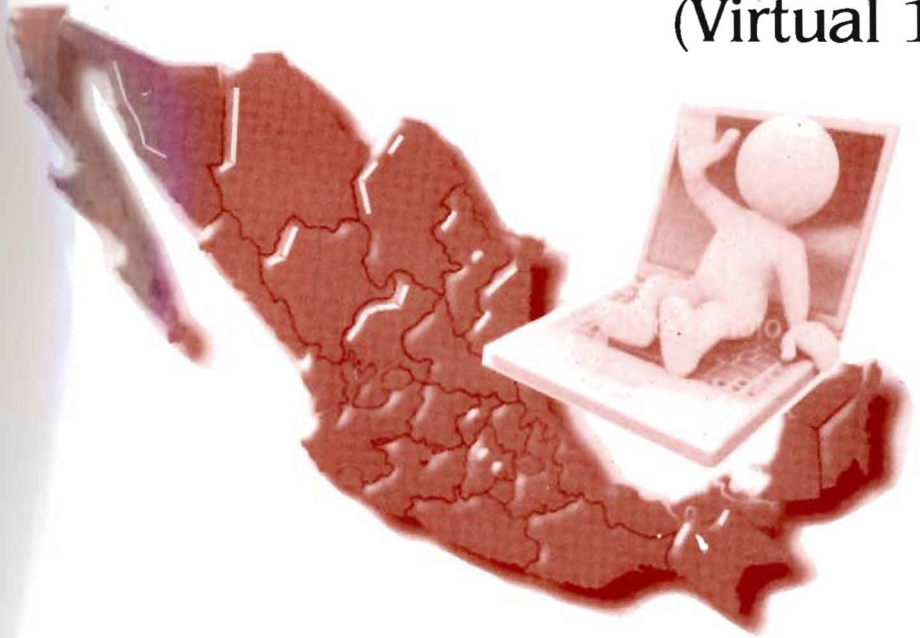


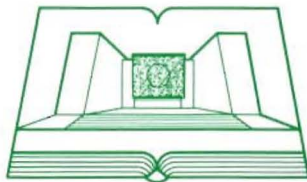


Congreso REDIPAL

(Virtual 1)



**Red de Investigadores
Parlamentarios en Línea**
(enero-agosto de 2008)





CONGRESO REDIPAL
(Virtual I)

(Enero-agosto 2008)

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

Dr. Jorge González Chávez
Lic. Víctor David Pitalúa Torres
COORDINADORES

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL	9
PRESENTACIÓN	11
CONVOCATORIA	13
PONENCIAS Grupo 1	15
<i>LA RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (REDIPAL) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: UNA EXPERIENCIA VIRTUAL.</i>	
Lic. Víctor D. Pitalúa Torres	17
 <i>LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN ÁREA DE ESTUDIO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.</i>	
Lic. Alma Arámbula Reyes	29
 <i>CÓMO INVESTIGO Y ESCRIBO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y ESTUDIOS COMPARATIVOS.</i>	
Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal	35
 <i>LA CREACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS. El Caso de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.</i>	
Dr. Jorge González Chávez	43
 <i>EL SERVICIO DE REFERENCIA EN LA BIBLIOTECA LEGISLATIVA.</i>	
Fabiola Elena Rosales Salinas	51
 <i>TRATAMIENTO DE LAS INVESTIGACIONES SIN SOLICITUD EN LA SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA INTERIOR DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO.</i>	
Mtra. Claudia Gamboa Montejano	61
 <i>LA SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DEL SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA) Y REDIPAL.</i>	
Cándida Bustos Cervantes	69
 <i>EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS "BELISARIO DOMÍNGUEZ" DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.</i>	
Rodolfo Aceves	75

PONENCIAS Grupo 2	81
<i>LAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. LA ACADEMIA COMO FUENTE DE REFLEXIÓN PARA EL QUE HACER LEGISLATIVO.</i>	
Dra. (c) Martha Franco Espejel	83
<i>LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADO CON LA FORMACIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES Y DECRETOS.</i>	
Mtro. Reyes Tépac Marcial	85
<i>REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS PARA PROMOVER LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA.</i>	
Alfredo Sainez Araiza	99
<i>LA IMPORTANCIA DEL DERECHO COMPARADO EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA.</i>	
Lic. Sandra Valdés Robledo	107
<i>SERVICIO DE DISEMINACIÓN SELECTIVA DE INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.</i>	
Maribel Martínez Sánchez	115
<i>LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO.</i>	
Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez	121
<i>MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL.</i>	
Fermín E. Rivas Prats, Julieta Camacho Granados	131
<i>LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL ESTADO DE GUERRERO. REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS "EDUARDO NERI".</i>	
David Cienfuegos Salgado	153
PONENCIAS Grupo 3	161
<i>LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UNA "MEMORIA" DEL TRABAJO LEGISLATIVO QUE REALIZA UN CONGRESO, ASÍ COMO DE LA INFORMACIÓN SISTEMATIZADA QUE DEBE ESTAR AL ACCESO DEL PÚBLICO.</i>	
Mayeli Miranda Aldama	163

USO Y UTILIDAD DE UNA BASE DE DATOS CON LA CLASIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, POR MATERIA.

Lic. Arturo Ayala Cordero 171

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COMISIONES EN MÉXICO.

Lic. Adolfo Jiménez Aldana 183

COMENTARIOS 195

CONCLUSIONES 207

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (REDIPAL)

Es un sistema interactivo de comunicación a través de la Internet que permite a sus usuarios intercambiar información, noticias y discutir temas de interés en materia parlamentaria.

Esta red ha sido integrada por la Secretaría de Servicios Parlamentarios y es operada por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis.

Objetivo de la REDIPAL

Integrar un grupo interactivo de colaboración en el trabajo parlamentario para:

- Potenciar y efficientar la investigación que requieren los órganos legislativos federales y locales.

- Fomentar la colaboración y experiencia profesional de los investigadores parlamentarios, a través de la socialización del conocimiento y experiencias en el campo parlamentario.

Integración de la REDIPAL

El personal dedicado a la investigación parlamentaria, y que da servicio en las comisiones, comités, órganos de gobierno parlamentario de los Congresos Locales, las Cámaras de Senadores y Diputados, la Asamblea Legislativa el D. F. y Congresos y Asambleas de América Latina; así también investigadores de instituciones de educación superior que tengan como objeto de estudio temas parlamentarios, con el fin es realizar intercambio de experiencias e información sobre cuestiones parlamentarias.

Presentación

Esta publicación contiene las ponencias presentadas por los miembros de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea en el Congreso REDIPAL (Virtual I), celebrado de enero a agosto de 2008.

Su característica fundamental es que fue NO PRESENCIAL, es decir, todo el proceso se celebró a través de Internet, lo que produjo las siguientes ventajas:

1. Amplitud en el tiempo para su realización
2. Evitó los costos de traslado, para su celebración, pues no requirió el traslado de los ponentes a una sede determinada.
3. Permitió la participación de los miembros de todo el territorio nacional e, incluso, del extranjero.

Su éxito, si bien moderado, fue mejor al esperado, pues participaron veintinueve ponentes.

La experiencia lograda, ha quedado demostrado que existe la posibilidad de realizar un trabajo en conjunto, en el que participen miembros dispersos en todo el territorio nacional y de países hermanos.

El sistema es nuevo, el uso de Internet aún no es extensivo, ni intensivo, pero es prometedor, ya que nos pone en contacto con personas de intereses afines, y permite establecer un intercambio de experiencias que, sin duda, enriquecerán la calidad de los servicios de apoyo al trabajo parlamentario.

Se incrementará este sistema, pues ahora está actualmente realizándose el Congreso (Virtual II) con la participación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Agosto de 2008

C O N V O C A T O R I A

CONGRESO REDIPAL (Virtual I) RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (Enero a agosto de 2008)

Congresos REDIPAL (Virtual I)

CALENDARIO

1. Recepción de Ponencias (Enero-marzo 2008)
2. Publicación de resúmenes (abstracts) de las ponencias (Enero-abril 2008)
3. Publicación de ponencias (Mayo 2008)
4. Recepción de comentarios (Junio-julio 2008)
5. Publicación de conclusiones (Agosto 2008)

PARTICIPANTES

Podrán participar todos los miembros de REDIPAL

TEMAS

Los temas que se tocaran en el Congreso son:

- a) Las actividades de investigación y análisis de los Congresos y Asambleas legislativas al servicio de los legisladores.
- b) Las actividades de las Instituciones de Educación Superior e instituciones públicas y privadas en relación a la investigación parlamentaria.
- c) El punto de vista de los usuarios de los servicios de investigación y análisis de los Congresos y Asambleas Legislativas.

JUSTIFICACIÓN

REDIPAL ha sido creado como medio de comunicación, información e intercambio de experiencias sobre el trabajo legislativo, por ello se pretende que las ponencias se refieran:

1. Al origen y desarrollo de las actividades destinadas a los servicios de información, investigación y análisis a los Congresos y Asambleas Legislativas.
2. La experiencia de las instituciones de Educación Superior y las Instituciones Públicas y Privadas que realizan investigaciones parlamentarias tanto en el desarrollo de sus actividades, como en su relación con los Congresos y Asambleas Legislativas.

3. La forma y calidad de los servicios que reciben los usuarios por aquellos que prestan el servicio de investigación legislativa.
4. En todos los casos anteriores exponer las sugerencias encaminadas a la mejoría de los servicios.

LINEAMIENTOS

1. Las ponencias serán enviadas a REDIPAL por correo electrónico, en Word, no deberán exceder de 15 cuartillas, en Arial 12, a espacio y medio y deberán contener: el título de la ponencia, el nombre de su autor y un resumen (abstract) de un máximo de media cuartilla.
2. Conforme se vayan recibiendo las ponencias se publicará el resumen (abstract) de las mismas y posteriormente la totalidad, clasificadas por temas.
3. Se abrirá la recepción de comentarios, misma que no deberá exceder de tres cuartillas, en Word, Arial 12, que se publicarán en su totalidad.
4. El comité de REDIPAL, elaborará las conclusiones que se publicarán en la RED.

CONSTANCIA DE PARTICIPACIÓN

1. Se extenderá CONSTANCIA ESPECIAL a los integrantes de la Red que hayan presentado una ponencia en los términos requeridos.
2. Se extenderá CONSTANCIA a los integrantes que hayan elaborado comentarios en los términos requeridos.
5. Las constancias se harán llegar por Correo Postal , al termino del Congreso.

DISPOSICIONES GENERALES

1. Los trabajos del Congreso se publicaran a su conclusión.
2. Todo lo no previsto por la presente convocatoria, será resuelto, en definitiva por el Comité Organizador.

INFORMES Y/O ACLARACIONES

jorge.gonzalez@congreso.gob.mx, victor.pitalua@congreso.gob.mx, Tel. (0155) 50360000, Lada sin costo 018001226272, Ext. 67034, 67032, Fax 015556281300 Ext. 4726.

Grupo de Trabajo I

El Servicio de Investigación y Análisis como apoyo al trabajo Legislativo

Ocho ponencias se presentaron en este grupo y las mismas inciden en la necesidad de un servicio profesional especializado, cuyos trabajos sean presentados de forma sintética, imparcial y objetiva, evitando expresar juicios de valor.

Los temas tratados reflejan las experiencias de los ponentes que van, desde la justificación de las necesidades de la investigación parlamentaria, la organización y operación de un servicio que la atienda, así como la forma de realizarla, de acuerdo a las diferentes necesidades de acceder al conocimiento que fundamente las decisiones del legislador.

**“LA RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (REDIPAL)
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: UNA EXPERIENCIA VIRTUAL”**

Lic. Víctor David Pitalúa Torres ¹

*Nuestro conocimiento está constituido
por el pensamiento y la experiencia
acumulada de innumerables mentes*
EMERSON

SUMARIO: Resumen. 1. Marco conceptual desde la Teoría de Redes de Gestión. 2. Antecedentes de REDIPAL. 3. Forma de ingreso a la REDIPAL. 4. Estructura del FORO de la REDIPAL. 5. Comunicación del equipo administrador vía correo electrónico. 6. Servicios adicionales. 7. Logros y retos de la REDIPAL. 8. Congreso Virtual.

Resumen

Este trabajo recorre la experiencia de lo que ha sido la REDIPAL a partir de su inicio en 2004. Se ubica en un marco conceptual de la llamada teoría de redes de gestión; se describe el surgimiento y funcionamiento de la REDIPAL; la estructura del foro; la intercomunicación entre participantes y los principales servicios que el equipo administrador brinda a los usuarios. Por último se hace un balance de los principales logros y retos de la REDIPAL.

¹ Investigador “C” del Servicio de Investigación y Análisis SIA de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“LA RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (REDIPAL) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: UNA EXPERIENCIA VIRTUAL”

1. Marco conceptual desde la Teoría de Redes de Gestión

Las instituciones públicas, como lo es el Congreso de México, no son ajenas al llamada globalización, entendida como: “el proceso según el cual las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado (la economía, los medios de comunicación, la tecnología, la gestión del medio ambiente, el crimen organizado, la gestión pública, etc.) funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta. Se trata de un proceso históricamente nuevo, porque solo en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos, transporte de alta velocidad en un ámbito mundial para personas y mercancías) que hace posible dicha globalización”.²

El vertiginoso desarrollo de la Internet como medio global de comunicación horizontal, no controlada por los medios formales de comunicación, desborda la capacidad de control del estado. En las sociedades democráticas el estado pierde la capacidad de controlar los flujos de información entre los ciudadanos. Es por ello que en la sociedad del conocimiento parece claro que el trabajo interinstitucional y las responsabilidades compartidas entre diferentes organizaciones públicas, privadas y del tercer sector crean condiciones muy propicias para el desarrollo de las políticas públicas.

De esta forma, las redes de conocimiento se definen como “una comunidad de personas u organizaciones que, de modo formal o informal, ocasionalmente, a tiempo parcial o de forma dedicada, trabajan con un interés común y basan sus acciones en la construcción, el desarrollo y la compartición mutuos de conocimientos”. Dichas redes pueden estructurarse a partir del grado de asociación de acuerdo con los intereses de las personas, investigadores, centro de investigación o sistemas nacionales de investigación, en torno a su objeto pueden ser redes de información y comunicación, redes académicas, redes temáticas, redes de investigación, redes de innovación y las redes de servicios tecnológicos.³

Dado el marco referencial anterior, podemos ubicar a la REDIPAL como una comunidad de personas vinculadas con la actividad parlamentaria que, de modo formal, no obligatorio, trabajan con el interés común de intercambiar conocimientos, experiencias e información, a través de la Internet.

2. Antecedentes de REDIPAL

El Congreso mexicano durante la mayor parte del México posrevolucionario, funcionaba de tal modo que, las decisiones parlamentarias eran casi de forma

² Castells, Manuel; ¿HACIA EL ESTADO RED? *Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado”, organizado por el Ministerio de admón. Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo 1998.

³ Moreno, Ruth y Castellanos, Sandro (2004), *Definición de un modelo de redes de conocimiento como soporte a la transferencia de conocimiento generado en cluster de investigación*. Revista del Centro de Innovación y Desarrollo para la Investigación en Ingeniería del Software (CIDLIS) Universidad Industrial de Santander.

unilateral, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo eran parte de un solo partido dominante, y la oposición era casi nula.

Después de las reformas en el ámbito electoral, en la LVII Legislatura (1997-2000) por primera vez se conformó por diputados federales que no provenían en su mayoría del partido tradicionalmente dominante, y por lo tanto, ya no contaba con mayoría absoluta.⁴

A partir de este contexto la discusión parlamentaria se ha tornado más intensa, se han requerido mayores esfuerzos para llegar a acuerdos entre las fuerzas políticas, y por lo tanto, han sido necesarios mayores argumentos fundados en el conocimiento y en el trabajo de cuadros profesionales en distintas áreas del conocimiento. Esta fue una de las razones para la creación del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) de la Cámara de Diputados, del cual depende la REDIPAL y de los Centros de Estudio.⁵

El SIA forma parte de los servicios que ofrece el Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, los cuales están dirigidos a atender las solicitudes de información especializada que requieren las Comisiones, Comités y Diputados, para el desarrollo de su labor parlamentaria.

El SIA también realiza investigaciones y análisis documentales especializados, sobre temas de interés legislativo, relacionados con los asuntos de la agenda parlamentaria o tratando de adelantarse a lo que probablemente será tema de esta agenda.

2.1 Necesidad de contacto Directo

Desde la creación del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) del Centro de Documentación (CEDIA) de la Cámara de Diputados, se tuvo la necesidad de contar con información de los congresos locales del país y la Asamblea Legislativa del D. F., así como también, de los de América Latina y Europa, para efectos de análisis de estudios de legislación comparada y/o prácticas parlamentarias, para llevar a cabo los reportes de investigación.

Se observó también que, dado lo temporal de la permanencia de los funcionarios ó personal técnico parlamentario (llámense oficial mayor, secretario técnico o asesores parlamentarios), la rotación constante de estos en cada legislatura y, en general, ausencia de mecanismos de profesionalización del servicio parlamentario, las vías institucionales de solicitud de información, como fuente directa de conocimiento, son demasiado

⁴ Sauri Riancho, Dulce María; *El sistema presidencial y la construcción de un nuevo régimen político en México*, en Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824. Valadés, Diego; Barceló Rojas, Daniel Armando, Coordinadores. Edit. UNAM, II, México, D. F., 2005.

⁵ Para abundar sobre los antecedentes de los Centros de Estudio en la Cámara de Diputados, véase: Arámbula Reyes, Alma; González Chávez, Jorge; *Los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados*. Edit. Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis SIA, Mayo, 2007: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-04-07.pdf>

lentas y, muchas veces, no surten efecto. La mayoría de los contactos que se pudieran establecer, simplemente se pierden en cada nueva legislatura.

De la problemática anterior se llegó a la conclusión de que una solución sería la búsqueda y establecimiento de canales directos de comunicación con las fuentes de información a través de contactos que tuvieran, más o menos, permanencia en los congresos, independientemente de los movimientos naturales que se dan con la transición de una legislatura a otra.

Para superar este obstáculo y dadas las restricciones de recursos para contactar las fuentes de información de los congresos locales se pensó en el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (en adelante TIC's)⁶, como es el uso de la Internet.

2.2 Surgimiento de la REDIPAL

La Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL nace en agosto de 2004 por la necesidad de contar con un sistema interactivo de comunicación directa con investigadores parlamentarios, asesores, académicos y, en general, todos aquellas personas relacionadas con la actividad parlamentaria de México y de América Latina.

Para efectos de hacer pruebas y perfeccionar la plataforma tecnológica en la Web, creada por la Dirección de Tecnologías de la Información, el primer grupo de invitados para que se inscribieran a la REDIPAL fueron 20 personas, entre investigadores y asesores de las cámaras de Diputados y Senadores.

Un segundo grupo de invitados fueron los investigadores parlamentarios de los institutos de estudios legislativos, de una primer lista proporcionada por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

El tercer grupo de invitados fueron algunos académicos, cuya especialización o temas de investigación, están relacionados con las disciplinas parlamentarias.

3. Forma de ingreso a la REDIPAL

La invitación para pertenecer a la Red está dirigida exclusivamente para los siguientes grupos:

- a) Investigadores de Institutos o Centros de Estudio de temas legislativos o parlamentarios;
- b) Legisladores;
- c) Asesores Parlamentarios;
- d) Funcionarios Parlamentarios;
- e) Académicos especialistas en temas parlamentarios;
- f) Funcionarios-Enlace de instituciones gubernamentales, privadas o sociales con el Poder Legislativo, e

⁶ Las TIC's se definen como instrumentos y procesos utilizados para recuperar, almacenar, organizar, manejar, producir, presentar e intercambiar información por medios electrónicos y automáticos. Véase: *La Sociedad de la Comunicación, información y Conocimiento*, en: <http://www.etic.bo>

g) Integrantes de otros organismos que se interesen o participen en temas parlamentarios.

Para ser miembro de la Red, es necesario inscribirse a través del llenado de un formato electrónico que se encuentra en la página Web de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx, siguiendo la ruta: Servicio de Investigación y Análisis / REDIPAL / Foro (inscripción o entrar) / Inscripción

o bien pulsando directamente:

http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal_foro.htm

El equipo administrador de la Red se reserva el derecho de admisión, ya que llegan muchas solicitudes de estudiantes o de personas que, al parecer, no están relacionadas con la actividad parlamentaria. En estos casos se les solicita que amplíen sus razones para pertenecer a la Red, y a juicio de la Dirección del SIA se pueden hacer excepciones y aceptar algunos casos, a reserva de monitorear su participación constante.

4. Estructura del FORO de la REDIPAL

El formato electrónico de la REDIPAL es el de Foro Abierto para los miembros, quienes mediante unas claves personales de acceso pueden ingresar desde cualquier parte del mundo donde haya Internet.

Las principales funciones que ofrece el Foro son las siguientes:

- Foro Preguntas: permite a los miembros de la Red hacer consultas abiertas sobre problemas prácticos, dudas, orientaciones, etc.; todas respecto del quehacer parlamentario.
- Foro Respuesta: permite a los usuarios dar respuestas a los integrantes de la Red que tengan interés en dar su punto de vista sobre las consultas planteadas. Además, los integrantes de la Red pueden consultar todas las preguntas y respuestas.
- Avisos: Los miembros de la Red pueden publicar avisos sobre noticias de los congresos, eventos académicos, diplomados, foros, mesas de discusión, etc., relacionados con el quehacer parlamentario.
- Colaboraciones: En este espacio, bajo ciertos requisitos, los miembros de la Red pueden publicar y difundir los productos de su actividad de investigación parlamentaria.
- Directorio: Contiene en forma alfabética la lista de miembros con sus principales datos básicos, con la finalidad de facilitar la intercomunicación entre ellos.
- Congreso Virtual: Anualmente se celebrará un Congreso Virtual con la finalidad de expresar las ideas, opiniones y conclusiones del trabajo de la Redipal y la experiencia que sus miembros en la investigación parlamentaria.

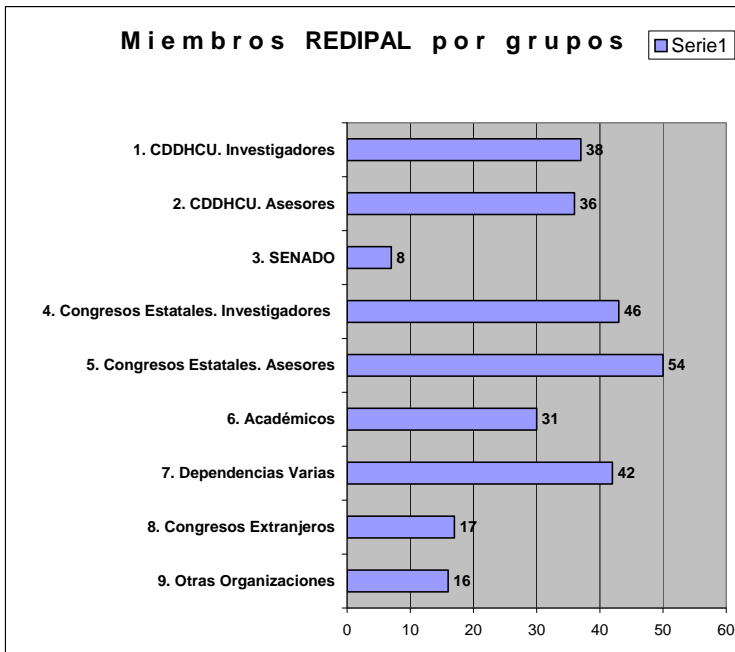
4.1 Miembros de la Red

Actualmente la REDIPAL se compone de 278 miembros activos de congresos y dependencias de la República mexicana y algunas de Latinoamérica⁷. Para efectos prácticos de administración de la Red y estar en posibilidades de una

⁷ De agosto 2004 al 28 de febrero 2008

comunicación masiva o selectiva, dependiendo de la naturaleza del mensaje que se quiera difundir, la Red está clasificada en 9 grupos:

1. CDDHCU. Investigadores Parlamentarios.
2. CDDHCU. Asesores Parlamentarios.
3. SENADO.
4. Congresos Estatales. Investigadores Parlamentarios.
5. Congresos Estatales. Asesores Parlamentarios.
6. Académicos.
7. Dependencias Varias.
8. Congresos Extranjeros.
9. Otras Organizaciones.



La composición de estos grupos está en constante movimiento, ya que periódicamente se depuran y dan de baja los miembros que no dan señales de participación activa, ya sea en el Foro o en el envío de los acuses correspondientes de los mensajes recibidos. Previamente se les identifica y se les comunica que refrenden su inscripción; si después de tres avisos no responden, se procede a dar de baja su registro como miembro activo.

4.2 Intercomunicación de la REDIPAL

Una de las dificultades en la investigación parlamentaria es, sin duda, el análisis en el ámbito comparado. Ante este problema, el foro ha demostrado ser una herramienta práctica de comunicación, ya que en muchas ocasiones se han planteado preguntas abiertas sobre legislación en los estados de la República y/o en países de Latinoamérica. Las respuestas dadas son una fuente rica en conocimiento, no tan solo para quien la planteó, sino también para todos los demás miembros que nos ilustramos respecto de la práctica parlamentaria.

Cabe mencionar que, además de la intercomunicación vía el Foro de la Red, también los miembros están en posibilidad de comunicarse entre ellos, sin intermediación del equipo administrador. Esto es posible ya que cuentan con un Directorio general con teléfonos y correos electrónicos.

A continuación se muestran algunas cifras al respecto:

FORO REDIPAL	
De agosto 2004 a diciembre 2007	
Nombre	No. de Registros
Foro. Preguntas	85 Preguntas
Foro. Respuestas	246 Respuestas

4.3 Avisos

Una forma de comunicar masivamente a los miembros de la Red es la colocación de Avisos. Estos pueden ser para invitar o promover eventos, información de interés o cualquier dato que se quiera difundir entre esta comunidad. A la fecha se han publicado 67.

AVISOS REDIPAL	
De agosto 2004 a diciembre 2007	
	No. de Registros
Avisos	67

5 Comunicación del equipo administrador vía correo electrónico

El equipo administrador de la Red está en constantemente comunicación con sus miembros a través de correos electrónicos, con la finalidad de mantenerlos informados del desempeño, la participación y la novedades que hubiere en el Foro y en la actividad parlamentaria del congreso de la Unión. Los comunicados más comunes que se les envían a los miembros de la Red son:

- Decretos del Diario Oficial de la Federación producto de la actividad parlamentaria del Congreso.
- Resoluciones del Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de interés parlamentario.
- Reportes de investigación publicadas en la Web.
- Recomendación de bibliografía parlamentaria.
- Comunicación de alta de nueva pregunta, nueva respuesta, nuevo aviso o nueva colaboración, por parte de algún miembro de la Red, con el objeto de que participen o las conozcan.
- Correo de bienvenida a los nuevos inscritos.
- Correo de envío y reenvío de claves personales de acceso.
- Invitación de evento importante del ámbito académico o parlamentario.
- Información útil, tal como ligas electrónicas de sitios Web especializados, libros electrónicos, diccionarios, glosarios, manuales, etc.;
- Recomendaciones de biblio y hemerografía parlamentaria actualizada.

Desde agosto del 2004 a diciembre del 2007 se tienen registradas las siguientes comunicaciones:

MENSAJES MASIVOS	
De agosto 2004 a diciembre 2007	
	No. de Registros
Comunicaciones enviadas vía correo electrónico REDIPAL *	2,439
Comunicaciones recibidas vía correo electrónico REDIPAL *	760

6. Servicios adicionales a los miembros

El SIA ofrece algunos otros servicios adicionales a los miembros de la Red en apoyo a su labor parlamentaria, como lo son las asesorías escritas vía correo electrónico, mismas que se les apoya, siempre y cuando sean breves y se tenga disponible la información. Estas consultas también pueden ser en forma verbal vía telefónica, para lo cual, ponemos a disposición de los miembros un número telefónico gratuito 018007184291.

Los miembros de la Red tienen reservado un espacio electrónico en la página Web del SIA para que publiquen sus investigaciones que se ajusten a los lineamientos establecidos por el SIA. Esta sección es llamada "Colaboraciones de miembros de la Redipal".

Otra práctica común en la Red es la promoción temporal de libros especializados a quienes muestren participación constante con alguna pregunta o respuesta en el Foro. Una vez que termina la promoción, a los ganadores se les envía el obsequio por correo postal al domicilio que ellos nos indiquen.

A algunos integrantes que así lo han solicitado, se les ha enviado constancias de participación en la Red para fines curriculares. Esto se ha hecho, a través del correo electrónico en formato PDF; y en otras ocasiones vía correo postal.

7. Logros y retos de la REDIPAL

La experiencia en la REDIPAL se puede calificar como exitosa en términos de que se han cumplido los principales objetivos para lo que fue creada. Se han establecido contactos parlamentarios en áreas de investigación con personal más o menos estable en los congresos de la República y algunos de Latinoamérica y Europa. Se ha logrado aprovechar la tecnología de la Internet y la informática, lo que ha redundado en ahorro de recursos para establecer comunicación en tiempo real y eliminando la burocracia de a varios niveles jerárquicos. Si esta comunicación se hiciera a nivel institucional tradicional, nos llevaría mucho tiempo establecerla.

Esta herramienta ha contribuido a la discusión, a la actualización del conocimiento y la actividad académica parlamentaria, a disipar dudas y conseguir información de primera mano en materia de derecho y prácticas parlamentarias para las investigaciones de los miembros. Alguna de la información que aquí se ha generado y comunicado, ha servido de sustento para la elaboración de iniciativas de ley, por ejemplo:

*Un miembro de la Red, Investigador de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, apoyado en una pregunta que lanzó al Foro y en las respectivas respuestas, proporcionó información de referencia de México para la redacción y presentación de la iniciativa de Proyecto de Ley presentada por el diputado Guyon Holt Massey Mora: "Creación del Registro de Cuidadores y Vigilantes Informales de Automotores Estacionados en las Vías Públicas", Expediente N.º 16.564.*⁸

Entre los retos que tenemos están: la poca utilización de la Internet, por lo que este proyecto tiene potencial para crecer y generar más canales especializados de comunicación, como puede ser el sistema programado de

⁸ Véase: Rodríguez Rodríguez, Giovanni; *Regulación para el funcionamiento de los "cuidacarros"*. Infopag No. 168-2006, Centro Virtual de Investigaciones Legislativas, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, 5 de febrero del 2007, p. 4. Costa Rica.

comunicación vía “chat”⁹ entre los miembros, discusión en “blogs”¹⁰ en tiempo real sobre algunos tópicos de interés general, participación ciudadana en consultas sobre iniciativas y proyectos de ley; capacitación virtual “on line”¹¹ entre los miembros; etc.

Algunos miembros de esta Red han propuesto nuevos proyectos que se podrían instrumentar en un futuro, si las condiciones y disposición de los congresos participantes así lo permiten:

- Investigaciones conjuntas entre el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados e investigadores de los congresos estatales.
- Prestación a distancia de Servicio Social en la Cámara de Diputados por parte de alumnos de algunos miembros académicos de universidades del interior del país.
- Intercambios de investigadores de la Cámara de Diputados con sus homólogos de los congresos estatales mediante estancias temporales.
- Capacitación a distancia en cuestiones parlamentarias desde la Cámara de Diputados.

Para lograr lo antes mencionado se requieren mayores apoyos institucionales de los congresos participantes, que se pueden traducir en:

- Una mejor plataforma tecnológica;
- Acceso a comunicación telefónica de larga distancia;
- Presupuesto para establecer un sistema constante de incentivos, como pueden ser los obsequios de libros, viajes o cursos;
- Incremento del personal del equipo administrador de la Red;
- Recursos para tener movilidad y promover el establecimiento de convenios de colaboración con los congresos locales.

Aun cuando REDIPAL es un sistema de comunicación parlamentaria novedoso y único en su tipo en el país y Latinoamérica, existen algunos puntos débiles como lo es la participación de sus miembros, que en ocasiones se puede calificar como baja en términos porcentuales, dado que hasta ahora, es un sistema voluntario, sin ningún tipo de compromiso institucional formalizado. Otro reto al que nos enfrentamos es la movilidad del personal cuando cambian las legislaturas de los congresos, ya que se tiene que establecer nuevamente contacto y empezar de cero con estas nuevas personas. Si bien estas amenazas no han desestabilizado la viabilidad de la REDIPAL, sí hacen lento el avance hacia una comunicación más fluida.

⁹ *Chat*: (español: charla), que también se le conoce como cibercharla, es un anglicismo que usualmente se refiere a una comunicación escrita a través de Internet entre dos o más personas que se realiza instantáneamente. Esta puede ser desde cualquier lado del mundo tomando en cuenta que se necesita una cuenta de correo electrónico. En: <http://es.wikipedia.org/wiki/Chat>

¹⁰ Un *blog*, o en español también una bitácora, es un sitio web periódicamente actualizado que recopila cronológicamente textos o artículos de uno o varios autores, apareciendo primero el más reciente, donde el autor conserva siempre la libertad de dejar publicado lo que crea pertinente. En: <http://es.wikipedia.org/wiki/Blog>

¹¹ *On line*: Conectado, en línea, condición de estar conectado a una red. En: <http://www.glosarium.com/list/4/1,O,.xhtml>

8. Congreso Virtual

A poco más de tres años de la REDIPAL, actualmente se organiza el Primer Congreso REDIPAL (Virtual I), con la finalidad de hacer una evaluación retrospectiva de lo que ha sido esta experiencia desde el punto de vista de los usuarios. Esperamos que este congreso nos provea de insumos para el mejoramiento y el uso más óptimo de esta nueva forma de comunicación

Bibliografía consultada:

Arámbula Reyes, Alma; González Chávez, Jorge; *Los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados*. Edit. Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis SIA, Mayo, 2007: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-04-07.pdf>

Castells, Manuel; *¿HACIA EL ESTADO RED? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de admón. Federal e Reforma Do Estado, República Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo 1998.

Moreno, Ruth y Castellanos, Sandro (2004), *Definición de un modelo de redes de conocimiento como soporte a la transferencia de conocimiento generado en cluster de investigación*. Revista del Centro de Innovación y Desarrollo para la Investigación en Ingeniería del Software (CIDLIS) Universidad Industrial de Santander.

Rodríguez Rodríguez, Giovanni; *Regulación para el funcionamiento de los "cuidacarros"*. Infopag No. 168-2006, Centro Virtual de Investigaciones Legislativas, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, 5 de febrero del 2007, p. 4. Costa Rica.

Sauri Riancho, Dulce María; *El sistema presidencial y la construcción de un nuevo régimen político en México*, en Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824. Valadés, Diego; Barceló Rojas, Daniel Armando, Coordinadores. Edit. UNAM, II, México, D. F., 2005.

“LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN ÁREA DE ESTUDIO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”

Lic. Alma R. Arámbula Reyes ¹²

Resumen

Se explica la necesidad de la creación en la Cámara de Diputados de un área encargada del estudio de las actividades que en Política Exterior realizan los diputados, aún cuando corresponde al Senado de la República la aprobación de las actividades que realiza el Ejecutivo Federal de las Relaciones internacionales y la conveniencia de la creación de un área en los congresos locales.

¹² Subdirectora de Política Exterior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN ÁREA DE ESTUDIO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”

Aún cuando de conformidad con al artículo 89 fracción X le corresponde al ejecutivo: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos,...” y al Senado de la República de su aprobación, es decir, no participa en dicha función la Cámara de Diputados, el 20 de diciembre de 2005, se creó la Subdirección de Política Exterior adscrita a la Dirección del Servicio de Investigación y Análisis del Centro de Documentación, Información y Análisis.

Lo anterior obedeció a que la diplomacia parlamentaria, en sentido amplio, es la desarrollada entre los poderes u órganos legislativos, parlamentos, cámaras, asambleas legislativas de estados diversos o sus integrantes y cualquier otra entidad extranjera. En su sentido estricto, por diplomacia parlamentaria nos referiremos a la desarrollada como entidades colectivas entre congresos, parlamentos o asambleas legislativas de manera formal e institucional.

La Subdirección de Política Exterior proporciona asistencia especializada mediante estudios, análisis y carpetas informativas sobre temas de derecho internacional, política exterior y relaciones internacionales, así como de las relaciones que guarda el Congreso de la Unión con Parlamentos Internacionales, Organismos Parlamentarios Internacionales, participación en las Reuniones Interparlamentarias y Grupos de Amistad, con el fin de aportar las herramientas necesarias para el desempeño del trabajo legislativo.

Las acciones de la diplomacia parlamentaria en el ámbito exterior se desarrollan generalmente a través de:

- Participación del congreso en los parlamentos regionales, foros multilaterales intergubernamentales.
- Reuniones Binacionales del Congreso de la Unión.
- Conformación de Grupos de Amistad.
- Reuniones Interparlamentarias.
- Reuniones de los presidentes de las cámaras de diputados y senadores que se reúnen con frecuencia, como lo es la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos.

Se hace investigación sobre los Organismos Parlamentarios Internacionales a los que asiste de forma permanente el Congreso de la Unión, así se mantienen informados a los diputados y a sus asistentes de la relación que mantiene la Cámara de Diputados. En la LX legislatura (2006-2009) se tiene contacto son siete Organismos Parlamentarios Internacionales:

- Parlamento Latinoamericano (Parlatino)
- Parlamento Centroamericano (Parlacen)
- Confederación Parlamentaria de las Américas (Copa)

- Foro Interparlamentario de las Américas (Fipa)
- Unión Interparlamentaria Mundial
- Consejo de Europa
- Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF)

También se elaboran carpetas informativas con el contenido de las reuniones anteriores, sus declaraciones finales y acuerdos, esta información constituye una herramienta de apoyo y consulta de información para los legisladores.

De la misma forma se realizan investigaciones con las relaciones bilaterales de las que es participe el Congreso Mexicano como son:

- Los Grupos de Amistad aprobados en el interior de los Congresos establecen una relación entre dos Estados, fundamentalmente con sus órganos legislativos, con el propósito de fomentar la cooperación y el intercambio de información entre parlamentarios y/o legisladores para atender las necesidades compartidas por ambas naciones.

- Las Reuniones Interparlamentarias de nuestro país se crearon desde 1961 hace 46 años y la primer interparlamentaria la realizan los congresos de Estados Unidos y México. México hasta la fecha tiene siete países y una Comisión Mixta con la Unión Europea con los que sostiene reuniones interparlamentarias, como son:

- § Estados Unidos
- § Canadá
- § España
- § Guatemala
- § Chile
- § Cuba
- § Brasil
- § Comisión Parlamentaria Mixta con la Unión Europea.

Este tipo de reuniones se realizan con la participación de delegaciones de órganos de representación popular de México con el objeto de estrechar relaciones con sus homólogos de diferentes países o multilaterales, discutir con parlamentos amigos, asuntos de interés común. Y la Subdirección se encarga de recaudar los documentos básicos y finales de la reunión para mantener actualizadas las investigaciones de las Reuniones Interparlamentarias.

En ambos casos se cuenta con copia de los documentos de las Actas Constitutivas de Instalación de los Grupos de Amistad a partir de la LIX legislatura, y se ha dado de igual forma a la tarea de recabar las actas constitutivas de integración de los 76 Grupos de Amistad de la LX legislatura, se cuenta también con las declaraciones finales o conjuntas de las Reuniones Interparlamentarias de las que es participe el Congreso Mexicano y algunas versiones estenográficas de las mismas.

También se proporciona una síntesis informativa especializada en temas internacionales de los principales diarios del país de manera electrónica, que se hace llegar a los diputados integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores, a los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, a los Integrantes de la Mesa Directiva, y de la Junta de Coordinación y a los responsables de las áreas internacionales en los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

Se asiste a eventos, foros, talleres, seminarios, para la actualización de temas internacionales que permitan un mejor desempeño.

Se debe mencionar el trabajo de digitalización que se realizó de documentos de suma importancia para la labor legislativa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en la LIX legislatura, logrando digitalizar 2 mil documentos que sólo se contaba con ellos en forma física, hoy día se encuentran en la subdirección de forma electrónica, para su mejor manejo, ya que han servido para las investigaciones de esta área y para el propio acervo.

También cabe destacar la participación de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. REDIPAL, de los congresos a nivel internacional, en donde podemos mantener contacto con más de 18 investigadores parlamentarios de otros países, principalmente de Latinoamérica para compartir información y experiencia de primera instancia, acortando los tiempos y manteniendo una comunicación fluida y constante.

Tal vez, a nivel local sea necesaria un área de Relaciones Internacionales, dados los contactos existentes de los Diputados Locales, con sus homólogos, ya que las relaciones internacionales van en aumento tanto en los gobiernos estatales y municipales.

Bibliografía consultada:

Jorge A. Schiavon. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuadernos de Política Internacional Nueva Época 13, México, 2006.

Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000

Álvaro Chagas Castelo Branco, "A PARADIPLOMACIA COMO FORMA DE INSERCAO INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS", PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasilia, 2007.

Zeraoui, Zidane, "Qué es la Paradiplomacia", Maestría en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Superiores del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. 2006.

“CÓMO INVESTIGO Y ESCRIBO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y ESTUDIOS COMPARATIVOS”

Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal ¹³

Resumen.

Después de mostrar el lugar que ocupa dentro de la estructura administrativa de la Cámara de Diputados mexicana, el autor comparte los secretos del ejercicio de su labor. Desmenuza lo que prácticamente ha venido realizando y cómo de hecho realiza su trabajo en la Subdirección de Política Exterior del Servicio de Investigación y Análisis. Expone el método, que pudiera servir a cualquier investigador documental, con el que se acerca a las demandas de aquellos a quienes sirve, el camino que sigue para lograr los objetivos de sus investigaciones y la forma como construye su discurso y materiales. Deja implícito que tiene acceso a una rica Biblioteca muy relacionada con otras y cuenta con una computadora y conexión a la Internet. Con sentido pedagógico, lo hace sintética y ordenadamente, utilizando algunos ejemplos y metáforas. De manera destacada, aquella en que compara la construcción de un edificio con la elaboración un estudio escrito.

¹³ Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal. Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados.

“CÓMO INVESTIGO Y ESCRIBO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y ESTUDIOS COMPARATIVOS”

Dentro de las tareas encomendadas a la Subdirección de Política Exterior de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, dependiente de la Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, adscrita al Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se contabiliza la de proporcionar asistencia especializada mediante, consultas, estudios y análisis sobre temas que tienen que ver directa o indirectamente con el Derecho y las Relaciones Internacionales de la Cámara, de cuya observación o investigación comparativa se puedan derivar beneficios y conocimientos que permitan afrontar de mejor manera los asuntos de la agenda legislativa. Inmediata o mediata

Los servicios de la Subdirección de Política Exterior y sus productos documentales se ofrecen y proporcionan a los legisladores y sus asesores, así como a sus comisiones y comités, de manera prioritaria, a la Presidencia de la Cámara, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. También se realizan investigaciones sin solicitud expresa, a propuesta de la Subdirección, pero contando con la aprobación de la Dirección siempre y cuando el tema corresponda al de la Subdirección, tenga que ver con la coyuntura, la agenda o los asuntos actuales del trabajo legislativo y su conclusión no exceda de término de un mes.

Finalmente, los textos producidos se publican en la Base de Datos del SIA a disposición general en la dirección electrónica www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm

En esta ponencia me propongo exponer la metodología y los pasos concretos que procuro seguir para desarrollar los estudios y análisis temáticos mencionados.

1. Construir un texto es como construir un edificio:
 - a. Primero se pregunta al que va a usar el edificio para qué lo quiere, de qué tamaño, de qué calidad y con cuantos recursos cuenta.
 - b. Se hace un diseño de acuerdo al tipo de material deseado, el servicio que va a prestar, el diseño de los cuartos, oficinas y otras áreas requeridas, así como a la intercomunicación y flujo de gente entre ellas.
 - c. Se amontona el material de construcción se analiza y se empieza a cortar para que sea del tamaño adecuado a los muros, bardas, bases e instalaciones deseadas, mientras se hacen los cimientos.
 - d. Se empieza a armar el edificio. Surgen problemas de abastecimiento y presupuestos así como errores de los albañiles, pero también nuevas y mejores ideas de cómo debe ser el edificio y se ajustan planes originales.
 - e. Se levantan columnas, traveses y muros. Se revisa la iluminación y algunas ventanas se cambian de ubicación. Se vacía el techo. Al mismo tiempo se colocan los conductos eléctricos y para comunicaciones y la tubería necesaria. Y se van dejando los espacios abiertos y los

preparativos para futuros desarrollos, crecimiento o actualización del inmueble.

f. Se cortan finamente los lados exteriores de las piedras utilizadas, se coloca el aplanado, el repello y el fino en algunas partes, en otras partes se pulen. Se coloca el piso y se corrigen los nuevos errores y deficiencias que van apareciendo

g. Se colocan los marcos y piezas de madera, se lijan, abrillantan y barnizan. Se instalan puertas y vidrios y se fabrican e instalan con discreción, los adornos decorativos: fuentes, estatuas, bancas, etc.

h. Se coloca la instalación eléctrica, el cableado de comunicación e informático. Y se instala el equipo requerido: bombas, llaves, válvulas, estufas, lámparas, calentadores, aire acondicionado y demás maquinaria, al tiempo que se hacen los ajustes necesarios para ello.

i. Se conecta al servicio público de agua, alcantarillado, gas, energía eléctrica y telefonía y telecomunicaciones.

j. Se hace una o varias revisiones generales y se corrigen o completan detalles.

k. Considerada la obra ya terminada satisfactoriamente, se pone en servicio.

De manera similar se hace con los documentos que se proveen. Veamos.

2. Dado que el universo posible de temas a estudiar en la Subdirección de Política Exterior es muy amplio, lo primero que procede hacer es aclarar con la titular de la Subdirección que mantiene una comunicación permanente con la Dirección del Servicio de Investigación y Análisis:

a. quién o quiénes son los que solicitan el estudio,

b. el área de interés (diplomática bilateral y/o multilateral, legislativa nacional y/o internacional, política, social, económica, etcétera),

c. el tema específico,

d. el ámbito geográfico de interés y de atención comparativa (el continente, la región o los nombres de los países involucrados),

e. el objetivo que persigue el solicitante (preparar una iniciativa legislativa, punto de acuerdo o dictamen, ilustrarse para una entrevista o viaje de estudio y/o diplomático, etc.) y

f. la profundidad y el grado de urgencia del estudio requerido.

3. Establecidos los puntos anteriores, que modulan toda la investigación y la presentación de sus resultados y análisis, se debe pasar a recopilar la información y/o estudios previos que sobre el tema existan. Para ello es preciso:

a. construir una idea, así sea aproximada, del tipo de fuentes a investigar: hemerográficas, bibliográficas, documentales, diplomáticas, etcétera y su posible lugar de ubicación;

b. elaborar un primer guión o índice del trabajo.

c. acudir a los acervos disponibles, dependiendo del tema mismo a investigar,

i. en la Biblioteca del Congreso,

ii. en las bibliotecas con las que la anterior tiene convenios de préstamo,

iii. en su caso, en archivos documentales,

iv. en la Red Internet, tanto

1. a través del servicio de referencia especializada que el propio SIA proporciona, como
 2. a través de la investigación personal en la red.
 - v. con personas que hayan tenido que ver con el tema o que puedan contar con materiales y/o conocimientos sobre él.
 - c. abrir una carpeta para el tema investigado y
 - i. capturar en ella los textos relativos recopilados, un texto por documento,
 - ii. jerarquizar por su trascendencia teórica, cúmulo de datos e información, solidez académica e importancia política.
 - iii. marcar y fichar en cada documento la información específica relacionada con nuestro tema e interés, una ficha por información obtenida.
 - iv. ordenar las fichas de acuerdo al guión provisional original.
4. Elaborar un Índice nuevo de posible exposición que, en rasgos generales, abarque los siguientes puntos:
- a. Introducción: problemática general estudiada, razón de ser de la investigación, metodología seguida y objetivo del trabajo. Esta parte, primera en la lectura, no necesariamente se debe escribir toda al principio, quizá en ese momento sólo la razón de ser y el objetivo de la investigación y más adelante o hasta le final, lo demás.
 - b. Contenido:
 - i. Antecedentes históricos y generación del problema enfrentado, aspectos cuantitativos y cualitativos, discusión y definición conceptual y teórica del tema,
 - ii. Aspectos principales bajo el cual estudiaremos el problema: social, político, económico, legislativo, etcétera.
 - iii. Formas de enfrentar el problema según ámbito político, región, país o sujetos, similitudes y diferencias, coherencias y contradicciones, ventajas y desventajas en:
 1. Circunstancias locales, temporales y problemática específica,
 2. Normatividad: legislación y otras normas.
 3. Políticas públicas.
 4. Resultados.
 - iv. Límites y alcances de los conocimientos actuales.
 - v. Perspectivas y necesidades, sugerencias de dónde o por dónde ampliar los conocimientos del tema.
 - c. Conclusiones y
 - d. Anexos.
5. Simultáneamente al proceso general de redacción se dan cuatro procesos particulares interrelacionados con la propia elaboración:
- a. Ubicación de lagunas en el índice de investigación, descubrimiento de nuevas necesidades de información, precisión y complemento de datos y, en consecuencia, nuevas búsquedas en uno o más de los acervos mencionados.
 - b. Ajustes al orden de exposición e incluso cambios en el índice.
 - c. Corrección de ortografía, errores de dedo”, sintaxis y estilo. Este punto y el anterior deben buscar siempre que la exposición sea lo más

correcta y los más clara y entendible que sea posible de acuerdo a las reglas de la gramática y las normas de la lógica. Aquí hay que pulir y pulirse para que se colorea, brille y adorne sin exceso, pero con criterio estético.

d. Elaboración e inclusión minuciosa, sistemática, ordenada y consistente del aparato crítico: citas, tipo de fuentes y referencia completa y precisa: autor por apellido y nombre, título del texto o documento, nombre de la obra en que se incluye (libro, revista, periódico) o del archivo donde se encuentra, editorial, ciudad, fecha de publicación (año en libros y fecha completa en periódicos y revistas), número de páginas, ilustraciones, mapas y fotos, en su caso, página(s). En el caso de fuentes electrónicas, en lugar de obra, se debe incluir el nombre de la página y su dirección electrónica completa.

6. Cuando ya se considera terminado el texto hay que revisarlo de principio a fin en su redacción, sintaxis, ortografía, diseño gráfico y presentación, tanto como en el contenido y las valoraciones que se hayan incluido. Esta revisión personal debe hacerse por lo menos al día siguiente de que se haya concluido. Nunca se entrega un texto para revisión y eventual corrección a la Subdirectora sin cumplir con este sexto punto y aún así, siempre se encontrarán posteriormente imperfecciones. Si los plazos exigidos lo permiten, es mejor revisarlo varias veces con días de espacio entre una revisión y otra.

Cualquier texto que escribimos es un hijo de nuestro trabajo, es una creación de conocimiento. Por eso, hay que agarrar un poco de distancia para deshacerse del “enamoramamiento” y la falta de objetividad con que vemos a nuestros hijos. Por más cualidades que tengan, por más que los queramos, no son perfectos. Pero así como a los hijos no les debemos exigir de más, tampoco al texto. Finalmente, hay que echarlo al mundo cuando llega su hora.

Bibliografía consultada:

Bernal Torres, César Augusto, *Metodología de la investigación: para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*, México, Pearson Educación de México, 2006, 286 pp.

Bunge Mario, *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. México, Siglo XXI Editores.

Cerroni, Umberto, *Introducción a la Ciencia de la Sociedad*. Traducción Castellana De Domènec Bergadá, Barcelona,

Chartier, Roger, *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*, trad. Claudia Ferrari, Geodisa, Barcelona, 1999, 276 pp.

De Certau, Michel, *La escritura de la historia*, trad. Jorge López Moctezuma, Universidad Iberoamericana-Departamento de Historia, 1993, 334 pp.

De la Torre Villar, Ernesto, *Metodología de la Investigación Bibliográfica*, Archivística y Documental, México, Mc Graw Hill, 1999.

Flores Olea, Víctor, *Política y dialéctica: Introducción a una metodología de las ciencias sociales*, México, UNAN-Escuela nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 171 p.

Florescano, Enrique, "De la memoria del poder a la Historia como explicación" en Pereyra, Carlos et al., *Historia ¿para qué?*, Siglo XXI, México, 1980, 295 pp., pp. 93-127.

Ginzburg, Carlo, "Señales. "Raíces de un paradigma indiciario" en Gilly, Marcos y Ginzburg, *Discusión sobre la historia*, México, Taurus, 1995, 142 pp., pp. 75-130.

Gutiérrez Pantoja, Gabriel, *Metodología de las ciencias sociales*, México, Oxford University Press-Harla, 1998, 549 pp.

Ilienkov, Eugene Vasily, *Lógica Dialéctica. Ensayos de historia y teoría*, Edit. Progreso, Moscú, 1970, 412 pp.

Kosík, Karel, *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo*, prol. y trad. Adolfo Sánchez Vázquez, Grijalbo, México, 1967, 209 pp.

Marx, Carlos, "Prólogo de *La contribución a la crítica de la economía política*" en Marx, Engels, *Obras Escogidas en Tres tomos*, Tomo I, Progreso, Moscú, 1973, pp. 516-530.

Marx, Carlos, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, en Marx, Engels, *Obras Escogidas en Tres tomos*, Progreso, Moscú, 1973, Tomo I, pp. 408-498.

Marx, Carlos, *El método en la economía política*, Grijalbo, México, 158 pp.

Poulantzas, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, trad. Florentino M. Tornes, Siglo XXI, México, 1980, 471 pp.

Reyes Córdoba, Bladimir, *Introducción a la metodología de la investigación en las ciencias sociales*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2003, 237 pp.

Tecla J., Alfredo, *Metodología en las ciencias sociales. Diseño e investigación, problema e hipótesis*, México, Ediciones Taller Abierto, 1980, 300 pp.

“LA CREACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS. (EL CASO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN)”

Dr. Jorge González Chávez ¹⁴

Resumen

Se plantea la creación de un servicio de investigación y análisis de apoyo a la labor legislativa de los Congresos.

Contiene un resumen de la creación de los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados Federal, sus antecedentes, organización, funciones, estructura, servicios que presta y controles de operación.

¹⁴ Director de los Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“LA CREACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS. (EL CASO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN)”

1.- Antecedentes

En la reunión celebrada el 16 de abril de 1999, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVII Legislatura acordó autorizar la “Propuesta de fortalecimiento del Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca, en apoyo al trabajo legislativo”, presentada por los integrantes de la Junta Directiva del Comité de Bibliotecas e Informática.¹⁵

El Servicio de Investigación y Análisis (SIA) inició sus actividades el 1º de agosto de 1999. Conformado por tres Divisiones: Política Interior, Política Social y Economía y Comercio.

En el mes de junio de 2001 se creó la Coordinación del Servicio de Investigación y Análisis, a efecto de cuidar el cumplimiento de los requisitos exigidos para las investigaciones y autorizar su publicación, así como coordinar las actividades del Servicio, teniendo a su cargo la creación y actualización de las bases de datos y redes de comunicación.

El 20 de diciembre de 2005 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el Acuerdo “De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autorizó la reingeniería de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.”

Por consecuencia se reestructuró la organización del SIA¹⁶; que actualmente se integra de una Dirección, y tres Subdirecciones de investigación; Política Interior, Economía, Política Exterior y una Subdirección de Referencia Especializada.¹⁷

La Dirección de SIA depende de la Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA), y ésta a su vez, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, como se muestra a continuación:

¹⁵ Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política por el que se autorizó la “Propuesta de fortalecimiento del Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca, en apoyo al trabajo legislativo”, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, abril de 1999.

¹⁶ Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política por el que se autorizó la “Propuesta de fortalecimiento del Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca, en apoyo al trabajo legislativo”, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, abril de 1999.

¹⁷ Reglas de Operación de los Servicios de Investigación y Análisis. Enero de 2006.

1.1 Organización

La Dirección y las Subdirecciones de Investigación están integradas con profesionales que cumplen con los requisitos académicos de nivel superior y seleccionados con base en el concurso de oposición respectivo. La Subdirección de Referencia Especializada es atendida por personal capacitado para la función que desempeña.

Actualmente el SIA se integra de un total de 27 personas: 4 investigadores, 5 asistentes, 7 auxiliares, 4 referencistas, 6 secretarías y 1 mensajero. De los cuales en nivel académico se integra de: 1 doctorado, 2 maestrías, 10 licenciaturas y 6 pasantes. (No se incluye el personal secretarial).

1.2.-Objetivos

El SIA tiene como objetivos principales:

- Realizar investigaciones documentales especializadas y
- Análisis sobre temas de interés legislativo, relacionados con los asuntos de la agenda parlamentaria.

Su trabajo involucra la síntesis y el análisis de los datos recopilados y publicados por otros autores, presentándolos de forma sintética, imparcial y objetiva, evitando expresar juicios de valor, o de preferencia partidista, para que no se vea afectado en cuanto a las acciones a tomar por los legisladores.

1.3.- Funciones de los Servicios de Investigación y Análisis.

A)Dirección: Lleva a cabo funciones de supervisión, control de gestión y difusión permanente las actividades del SIA. Tiene a su cargo la recepción de las solicitudes de información e investigaciones y su asignación a la Subdirección correspondiente, así como la autorización de las investigaciones sin solicitud, de acuerdo con la agenda legislativa y a su oportunidad coyuntural.

- Tiene a su cargo las Bases de Datos:

a) Base de Datos del SIA: Esta Base contiene los datos de las investigaciones realizadas y permite búsquedas precisas, por tema, para la rápida localización de la investigación respectiva y en su caso se puede pulsar la "liga" para su acceso.

b) Base de Datos del Diario Oficial de la Federación y Semanario Judicial de la Federación: Muestra una síntesis del contenido de las leyes y decretos publicados en el Diario Oficial, señalando la fecha de su publicación. También de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia que se consideran relevantes para el trabajo legislativo, con los datos de su publicación en el Semanario Judicial de la Federación.

c) Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL): Es un sistema interactivo de comunicación entre las personas dedicadas a la investigación parlamentaria en los congresos locales, el congreso federal, la asamblea legislativa e instituciones de educación superior, con el fin de realizar intercambio de experiencias e información sobre aspectos parlamentarios.

Los miembros son aceptados, previa solicitud, si reúnen dichos requisitos. (Hay 278 miembros activos, a partir de agosto del 2004).

Lleva el control y supervisión de las Investigaciones Permanentes:

a) La Obra Legislativa de la Cámara de Diputados: Contiene las iniciativas y minutas de Ley o Decreto tratados en el Pleno, señalando su proceso legislativo y un resumen de su contenido, a partir de la LVIII Legislatura. Permite el acceso a la Gaceta Parlamentaria, así como al Diario Oficial, si ya fue publicada.

b) Iniciativas de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Es una recopilación de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, a partir de la LVIII Legislatura ordenadas cronológicamente, por orden ascendente de artículo, señalando el Grupo Parlamentario que las propone, con un breve resumen del contenido de cada iniciativa. Además, se recopilan todas las iniciativas, de las cuales se puede ver el texto completo de las mismas.

c) Iniciativas de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: Reúne las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados a partir de la LVIII Legislatura que proponen modificar la Ley Orgánica del Congreso General. Se ordenan en forma cronológica; por artículo modificado y por Grupo Parlamentario que las presente; además se proporciona un resumen del objetivo planteado en cada una de ellas. Pulsando el número de la iniciativa podrá verse el texto de la misma.

d) Congresos Estatales. Banco de Datos de los 31 Congresos Locales, Asamblea Legislativa del D. F. y el Congreso de la Unión: Este trabajo concentra un Banco de Datos de información parlamentaria básica relativa a cada uno de los Congresos Estatales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, cuyo objetivo es ofrecerlo al público interesado como herramienta para el trabajo parlamentario.

B) Subdirección de Política Interior: Le corresponde producir reportes sobre la interpretación y alcance de las disposiciones jurídicas vigentes, estudios de antecedentes, investigaciones de derecho comparado, así como los efectos que la actividad de los Poderes Ejecutivo y Judicial producen en el ámbito arriba señalado.

C) Subdirección Economía: Tiene asignada la tarea de realizar estudios de impacto micro y macroeconómicos en relación con las iniciativas y asuntos en discusión dentro de la Cámara de Diputados, además de investigaciones documentales sobre los temas relacionados con la Política Económica de nuestro país y de textos que son de interés para la agenda legislativa. Los trabajos que realiza esta subdirección, son reportes de investigación, noticias de interés y actualización periódicas de bases de datos.

D) Subdirección de Política Exterior: Proporciona asistencia profesional y especializada mediante estudios, análisis y carpetas informativas sobre temas de derecho internacional, política exterior y relaciones internacionales, así como de las relaciones que guarda el Congreso de la Unión con Parlamentos Internacionales, Organismos Parlamentarios Internacionales, participación en

las Reuniones Interparlamentarias y Grupos de Amistad, con el fin de aportar las herramientas necesarias para el desempeño del trabajo legislativo.

E) Subdirección de Referencia Especializada: Tiene a su cargo las solicitudes de información de respuesta inmediata. Recibe las solicitudes de información y las distribuye entre el personal que tiene adscrito, para su inmediata atención. Sintetiza las noticias y los reportes temáticos que le señala la Dirección de SIA, proporciona la información necesaria a la Base de datos de referencia.

1.4 Servicios que presta el SIA

El SIA forma parte de los servicios que ofrece el CEDIA de la Cámara de Diputados, los cuales están dirigidos a atender las solicitudes de información especializada que requieren las Comisiones, Comités y Diputados.

Los servicios que se brindan son de investigación, análisis y consulta, a través de una solicitud a la Dirección del SIA, que puede ser vía telefónica, correo electrónico, por escrito o personal.

Los trabajos que se pueden solicitar al SIA deben ser sobre temas de interés parlamentario relativos a:

- Derecho comparado
- Antecedentes legislativos
- Análisis de doctrina
- Análisis de opinión pública
- Análisis de datos estadísticos
- Análisis económicos

Los tipos de investigación que se pueden solicitar al SIA son:

- Investigaciones Con Solicitud (ICS). Se realizan a petición de Diputados, Comisiones y Comités, sobre temas de interés de la agenda legislativa.
- Investigaciones Sin Solicitud (ISS). Se anticipan estudios de interés en base en la agenda legislativa. (Están publicada en Internet).
- Consultas Verbales (CV) y/o Consultas Escritas (CE), mismas que son de atención inmediata y son sobre temas de interés legislativo.
- Análisis (A) de recopilaciones temáticas de información coyuntural conforme a la agenda legislativa.

1.5. Controles de Operación.

A efecto de que el trabajo del SIA se realicen con la calidad requerida y en la cantidad programada, se establecieron las disposiciones siguientes:

1. Los Servicios de Investigación y Análisis atenderán las solicitudes de investigaciones y análisis de nivel profesional que requieren las Comisiones, Comités y Legisladores que integran la Cámara de Diputados.

Las investigaciones se clasifican en:

- 1) Investigación a petición de los usuarios, las que requieren de un término mínimo de tres días para su elaboración.
- 2) Consultas escritas y/o verbales, que se satisfacen de inmediato o al día siguiente, como máximo.
- 3) Investigación sin solicitud, que es el trabajo que se realiza previendo las solicitudes de información que se recibirán, mismas que se publican e incorporan a Internet.
- 4) Análisis¹⁸, recopilaciones de información solicitada, ordenadas y sistematizadas, destacando las partes que son importantes.

2. Las Subdirecciones deberán abstenerse de recibir las solicitudes de investigación. La Dirección, registra y turna las solicitudes de investigación a la Subdirección que corresponda, señalándose la fecha de respuesta.

3. Todas las consultas serán reportadas a la Dirección, con copia de los documentos, para efectos de su registro y control.

4. Las investigaciones sin solicitud requieren que el tema y contenido propuesto por la Subdirección, sea autorizado por la Dirección. Una vez autorizada la registrará a efecto de que su conclusión no exceda del término de un mes.

5. Los requisitos que deben cumplir las investigaciones sin solicitud son:
1) Que el tema a investigar corresponda al área de especialización.

2) Que el tema esté comprendido dentro de los asuntos de la agenda legislativa o en un tema coyuntural, de acuerdo a los asuntos actuales del trabajo legislativo.

6. Concluida la Investigación sin solicitud, la Subdirección deberá presentarla a la Dirección.

7. La investigación deberá cumplir con lo siguiente :

1) Que la carátula contenga las menciones requeridas.

2) El índice autorizado.

3) La introducción, que contendrá el por qué de la investigación y la metodología seguida.

4) Resumen Ejecutivo, que es la síntesis del contenido de la investigación, que permita tener una visión rápida de la totalidad de la misma.

5) Desarrollo del contenido, de acuerdo con el índice.

6) Conclusiones, que destaquen los puntos a los que se llega con el trabajo de investigación.

7) Contraportada.

8. Las investigaciones con solicitud deberán cumplir con los requisitos anteriores.

¹⁸ A partir del 1º de enero de 2004.

9. Los análisis deberán cumplir con lo siguiente:
 - 1) Carátula con las menciones requeridas,
 - 2) Índice del material recopilado, ordenado y sistematizado, señalando su fuente,
 - 3) Destacar las partes importantes,
 - 4) Síntesis de lo obtenido y conclusiones.

10. El trabajo de investigación es responsabilidad del Investigador, que debe vigilar que el trabajo tenga el nivel de exposición adecuado, así como que su contenido sea claro en cuanto a su fundamentación y motivación, sin errores mecanográficos y faltas de puntuación y ortografía.

11. La Dirección hará una revisión general y la turnará para su incorporación a Internet, en la Base de Datos del SIA, y ordenará la elaboración y distribución de los avisos.

12. La Dirección y las Subdirecciones vigilarán que las investigaciones estén debidamente insertas en Internet.

Bibliografía consultada:

Germán Pérez y Antonia Martínez, comps; *La Cámara de Diputados en México*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Cámara de Diputados, LVII Legislatura; Miguel Ángel Porrúa, 2000. 246 p.

Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente. p. 179

Joaquín Contreras Cantú; *Profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 2000 (Praxis; 113). Edición electrónica: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1319>
Formación de cuadros en el Poder Legislativo. p. 29

Pierre Avril; *El Poder Legislativo en la actualidad*. México: Cámara de Diputados, LV Legislatura; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. 326 p.

Edición electrónica: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=967>

Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo, los auxiliares de la labor legislativa. p. 195-212

Robert Balkin Weill, Alfredo del Valle Espinosa, Juan Carlos Córdova, *Retos de los institutos de investigaciones legislativas.*, Eleael Acevedo Velásquez; Congreso del Estado de Morelos, XLVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. *Memoria del V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas (5 :Cuernavaca, Morelos : 19-21 de marzo de 2003)*. México, 2003.

Rodríguez Lozano, Amador; *La reforma al Poder Legislativo en México / México*: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998. 112 p. (Cuadernos constitucionales México-Centroamérica; 32). Edición electrónica:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=126>

V. Propuestas para mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión. p. 50

1. Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores y dotación de los recursos suficientes para realizar sus tareas de representación popular, tales como la gestoría social

Zamudio Tadeo, Juan Francisco. *La profesionalización de los servicios de investigación legislativa. Análisis de caso: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVII y LVIII Legislaturas*. México: el autor, 2002.

Tesis para obtener el título de maestro en gobierno y asuntos públicos. UNAM. Asesor Dr. Juan Carlos León y Ramírez.

“EL SERVICIO DE REFERENCIA EN LA BIBLIOTECA LEGISLATIVA”

Fabiola Elena Rosales Salinas ¹⁹

Sumario: 1. Introducción. 2. La Biblioteca Legislativa. 3. Los Servicios de Referencia. 4. El Servicio de Referencia en la Cámara de Diputados en la actualidad. 5. Evaluación interna y externa. 6. Conclusiones.

Resumen

Ensayo sobre la importancia de la información en los Parlamentos, con especial énfasis en uno de los servicios ofrecidos llamado: Referencia. Dicho servicio se encarga de captar las necesidades de información de los miembros de la legislatura y atenderlas de manera oportuna y veraz. Se enumeran las características del trabajo de referencia, a saber: confidencialidad, oportunidad, discrecionalidad y neutralidad política. Se habla del diseño de servicios ex profeso para los legisladores y el staff parlamentario, así como la importancia del proceso de evaluación continua, tendiente a ofrecer nuevos y mejores servicios que coadyuven al trabajo legislativo.

¹⁹ Subdirectora de Referencia Especializada del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados.

“EL SERVICIO DE REFERENCIA EN LA BIBLIOTECA LEGISLATIVA”

1. Introducción

El rol de la información en la vida cotidiana de las personas y las instituciones posee valores fundamentales sobre todo para la toma de decisiones, pues entre más y mejor informados nos encontramos, analizamos mejor las situaciones tendientes a resolver los conflictos. En el ámbito particular de la vida congresional, la información juega un papel nodal en las legislaturas en cada una de las funciones que éstas realizan, a saber: legislativa, financiera presupuestaria, jurisdiccional, administrativa, deliberante, y de control y contrapeso político.

En este trabajo abordaremos uno de los servicios que se deben ofrecer en los parlamentos en relación con la información proporcionada a los legisladores, el Servicio de Referencia. Veremos algunas de las características que debe poseer en relación al trato y la naturaleza de la información que les otorgue, así como la descripción de uno de los servicios ofrecidos por el Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión²⁰.

2. La Biblioteca Legislativa

Empezaremos por definir a las instituciones bibliotecarias de los poderes legislativos como aquella unidad de información encargada de dar servicio a los integrantes de la legislatura y cuyo objetivo se centra en satisfacer las necesidades de información de los miembros del parlamento²¹. En la tipología documental, las bibliotecas legislativas o parlamentarias (se utiliza el término indistintamente) son bibliotecas especiales dado los usuarios a los que atienden, los servicios ofrecidos y a que su colección debe poseer materiales de muy distinta índole temática junto con una colección nutrida sobre derecho parlamentario. La característica distintiva de estos centros de documentación es que la información ofrecida debe ser de alta calidad, lo cual hará posible diseñar instrumentos jurídicos eficientes, así como evaluar y cuestionar las políticas públicas del gobierno²². En términos generales se debe mantener informado al miembro de la legislatura para que la información sea el pilar en la toma de decisiones.

Sus acervos principales van más allá de los libros y publicaciones periódicas de la mayoría de las bibliotecas, y se observa una amplia colección de publicaciones oficiales, literatura gris, publicaciones de organizaciones internacionales y estadísticas, así como documentos de otras fuentes que el

²⁰ Mucho se ha discutido acerca del nombre que se le debe dar a los repositorios de información, llámese biblioteca, centro de documentación, centro de información, etc. Para efectos del presente trabajo consideraremos indistintamente a las unidades documentales, ya que poseen la misma naturaleza, pues surgen de la necesidad terciaria de información y sirven a una comunidad específica para satisfacer sus necesidades de información independientemente del nombre de moda que se les adjudique.

²¹ *International encyclopedia of information and library science*. p. 360-362

²² Recordemos que dentro de las funciones del Poder Legislativo, destaca, además de la función legislativa, la de control y contrapeso político, entre otras.

profesional que labora debe conocer y manejar. En este punto es pertinente decantar esta pequeña disertación al rol de los referencistas parlamentarios, quienes debemos manejar la colección propia, conocer otros repositorios de información -para conseguir aquellos documentos requeridos- y diseñar servicios documentales apropiados.

3. Los Servicios de Referencia

El Servicio de Referencia, es definido como “el área encargada del servicio de ayuda intelectual a los lectores, con objeto de que estos puedan aprovechar racional y metódicamente los recursos del fondo bibliográfico y documental de la biblioteca”²³. Los referencistas atienden de manera directa a los usuarios determinando de manera específica sus requerimientos de información, y tienen la finalidad la de satisfacer sus necesidades de información inmediatamente²⁴.

La recepción de consultas se hace por diversos medios, desde el más tradicionalista de la visita a la biblioteca para plantear la necesidad de información, hasta consultas por teléfono, correo electrónico y de forma escrita (mediante oficio o fax).

De manera general los servicios ofrecidos por Referencia se dividen en tres²⁵ vertientes: 1) De información (atención a las solicitudes de información recibidas en la modalidad de consulta rápida o de búsqueda especializada); 2) De formación (enseñar el uso de los acervos y las fuentes secundarias de información); y 3) De orientación (asesoría en el uso de las obras)²⁶

Quienes proporcionan información legislativa juegan un papel clave como transmisor, intérprete y sintetizador de la información para el parlamento, de tal forma que la información que entreguen deba ser precisa, presentada en una forma accesible y proporcionada de manera oportuna²⁷

El primer rubro, 1) *Servicios de Información*, abarca la respuesta a preguntas específicas planteadas por el usuario, la Diseminación Selectiva de Información, los servicios de Alerta, la elaboración de Bibliografías y la Indización. El segundo rubro 2) *Servicios de Formación*, se aboca a la instrucción en el uso de los servicios y los recursos informativos. En la última vertiente, llamada 3) *Servicios de Orientación*, se ayuda al usuario en el uso de las fuentes documentales *ad hoc* a sus necesidades de información.

Los referencistas parlamentarios deben configurarse como un grupo de proactivos proveedores de información, una especie de agentes informadores a favor de los legisladores, y los servicios que ofrezcan deben ser de alta calidad, entendida ésta como servicios dinámicos, actualizados y precisos²⁸.

²³ Martínez de Sousa. *Diccionario de bibliología y ciencias afines*. p. 101

²⁴ Escalona Ríos, Lina. “La evaluación del servicio de consulta ¿calidad o cantidad?”. p. 13

²⁵ Merlo Vega, José Antonio. “El servicio bibliotecario de referencia”. p. 97

²⁶ Idem.

²⁷ Robinson, William. *El papel que juega la información en una legislatura democrática*. p. 7

²⁸ *Lineamientos para bibliotecas legislativas*. p. 1

La relación personal entre el referencista y el usuario final, debe crear lazos de confianza a través de los pilares de objetividad, oportunidad, discrecionalidad, precisión, y neutralidad política.

Como ya observamos, nuestros valores fundamentales son la imparcialidad, objetividad y confidencialidad²⁹ pero además se debe atender a las demandas de información con ciertas características tales como la velocidad, actualidad, relevancia y precisión. Además el bibliotecario referencista debe procurar tener un bagaje cultural amplio, mantenerse enterado de las noticias diarias, y estar capacitado regularmente en las materias de interés general, así como conocer la colección de la biblioteca y mantener relaciones con otros centros bibliotecarios³⁰.

4. El Servicio de Referencia en la Cámara de Diputados en la actualidad

En la L Legislatura (1976-1979) la Biblioteca de la Cámara de Diputados cambia de nombre a Centro de Información y Documentación. En este momento se sienta el precedente de cambiar periódicamente la denominación de la biblioteca, o más genéricamente, la unidad de información legislativa. En la LI Legislatura (1979-1982), fue el servicio de información CAD; la LII Legislatura (1982-1985), le llamó centro de información de la Cámara de Diputados, INFOCAD; la LIII Legislatura (1985-1988), la bautizó con el nombre de Servicio de Información Legislativa, SIL; durante la LV Legislatura (1991-1994), se re-estrenó con el nombre de Sistema Integral de Información y Documentación, SIID; el cual derivó en la Dirección General de Bibliotecas, para finalmente constituirse como Centro de Documentación, Información y Análisis, CEDIA³¹.

Es de suponerse que en cada época existió un protoservicio de referencia, sin embargo no sabemos de la existencia de éste ni por evidencias documentales ni por el trabajo realizado. Es a partir de la LVIII Legislatura, que se conformó un equipo profesional de planta, *ex profeso* para la labor de Referencia. Muchos de nosotros aún seguimos en el Servicio de Referencia, ahora conformado en una Subdirección, y hemos visto cómo ha cambiado la configuración de la Legislatura y la naturaleza y número de las consultas recibidas.

Esta última denominación -CEDIA-, ha traído un avance organizacional, en tanto que de éste, dependen la Biblioteca Legislativa, el Servicio de Investigación y Análisis, y el Museo Legislativo. Referencia, que en un principio dependía de la Biblioteca Legislativa, desde el año 2006 se incorporó a la Dirección de Investigación y Análisis con el nombre de Subdirección de Referencia Especializada.

²⁹ Liahut Baldomar, Dulce María. *Pautas generales para un servicio de información parlamentaria*. p. 3

³⁰ *Lineamientos...* p. 28-35

³¹ Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la reingeniería de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. Publicado en Gaceta Parlamentaria el 20 de diciembre de 2005.

Con este cambio de adscripción se quiso paliar la insuficiente comunicación de los servicios de referencia e investigación. La relación articulada directamente entre los servicios de referencia y los de investigación dio como resultado coordinar el intercambio de solicitudes, para que los investigadores no dediquen trabajo extraordinario en la búsqueda de información, función propia de Referencia. Este cambio trajo consigo una mejor comunicación entre el personal encargado de la búsqueda y recuperación de información, y el encargado del análisis y redacción final de la misma.

La interrelación entre referencia e investigación es de vital importancia para ofrecer un servicio coherente; dicha coordinación es necesaria para evitar la duplicación del trabajo y coadyuva al control de la presión ejercida a la planta laboral, dada la naturaleza del trabajo parlamentario³².

“Los legisladores necesitan información relevante, objetiva, atingente a sus necesidades y extremadamente oportuna, por tanto la selectividad y la velocidad son factores cruciales del servicio”³³, en este sentido, el personal debe estar preparado para responder oportunamente las peticiones y en la medida de lo posible anticiparse a las necesidades que puedan surgir, en particular el personal de referencia y de investigación. Así pues, el referencista debe ser un negociador apto de información en beneficio del legislador y prepararse con anticipación para atender las necesidades urgentes de los parlamentarios³⁴

Derivado de lo anterior, cabe destacar que la Subdirección de Referencia Especializada ofrece atención personalizada a los usuarios, a partir de una breve entrevista, para determinar sus necesidades de información y satisfacerlas oportuna, confidencial, imparcial y eficientemente.

Si bien, en párrafos anteriores observamos la naturaleza de la asistencia referencial, la cual se clasifica en informativa, formativa y de orientación, existen dos modalidades para brindar dicha asistencia:

- a) el *Servicio Directo*, implica la ayuda individual a los usuarios, incluye la respuesta a preguntas específicas, la orientación en las búsquedas de información y la guía a los usuarios en el uso de los recursos bibliotecarios; en tanto que
- b) el *Servicio Indirecto* se relaciona con la preparación de herramientas para mejorar el acceso a las colecciones.

A continuación se describirá, a partir de esta última clasificación, algunos de los servicios y productos que se ofrecen a los legisladores y al personal parlamentario.

El *Servicio Directo*, como ya se apuntó, involucra la respuesta a preguntas específicas del usuario, dichos cuestionamientos los recibimos de forma

³² *Encyclopedia...* p. 361

³³ Liahut Baldomar. Op cit. p. 7

³⁴ *Pautas...* p. 9

personal, por teléfono o por correo electrónico. También damos orientación en el uso de servicios y recursos de información, proporcionando al usuario las instrucciones necesarias para la utilización eficiente de fuentes de información tales como Gaceta Parlamentaria y Diario de los Debates, además de información contenida en CD's, DVD's, bases de datos en línea, etc. Otro servicio es la realización de Bibliografías, las cuales son selecciones bibliohemerográficas en forma de lista, sobre algún tema previamente definido por el usuario. A partir del año 2006 se ha implementado una especie de Diseminación Selectiva de Información³⁵, haciendo llegar a las comisiones parlamentarias, bibliohemerografías temáticas relacionadas con sus iniciativas, además de enviarles información periódica a través del correo electrónico.

De los productos que hemos publicado en Internet como parte del *Servicio Indirecto*, se pueden consultar las Compilaciones Temáticas (información ordenada sistemáticamente inherente a las tareas legislativas): *Letras de Oro en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados*³⁶, *Medalla al Mérito Cívico "Eduardo Neri, Legisladores de 1913"*³⁷, *Informes presidenciales 1917-2006*³⁸, entre otros. Existen también algunos Boletines hemerográficos temáticos³⁹. Además contamos con el Alerta: *Bibliografía Legislativa*, que difunde las novedades bibliohemerográficas nacionales en materia de derecho

³⁵ En la doctrina bibliotecológica la Diseminación Selectiva de Información es un término acuñado en 1958 por Hans Peter Luhn, definido como "aquel servicio dentro de una organización dedicado a la canalización de nuevos elementos de información, a partir de cualquier fuente, hasta aquellos puntos dentro de la organización donde la probabilidad de su utilidad en el trabajo diario o interés sea elevada" en tanto que la Organización Internacional de Normalización (ISO) la define como "un proceso activo de comunicar regularmente la nueva información disponible sobre una materia definida por un perfil de búsqueda", entendiéndose por perfil de búsqueda "la descripción de una solicitud en un lenguaje documental indicando y definiendo el área de interés de un usuario". Ambas citas se toman del trabajo de Sánchez Pereyra. En el ámbito parlamentario, al atender las necesidades, por así decirlo, volátiles de los parlamentarios, este servicio muta y se reconforma, así que en la Subdirección de Referencia Especializada, hemos diseñado un servicio de bibliografías temáticas en relación a los temas de las iniciativas estudiadas por las comisiones ordinarias. Estas selecciones bibliohemerográficas se entregan en mano propia a los secretarios técnicos de cada comisión, y en algunos casos esta entrevista deriva en una mejor comunicación e interrelación fructífera. Es decir, invertimos los procesos en tanto que primero revisamos los temas que el propio Congreso canaliza a las Comisiones, para luego entrevistarnos con los encargados de la realización del trabajo parlamentario.

³⁶ Contiene el proceso legislativo, publicación oficial y sesión solemne, a texto completo, de los personajes e instituciones colocados en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados. Puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_muro.htm

³⁷ Compila la historia de la medalla, los documentos parlamentarios relativos a los hombres ilustres que la han recibido, y en algunos casos se incluye un anexo fotográfico. Puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_neri.htm

³⁸ Recopila el mensaje político, la respuesta del Presidente del Congreso y en su caso, los posicionamientos de los Grupos Parlamentarios. Además las biografías del Presidente Constitucional y los Presidentes del Congreso en cada periodo. Incluye anexos fotográficos. Puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_info.htm

³⁹ Temas como la extraterritorialidad de la ley y la revisión de la legalidad de los contratos de obra pública otorgados a la empresa Construcciones Prácticas, pueden consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_boletin.htm

parlamentario⁴⁰ y la cual se envía periódicamente a los miembros de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL). Los Índices de publicaciones, se utilizan para acceder de forma rápida a la información contenida en documentos, por ahora estamos indizando los temas de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*⁴¹.

Los referencistas no somos bibliotecarios tradicionales sino una especie de agentes de información y pretendemos jugar un papel clave como transmisores, intérpretes y sintetizadores de la información. Nuestro papel es buscar la información precisa, integrarla con otros materiales, sintetizarla a un tamaño que se pueda digerir, y diseminarla ampliamente, de una forma que no sea partidista y tan objetiva como sea posible, con el fin de que todos puedan usarla con un alto grado de confianza⁴².

5. Evaluación interna y externa

Por último, quisiera resaltar la importancia de la evaluación del Servicio de Referencia, la cual nos permite determinar el nivel de los logros obtenidos, así como las fallas cometidas, con el fin de superarlas y optimizar el servicio, mejorando los productos que ofrecemos⁴³.

La evaluación externa corre a cargo de la Cámara de Diputados a través del Programa Operativo Anual, el cual marca cuantitativamente las consultas que se deberán atender y los trabajos que se deberán entregar.

La evaluación interna se lleva a cabo a través de una Base de Datos en formato ISIS⁴⁴, en la cual se registran los datos del usuario y la descripción de la información solicitada, así como las fechas de recepción y desahogo de las consultas. En el año 2006 del total de consultas que se recibieron, se contestaron el 99.97% y el 0.03% restante, se canalizaron a otras instituciones.

Cabe señalar que la mejor evaluación es la que se recibe directamente por parte del usuario día con día, pues es la que nos alienta a seguir atendéndolos con el mismo empeño.

⁴⁰ Contiene la referencia de los libros y artículos contenidos en publicaciones periódicas sobre derecho parlamentario, además de un abstract o bien la tabla de contenido de los documentos. Puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_libro.htm

⁴¹ Socializar la información a través de la técnica de indización, ayuda al usuario a encontrar rápidamente información en una obra tan extensa como la presente, y hacerse una idea del contenido del documento para saber si es pertinente a sus necesidades de información. Cada tomo tiene una tabla de contenido, pero en muchos casos, ésta no refleja la totalidad de los temas, es por ello, y por la importancia de esta obra en la vida parlamentaria de nuestro país, que se decidió realizar este índice temático. Para consultarlo pulse en la siguiente dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re_indice.htm

⁴² Robinson. Op cit. p. 7-8

⁴³ Escalona Ríos. Op cit. p 12

⁴⁴ Programa de administración de bibliotecas, generado por la UNESCO

6. Conclusiones

El área de Referencia en los centros de información legislativos es la encargada de la atención directa al usuario y de canalizarlo, de ser necesario, a otros servicios tales como el de investigación y análisis. Su tarea está basada en el conocimiento y manejo de la colección tanto de consulta (diccionarios y enciclopedias), acervo general (libros, revistas, audiovisuales) y documentos digitales, además de la gestión documental para poder recuperar documentos sin importar el origen geográfico de los mismos.

El trato diario y directo con los usuarios, permiten a los referencistas conocer sus necesidades de información, mas también los compromete a actuar de manera eficaz, oportuna, imparcial y confidencial, valores básicos en una relación de confianza productiva, que desinhibe al usuario para expresar su necesidad de información.

El personal que labora en Referencia está expuesto al stress constante dadas las preguntas directas y la rapidez con que se espera la orientación, por lo que requiere una capacidad de análisis y síntesis que debe ser constantemente pulida mediante cursos de capacitación.

Por último, observamos que tanto la evaluación interna como externa de los servicios que presta, son de utilidad en el diseño y ejecución de servicios óptimos para el trabajo legislativo.

Bibliografía consultada:

Bailey Jr, Charles W. *The role of reference librarians in institutional repositories*. 2005. en: <http://escholarlypub.com/cwb/reflibir.pdf> [Consultado el 18 de diciembre de 2007]

Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Referencia Especializada. En: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re.htm> [Consultado el 14 de enero de 2008]

Díaz Santana, Héctor. "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente". En: *La Cámara de Diputados en México*. México: M. A. Porrúa, 2000.

Cavero Pérez, Ernesto. *Sistemas de información e investigación parlamentaria*. México : CESOP, 2001

Escalona Ríos, Lina. *La evaluación del servicio de consulta ¿calidad o cantidad?* En: *Biblioteca Universitaria*, Nueva época, Vol. 7, No. 1, ene-jun, 2004. p 12-22

Feather, John y Paul Sturges. "Parliamentary libraries". En: *International encyclopedia of Information and Library Science*. Londres : Routledge, 1997. p. 360-362

Fernández de Zamora, Rosa María y Martínez Leal, Margarita. *La biblioteca del H. Congreso de la Unión 1821-1994: su historia, sus recursos, sus servicios*. México : Senado de la República, 2004. 216 p.

Kanev, Dobrin y Anguelova, Margarita. *Las bibliotecas parlamentarias y los servicios de investigación: cooperación, coordinación y directrices futuras*. En: *63ª Conferencia de la International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) (63ª : Copenhague : agosto 31 a septiembre 5, 1997)* 8 p.

Liahut Baldomar, Dulce María. *Pautas generales para un servicio de información parlamentaria*. México : Cámara de Diputados. Dirección General de Bibliotecas, 2003. 34 p. (Cuadernos de Apoyo ; DG13-03)

Lineamientos para bibliotecas legislativas. La Haya : IFLA, 1997. (Informes Profesionales de IFLA ; 53) 148 p. Kohl, Ernst, ed. Liahut Baldomar, Dulce María, trad. Versión actualizada en español del Guidelines for legislative libraries, editada por Dermont Englefield.

Maciá, Mateo y Martínez-Cañavate, María del Rosario. "Documentación parlamentaria". En: *Manual de documentación jurídica*. España : Síntesis, 1998. p. 205-278

Martínez de Sousa, José. "Bibliotecario de referencia". En: *Diccionario de bibliología y ciencias afines*. Madrid : Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1989. p. 101.

Meneses Tello, Felipe. *“Las bibliotecas en la composición orgánica de los parlamentos”*. En: *Memorias de 2º Foro Social de Información, Documentación y Bibliotecas* (2º : México D.F. : 7 y 8 e septiembre de 2006) 12 p.

Merlo Vega, José Antonio. *“El servicio bibliotecario de referencia”*. En: *Anales de documentación*, No. 3, 2000. págs. 93-126

Nair, Raman. *“Information services to the legislators”*. En: *Kelpro Bulletin*, No. 9, 1 &2, dic. 2005. p. 59-64

Robinson, William. *El papel que juega la información en una legislatura democrática*. México : Cámara de Diputados. Sistema Integral de Información y Documentación, 1999. 20 p. (Cuadernos de Apoyo; DG09-98)

Sánchez Pereyra Antonio. *La disseminación selectiva de información a través de internet : propuesta de boletín electrónico de información bibliográfica especializada en economía, utilizando la base de datos CLASE*. En: <http://www.dgbiblio.unam.mx/servicios/dgb/publicdgb/bole/fulltext/voll11/clase.html> [Consultado el 17 de diciembre de 2007]

“TRATAMIENTO DE LAS INVESTIGACIONES SIN SOLICITUD EN LA SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA INTERIOR DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO”

Mtra. Claudia Gamboa Montejano ⁴⁵

Resumen

El contenido del documento es la descripción del procedimiento de elaboración de las investigaciones sin solicitud de la Subdirección de Política Interior de los Servicios de Investigación y Análisis.

Comenzando con el señalamiento a grandes rasgos del contexto de creación del área, así como los lineamientos que rigen a la misma sobre el particular; abordando el criterio para la selección de temas, las principales secciones de dichas investigaciones, así como los principales aportes, entre otros aspectos. Finalizando con algunas consideraciones y apreciaciones sobre el real papel que estas investigaciones tienen y pueden llegar a tener en cierto tiempo.

⁴⁵ Subdirectora de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“TRATAMIENTO DE LAS INVESTIGACIONES SIN SOLICITUD EN LA SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA INTERIOR DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO”

Consideraciones Generales

El 2 de agosto de 1999, inició sus actividades el Servicio de Investigación y Análisis (SIA), actualmente adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis.

El SIA tiene como objetivo proporcionar análisis de forma profesional y especializada a los Diputados, Comités, Comisiones, mediante el suministro de información imparcial, objetiva y oportuna, misma que servirá para el trabajo legislativo.

Pronto se vio la necesidad de anticiparse a los requerimientos, motivo por el que se ideó prever cierto material a la solicitud formal, básicamente en los temas que seguramente se tratarían, basándose en la agenda legislativa y el momento político.

Así surgieron las investigaciones sin solicitud, y que de acuerdo a las Reglas de Operación de los Servicios de Investigación y Análisis: “ ... es el trabajo que se realiza previendo las solicitudes de información que se recibirán, mismas que se publican e incorporan a Internet”, así como que se “requiere que el tema y contenido propuesto por la Subdirección, sea autorizado por la Dirección. Una vez autorizada la registrará a efecto de que su conclusión no exceda del término de un mes”.

Tiempo de Duración

Por lo general el tiempo empleado en este tipo de trabajos es de tres a cinco semanas, ya que en caso de que lleguen solicitudes con solicitud expresa, que requieran de mayor prontitud, se dejan en el “cajón” para su posterior finalización.

Por ello es que los temas deben de tener un alcance a mediano plazo que permitan cierta laxitud en el tiempo.

Temas susceptibles de desarrollarse en las investigaciones sin solicitud

Se consideran que el tema a escoger encuadre en uno de los siguientes supuestos:

- Ø Que esté en la agenda legislativa próxima a desarrollarse.
- Ø Que sea de interés parlamentario en general.
- Ø Que los medios de comunicación sean muy recurrentes en el tema, ya que por ser un asunto de boga, muy probablemente llame la atención de los legisladores.

Cabe señalar que en ocasiones una investigación con solicitud puede convertirse en una sin solicitud, si se considera conveniente la difusión de la misma, por caer en uno o más de los anteriores supuestos, sin embargo, para esta posibilidad tiene que ser consultada expresamente su aprobación, a quien de origen hizo dicha solicitud.

Metodología General empleada

Puede decirse que el tema se aborda de manera parecida a una tesina de postgrado, pero eminentemente de carácter coyuntural, es decir, se dejan de lado el desarrollo a fondo de los subtemas y/o secciones, salvo que sea necesaria una mayor explicación de los mismos, en ocasiones se utilizan anexos complementarios, en caso de que se desee ver el texto de ciertos documentos consultado de manera completa y cuando así lo amerite el caso.

En decir, que en su mayoría se cumplen con los lineamientos de investigación académica del ámbito jurídico, la variante radica esencialmente en la técnica de depuración, deserción y de inducción, entre otros, por el carácter eminentemente coyuntural que tienen estos documentos.

Algunas Consideraciones Preliminares

- Desde el título se menciona que el análisis es de carácter jurídico, y lo que principalmente puede encontrarse en su contenido.
- Se hace una valoración de los insumos a utilizar, como "estado del arte" que guarda la bibliografía a consultar.
- Contextualizar en la medida de lo posible, los regímenes jurídicos a analizar, en caso de incluir Derecho Comparado.(verificar y explicar el sistema jurídico-político en cada uno de ellos).

PRINCIPALES APARTADOS DE LAS INVESTIGACIONES SIN SOLICITUD

En su mayoría este tipo de investigaciones contiene los siguientes rubros, (dependiendo del tema en concreto que se esté realizando y las necesidades del tipo de información que se requiera en cada caso):

- INTRODUCCIÓN
- RESUMEN EJECUTIVO

Contiene en una síntesis muy resumida del contenido más trascendente del documento en su totalidad.

- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El incluir o no ciertas definiciones, depende en gran medida del tema específico a tratar, ya que mientras en algunos casos los conceptos tengan que ser por demás básicos, en algunos otros casos, es necesario mencionar algunas opiniones más desarrolladas de especialista en el tema.

En caso de encontrar opiniones especializadas, que contengan aportaciones valiosas para el estudio se incluyen, procurando que entre las mismas se complementen o en su caso se confronten, buscando en este último caso siempre un equilibrio en las opiniones emitidas, situación que también está supeditada en la información encontrada.

- ANTECEDENTES JURÍDICOS

Dichos antecedentes pueden ser desde la primera Constitución en nuestra vida independiente, (1824) y las subsecuentes, hasta la que actualmente nos rige (1917), así como las reformas que ha tenido el artículo o los artículos constitucionales seleccionados hasta la fecha.

Si el tema también abarca una legislación secundaria, se aborda en la medida de lo posible, la evolución que ha tenido dicha legislación.

En ocasiones es necesario revisar también el Diario de los Debates, para analizar todo el proceso legislativo que dio origen a determinada figura o institución jurídica.

- DERECHO COMPARADO

Este rubro puede ser en dos vertientes:

* De carácter externo: Todo el marco legal vigente en otros países sobre el tema, ya sea a nivel Constitucional o de legislación secundaria.

* De carácter Interno: Las Constituciones locales así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y también las legislación local en el tema.

- DERECHO INTERNACIONAL

En caso de ser necesario se hace el señalamiento de ciertos instrumentos jurídicos internacionales que han regido o rigen en el tema desarrollado se lleva esto a cabo.

- PRINCIPALES INICIATIVAS PRESENTADAS SOBRE EL TEMA

En su mayoría se comparan las de la Legislatura actual, salvo que se quiera tomar un mayor parámetro de análisis, en ese caso, se pueden analizar también las de la Legislatura próxima anterior.

En ciertas ocasiones también se llegan a comparar las exposiciones de motivos que se mencionan en las propuestas de reforma, con el propósito de tener un mayor acercamiento en cuanto al objetivo e intención del legislador sobre determinada reforma.

- DATOS RELEVANTES

En algunos apartados tales como el de Derecho Comparado y el de las iniciativas presentadas se concluyen con la realización de Datos Relevantes, que como su nombre lo indica es lo más sobresaliente de cada uno de los

elementos comparados, se hace hincapié en las grandes semejanzas o diferencias encontradas.

- REFORMAS DEL ESTADO.

(2000-2006). La publicación en el 2001, de los diagnósticos y propuestas de las 6 mesas de análisis que se llevaron al comienzo de ese sexenio, sobre la posibilidad de una Reforma del Estado integral, ha permitido en los casos que esto es posible, introducir una sección en la que se expone el tratamiento que se le dio a cierto tema, en caso de que éste haya sido objeto de estudio en este análisis multidisciplinario.

(2000-2012). En la actual administración, el Poder Legislativo, fue el precursor y encargado de dar continuidad a los trabajos previos, y de manera formal dio vida a esta nueva etapa a través de la “Ley para la Reforma del Estado”, en la cual tanto los partidos políticos como la ciudadanía en general tuvo oportunidad de plasmar sus diferentes inquietudes y propuestas sobre los cinco grandes temas en que fue dividida ésta.

Ambas Reformas en caso de considerarlo pertinente son incluidas, a través de sus propuestas concretas.

- FUENTES DE INFORMACIÓN

Esta sección no es otra cosa, más que el concentrado de los distintos elementos que se consultaron y utilizaron para la elaboración de la investigación, antaño era exclusivamente la bibliografía, sin embargo, con el advenimiento de la informática en todos sus niveles, se habla también del Internet, los discos compactos, así como de la conocida “literatura gris”.

Cabe señalar que esta sección es importante ya que todo lo que se exponga en el trabajo de investigación, sobre una opinión que tome cierto partido o una postura definida sobre alguno de los temas tratados, debe de ir acompañada siempre de la fuente consultada.

Como puede observarse a través de estas investigaciones, sin la necesidad de decir más allá de lo necesario, se pone un documento a disposición del usuario, objetivo pero que a la vez contenga diversas hipótesis, y corresponderá finalmente al mismo usuario “descubrir” cual es la mejor alternativa a cierta problemática jurídica, sin la necesidad de tener que inclinar la balanza a una u otra de las posibilidades planteadas.

Dentro de las desventajas que se podrían decir de este tipo de trabajos de investigación parlamentaria, es que se podría considerar que el trabajo en sí, por su misma naturaleza, no da más, no es más crítico de las situaciones presentadas, sin embargo, como sabemos eso estructuralmente no le corresponde a este tipo de servicio.

- **PRINCIPALES APORTES.**

De una lectura que se haga a estos documentos de pueden definir, entre otras cuestiones:

Si la doctrina ha abordado lo suficiente en relación cierta figura jurídica, y cuál es el mejor concepto existente hasta ahora de la misma.

Si a través de la historia legislativa de determinada figura ha habido notorias ausencias de legislación, o en su caso, ha habido una adecuada evolución de la misma.

Si en el Derecho Comparado, considerando las variables correspondientes, es viable o no implementar alguna regulación en nuestro sistema y que aplicaciones tendría esto.

Si de los cuadros comparativos de las iniciativas que se presentan, se puede apreciar cual está mejor diseñada en cuestiones de técnica legislativa, o por el contrario, queda a subjetividad e interrelaciones diversas el texto propuesto.

Es así que como resultado natural de la lectura de estos documentos se derive a cuestionamientos más específicos y concretos, que den lugar a posturas definidas, pudiendo también dar pauta al inicio de una investigación más a fondo en cada uno de los rubros que se presentan, siendo un referente confiable para cualquier trabajo posterior que se desee desarrollar, un ejemplo de estos es la experiencia que se ha tenido con los Centros de Estudio, específicamente con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el cual ya en ciertas ocasiones ha solicitado más información a raíz de algún trabajo localizado en Internet.

Es indudable que estos trabajos pueden de manera fáctica dar el siguiente paso, en la pirámide señalada, sin embargo, como ya se mencionó, por cuestión estructural no corresponde ya a este sistema su realización, pero se reitera que debe de ser el documento tan claro que sea el lector de dichas investigaciones, quien determine casi inmediatamente cual de las hipótesis presentadas, pueden ser las idóneas.

Pasos subsecuentes a la realización de la Investigación:

- Procedimiento para su revisión y aprobación final.
- Inclusión en el Página de la División en Internet.
- Difusión de la información.
- Retroalimentación.
- En su caso y cuando así lo amerite, una actualización posterior de dicha investigación.

Trabajos que pueden ser consultados en Internet y que no reúnen todos los apartados ya vistos.

Esto principalmente es porque en su mayoría fueron origen de una consulta específica, donde predominaba alguno de los rubros antes descritos y se ahondo más en ello.

En algunos casos de muestran eminentemente estudios basándose en cuadros comparativos, en los siguientes asuntos:

- * Comparativos de Antecedentes legislativos.
- * Comparativo entre iniciativas.
- * Comparativo entre legislación de distintos países y/o estados de la federación y el Distrito Federal (derecho comparado).
- * Argumentación jurídica empleada en algunos debates parlamentarios.

Consideraciones finales

Se reconoce que en las primeras épocas de elaboración de este tipo de trabajos para el uso parlamentario primordialmente, en una primera etapa anterior al SIA, y posteriormente ya estructurado éste, en ocasiones se habían empleado técnicas de investigación, no muy determinables, ya que en ocasiones no se contaba -y en ciertas ocasiones se sigue sin contar- con el material esencial para ello, sin embargo, como en todo, es a través de la experiencia que se van adquiriendo nuevas técnicas en cada uno de los pasos de la investigación que se mencionan.

Recordando que por lo general siempre hacen falta ciertos recursos para este tipo de servicios, resulta muy loable que en todos sus niveles del sistema, se trabaje con lo que se cuenta y se realicen productos reconocidos tanto internamente como en otros medios externos.

Se considera que ya se ha comenzado una nueva etapa en el procesamiento de información interna institucional, de acuerdo a los criterios de transparencia con los que se cuenta hoy en día, mecanismo que se considera que además de fortalecer al Poder Legislativo, da mayor legitimidad al sistema político mexicano en su conjunto.

Y haciendo un análisis tal vez muy reflexivo, sobre la labor que se desempeña a través de la elaboración de este tipo de trabajos, se podría señalar que si bien no se juega un papel decisivo, en su momento si pueda llegar a ser muy determinante que la memoria institucional, si ésta se sigue conservando y alimentando, y en el trascurso de los años, se pueda llegar a señalar si los técnicos especializados de entonces, estuvieron de acuerdo o no con la implementación de cierto tipo de legislación, ya sea para bien o para mal de la población en general, si es que hubo una “alerta” teórica en el aparato interno legislativo, que señalará bajo las premisas anteriormente señaladas, “eso no es viable de hacer” o por el contrario “es indispensable llevar a cabo tal normatividad”, dando las motivaciones teórico-científicas en cada caso.

Tal vez, en mucho tiempo después también se consideren las investigaciones y distintos estudios que en determinado momento se difundieron, en los que quedó señalado tal o cual cosa, y que los actores políticos en la toma de sus decisiones no consideraron, no se percataron, o no quisieron simplemente tomarlas en cuenta, pero esto simplemente ya no nos corresponde a nosotros determinar.

Bibliografía consultada:

Bátiz Vázquez, Bernardo. *“Teoría del Derecho Parlamentario”*. Colección textos jurídicos. Editorial Oxford University Press, México. 1999.

Berlín Valenzuela, Francisco. *“Derecho Parlamentario”*. Editorial. Fondo de Cultura Económica, México. 1995.

Cano Bueso, Juan. Letrado mayor del Parlamento de Andalucía. *“La Técnica Legislativa a Debate. Cuestiones de Técnica Jurídica en el Procedimiento Legislativo del Estado Social”*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. España, 1994.

Fernández de Zamora, Rosa María y/o. *“La Biblioteca del H. Congreso de la Unión. 1821-1994. Su historia, sus recursos, sus servicios”*. Senado de la República. LIX Legislatura, julio del 2004. México.

Fernández del Moral, Javier y Cebrián Herreros, Mariano, *“Manual de Documentación Jurídica”*. Editorial Síntesis. S.A. Madrid, 1998.

Fernández Ruiz, Jorge. *“Poder Legislativo”*. Editorial Porrúa, UNAM. México, 2003.

Mora Donato, Cecilia *“Teoría de la legislación”*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, Colombia 2003.

Roberto Gil Zuarth Impartió el Módulo II *“Sistema de Información Parlamentaria” del Diplomado sobre “Análisis e Investigación Parlamentaria”*, llevado a cabo del 12 de junio al 3 de Diciembre del 2005, en la Cámara de Diputados de México.

Liahut Baldomar, Dulce María. *“Pautas generales para el establecimiento de un Servicio de Información Parlamentaria”*. Cuaderno de Apoyo distribución interna, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. DG-13-03, Enero, 2003.

“LA SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DEL SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA) Y REDIPAL”

Cándida Bustos Cervantes ⁴⁶

Resumen

La presente ponencia, explica el fundamento jurídico del Poder Ejecutivo Federal para dirigir la Política Exterior del país y la facultad que tiene el Senado de la República para vigilar su actuar. Mencionando también el fundamento jurídico que otorga facultad de la Dirección para proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara y Objetivo General de la Subdirección de Política Exterior. Sintetiza en cinco pasos el procedimiento para investigar; y los tipos de investigaciones que se realizan. Resaltando la estrecha relación que guardan nuestras investigaciones directa o indirectamente con los Principios Internacionales y el Derecho Internacional; por ultimo precisa la relación íntima que tiene la Subdirección de Política Exterior y REDIPAL, en el proceso de la investigación, en el intercambio de conocimientos experiencias con otros investigadores del país y de América.

⁴⁶ Asistente de Investigador del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“LA SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DEL SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA) Y REDIPAL”

La Política Exterior de nuestro país, es dirigida por el Poder Ejecutivo, y su fundamento legal lo encontramos en el artículo 89 fracción X de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo que los que tiene la facultad de vigilar el actuar del Ejecutivo Federal y aprobar los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; es el Senado encontrando su fundamento jurídico en el artículo 76 fracción I. Con la finalidad de apoyar al trabajo legislativo se abrió un área de estudio en Política Exterior en la H. Cámara de Diputados.

En esta área se realizan investigaciones en materia de Política Exterior, Derecho Internacional y las Relaciones Interparlamentarias, que tiene el Congreso de la Unión con los demás países y Organismos Internacionales; a solicitud de los asesores, Diputados, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, Comisiones Ordinarias, Comisiones Especiales, Grupos de Amistad y por parte de otras Dependencias Públicas, etc.; o sin solicitud, es decir por iniciativa propia, sin dejar de mencionar a las consultas verbales o escritas.

Teniendo como objetivo principal proveer de asistencia profesional y especializada a los Diputados, Asesores, Catedráticos, Estudiantes y de Dependencias Públicas de toda la información necesaria para su labor, mediante estudios, investigaciones, análisis y carpetas informativas.

El fundamento legal lo encontramos con base en lo dispuesto por el Artículo 32-b), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, le corresponde proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara, en materia de Política Exterior y Diplomacia Parlamentaria.

La investigaciones como todos sabemos son procesos sistemáticos, organizados y su objetivo es producir conocimientos y la forma de investigar de esta subdirección, es procesando información de bibliografía, digitalizada en la base de datos y en Internet, aplicando la metodología, utilizando los diferentes métodos de investigación.

Se puede sintetizar en cinco pasos que pueden parecer sencillos pero son muy laboriosos y que hay que llevarlos a cabo con pericia y son los siguientes:

1. El primer paso, escoger un tema específico para investigar que sea en materia de Política Exterior para no invadir los terrenos de las otras Subdirecciones.
2. El segundo paso delimitar el tema en una junta previa al inicio del trabajo y distinguimos sobre que línea vamos a trabajar.

3. El tercer paso es ubicar la información, y empieza un proceso de depuración y análisis de la misma para tomar lo que nos sirve y con base en eso empezar a trabajar.

4. Se empieza a vaciar la información en un documento, al termino se da una revisión en cuanto a fondo y forma, y se marcan las correcciones pertinentes.

5. Ya que se corrigió, se procede a otra revisión final, para la entrega del mismo.

Otro elemento substancial en el desarrollo de las investigaciones y los análisis, es el trabajo de equipo, pues como todos sabemos es un elemento primordial para el desarrollo del trabajo diario, y para llegar al éxito. El equipo que conformamos la Subdirección de Política Exterior, es sólido y homogéneo, ya que las ideas de todos enriquecen nuestras investigaciones y nos nutrimos unos y otros de conocimientos, apoyándonos en la realización de las mismas.

Entre los temas que me ha tocado abordar y participar encontramos:

1. Viajes realizados al extranjero, por el C. Felipe De Jesús Calderón Hinojosa Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1° de Diciembre de 2006 al 14 de Enero de 2008).

2. Tratados Internacionales Vigentes en México en materia de Derechos Sociales. Parte I (Derechos de los niños, de los indígenas, humanos y de las mujeres).

3. Tratados Internacionales Vigentes en México en materia de Derechos Sociales Parte II (Derechos de trabajadores).

4. Visitas de Estado al Congreso de la Unión (LIV a la LX Legislaturas).

El ultimo trabajo en el que estoy participando es la "Participación Política de la Mujer en los diversos puestos de toma de decisión a nivel internacional", así como los Instrumentos internacionales que se encargan de salvaguardar este derecho, y que ha suscrito México.

También es importante mencionar que he participado en la realización de carpetas informativas sobre temas de suma importancia para el país, y que es de gran apoyo al trabajo legislativo de los Diputados, ya que varios de ellos participan en Foros Parlamentarios, reuniones entre sus homólogos de otros países, etc; entre los que encontramos:

- Foro Parlamentario Asia-Pacífico (APPF)
- Reuniones Interparlamentarias México - España

Otro tipo de investigaciones que se realizan en esta Subdirección encontramos:

- Grupos de Amistad

- Relaciones Bilaterales con otros Países.
- Foros Parlamentarios
- Reuniones Interparlamentarias
- Organismos Internacionales
- Organismos Interparlamentarios
- Diplomacia Parlamentaria

Es trascendental resaltar que nuestras investigaciones tienen una estrecha relación directa o indirectamente con el Derecho Internacional ya que en la mayoría de nuestras investigaciones se toman en cuenta los principios y normas que regulan las relaciones entre los Estados, y otros sujetos de derecho internacional como las Organizaciones Internacionales con las cuales se intercambian información etc., y que son representados por su servicio diplomático.

Es importante destacar el apoyo de la Red de Investigadores Parlamentarios en línea (REDIPAL), a nuestra labor de investigación, ya que permite intercambio de información en materia parlamentaria y otros temas, por medio de una comunicación fluida y constante en el Internet, evitando costos y tiempo.

La cual tiene como objeto primordial fomentar la colaboración y experiencia profesional de los investigadores parlamentarios, a través del intercambio de conocimientos y experiencias en este campo; en la cual participan investigadores de todos los Congresos Locales de México y se ha ampliado a Centro, Sudamérica y el Caribe.

REDIPAL es de gran apoyo para la realización de las investigaciones, ya que gracias ha dicho intercambio de información ayuda al desarrollo de las mismas. Para pertenecer a esta Red de Investigadores es previa inscripción mediante el llenado de un formulario sencillo y claro mediante el portal oficial de H. Cámara de Diputados.

Bibliografía consultada:

BERNAL GARCÍA, Manuel José. *“Metodología de la investigación jurídica y socio jurídica”*. Unibocayá y Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Bogotá Colombia, 2003. ISBN 958-97260-0-3

CASTÁN TOBEÑAS, José. *“Teoría de la aplicación e investigación del derecho: metodología y técnica operatoria en derecho privado positivo”* REUS, Madrid España, 2005. ISBN 84-290-1415-2

COMBONI, Sonia, JUÁREZ, José Manuel. *“Introducción a las técnicas de investigación”*. Trillas y la Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007. ISBN 978-968-24-7493-4

GAITÁN MOYA, Juan Antonio. *“Técnicas de investigación en comunicación social : elaboración y registro de datos”*, Síntesis, Madrid, España, 1998. ISBN 84-7738-604-8

GALINDO CÁCERES, Luis Jesús (coord.). *“Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación”*. Pearson Educación, México, 1998. ISBN 968-444-262-9

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *“Metodología y técnica de la investigación jurídica”*. Temis. 3ª. Edición, Colombia, 1999. ISBN 958-35-0222-7

“EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS “BELISARIO DOMÍNGUEZ” DEL SENADO DE LA REPÚBLICA”

Rodolfo Aceves ⁴⁷

Resumen

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) "Belisario Domínguez", es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva del Senado de la República, encargado del desarrollo de balances, estudios y análisis sobre las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado, con el fin de facilitar y fundamentar la toma de decisiones; así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros; además de realizar las investigaciones, balances y análisis relacionados con las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República y proporcionar información, investigación y evaluaciones técnicas de los temas que la componen, entre otras.

⁴⁷ Asesor del Senado de la República.

“EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS “BELISARIO DOMÍNGUEZ” DEL SENADO DE LA REPÚBLICA”

En las actuales condiciones de apertura entre los diversos partidos políticos que dialogan con una sociedad civil cada vez más participativa, el Congreso se ha transformado en una institución caracterizada por la pluralidad y corresponsabilidad de sus decisiones. Esta condición hace imperiosa la construcción profesional de los consensos legislativos e impone al Senado de la República, la urgencia de contar con un órgano que ofrezca a sus integrantes instrumentos técnicos, profesionales y útiles para el acercamiento entre los grupos parlamentarios; así como una serie de productos con sustento teórico pero con una ventaja práctica que, al tiempo de facilitar la toma de decisiones, sean capaces de mostrar con claridad en qué coinciden y en qué discrepan, a fin de allanar el camino a la negociación y evitar la pérdida de tiempo producida por esta carencia y que, en esa misma medida, permita construir las prioridades y consensos necesarios para que el país avance en la actual circunstancia histórica.

Dado que la Cámara Alta realiza actividades cada vez más especializadas inscritas en la lógica de una mayor interacción entre instituciones políticas, estados nacionales, entidades federativas, organismos del Poder Federal constituido, el sector privado y la sociedad en general, la investigación legislativa debe orientarse al quehacer del Senado, concretamente, a ofrecer elementos objetivos para la toma de decisiones implícita en la Agenda Legislativa.

Así las cosas y bajo una Presidencia que funciona de manera colegiada entre las tres principales fuerzas políticas del país, funciona el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) “Belisario Domínguez”, que es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva del Senado de la República, encargado del desarrollo de balances, estudios y análisis sobre las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado, con el fin de facilitar y fundamentar la toma de decisiones; así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que le permitan la consecución de sus fines.

Actualmente, la Presidencia es ejercida por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a través del sen. Humberto Aguilar Coronado, y las Secretarías son ejercidos mediante los senadores René Arce Islas y Fernando Jorge Castro Trenti, pertenecientes a los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional, respectivamente.

Además del anterior órgano de Gobierno, el IILSEN cuenta con un órgano sustantivo para la realización de sus trabajos constituido por los directores Generales de Estudios Legislativos: Política y Gobierno; de Gobierno y Administración y, por último, de Investigaciones Sociales, áreas en quienes descansa la investigación legislativa.

Las anteriores direcciones generales de estudios legislativos, tienen la responsabilidad de presentar a la consideración del Órgano Colegiado del IILSEN el Programa de Trabajo Anual; realizar las investigaciones, balances y análisis relacionados con las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República y proporcionar información, investigación y evaluaciones técnicas de los temas que la componen, entre otras.

Sus funciones principales son de investigación, análisis y evaluación de información, dirigido tanto para Senadores como para Comisiones temáticas de la Cámara alta, pudiendo extender sus funciones a los Congresos Locales, con los que tiene celebrados 26 Convenios de Colaboración, así como a la ciudadanía en general.

En lo que va de la LX Legislatura, ha producido 28 análisis, seis balances, cinco cuadernos de apoyo, cuatro proyectos de dictamen, cuatro estudios y un dossier, así como el fortalecimiento en las tres grandes secciones que integran el Instituto: Gobierno y Administración Pública, Investigaciones Sociales y, finalmente, de Política y Estado. Además, empezó a publicar la revista Pluralidad y Consenso, con el objeto de difundir los estudios e investigaciones que se lleven a cabo.

Cuenta con líneas de investigación en Reforma Hacendaria; Reforma del Estado; Medio Ambiente; Políticas Públicas; Educación, Ciencia y Tecnología; Agenda Legislativa y Seguridad Social.

Cerca de 40 investigaciones tienen en su sitio web a disposición, aunque muchas de ellas son investigaciones pasadas.

El reto para los investigadores del IILSEN consiste en aportar análisis y estudios con oportunidad, para coadyuvar en la toma de decisiones y en la búsqueda de consensos mínimos entre las fuerzas políticas que constituyen el Senado, de manera especial –en la actual coyuntura- en la concreción de ese ambicioso proyecto emprendido por el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil que es la Reforma del Estado.

Los resultados de los trabajos de investigación del Instituto, que en términos numéricos y de acuerdo con lo publicado en el micro sitio derivado del portal del Senado, ascienden a 25 documentos, entre balances, análisis y estudios, de los cuales 13 corresponden a temas de la Reforma del Estado.

A partir de que se publicó en abril pasado la Ley para la Reforma del Estado, se elaboró un documento muy extenso donde se recuperaron las iniciativas presentadas en el Congreso durante las legislaturas LVIII y LIX relativas a los grandes rubros y temas específicos de la Reforma del Estado, clasificadas con base en los artículos constitucionales que habrían de impactar. Después, se siguió con análisis comparativos de las agendas legislativas de los principales partidos, de sus plataformas electorales registradas ante el IFE, con objeto de determinar sus coincidencias.

Además, se buscó dar un panorama de las posturas partidistas como punto de partida hacia el encauzamiento de consensos que pudiesen concretarse en acciones legislativas.

En este contexto, se elaboraron análisis sobre las iniciativas de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) presentadas en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, de la Ley de Pensión y Seguridad Social por Retiro de los Titulares del Poder Ejecutivo, y estudios sobre fuero constitucional, duración de las campañas electorales, precampañas, el paquete fiscal, entre otros.

Toda investigación está aplicada al trabajo legislativo del Senado, en especial a los temas que se derivan de la Reforma del Estado, planteada como un gran esfuerzo del Congreso, de los partidos políticos y de la sociedad civil para el rediseño institucional demandado por la sociedad y emprendido por el Congreso, a fin de contar con un Estado moderno.

Normalmente la actividad de un legislador es múltiple y ha sido una especie de perspectiva multifocal para tomar decisiones y emprender acciones legislativas, como es sabido, no podrá desempeñar el encargo a plenitud si su actividad legislativa no proviene de las demandas de sus representados, y por supuesto, de la plataforma política de su partido.

Esa interacción es la que le da sentido político y ético a la actividad parlamentaria, sin importar el instituto político al que se pertenezca.

A propósito de la diversidad, tal parece que la pluralidad política al interior del Senado, a partir de las últimas tres legislaturas, se ha emplazado como una condición constitutiva del Congreso, cuando muchas voces le apostaban a la parálisis legislativa y a la confrontación en la toma de decisiones.

El plan de trabajo anual se estructura con base en propuestas que, aunque acordadas en un rango de pluralidad, éstas se acotaron de acuerdo con la agenda aprobada por periodo legislativo. En segunda instancia, pero igual de importante, es el hecho de que los investigadores, un grupo bastante reducido, tienen la formación académica, el perfil adecuado, experiencia y son profesionales en cuanto a la metodología que aplican. Hay que subrayar que la investigación que lleva a cabo el Instituto no es para un partido o para su grupo parlamentario, sino para un grupo de trabajo plural como son las comisiones del Senado.

De su plan de trabajo y como se mencionó, se resalta que cuenta una publicación cuatrimestral, con tópicos legislativos de interés general, además, se señalan publicaciones esporádicas bajo el formato de libros.

Así las cosas, cada Dirección de Estudios Legislativos está enfocada a realizar análisis en áreas específicas de estudio, como sigue:

El área de Gobierno y Administración Pública hace estudios acerca de Finanzas Públicas, Reforma Hacendaria, Políticas Públicas, Desarrollo Sustentable, Recursos Energéticos, Administración Pública, entre otros.

El área de Investigaciones Sociales lleva a cabo estudios sobre Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Equidad de Género y Grupos Vulnerables, Derechos y Cultura Indígena, Familia, Participación Ciudadana, Reforma Laboral, Campo y Desarrollo Social, Juventud y Deporte, Seguridad Social, entre otros.

El área de Política y Estado investiga sobre Reforma del Estado, Poder Judicial, Reforma Política del Distrito Federal, Equilibrio de Poderes, Federalismo, Reforma Electoral, Visión Metropolitana, Radio, Televisión y Transparencia de la Información Pública, Profesionalización, Ámbito Internacional, Procuración de Justicia y Seguridad Pública, entre otros.

El Instituto lleva a cabo balances y análisis acerca de los temas prioritarios de la Agenda Legislativa. El balance incluye una valoración crítica acerca de lo que hay hasta el presente en un tema específico de la Agenda Legislativa, mientras que el análisis presentará los consensos y disensos de las diversas agendas de los Grupos Parlamentarios, con la finalidad de facilitar los procesos de negociación parlamentaria, para la mejor toma de decisiones, examinando escenarios de las posiciones que dichos Grupos Parlamentarios podrían asumir en cada una de las prioridades legislativas.

Los balances, análisis y estudios de los temas de la Agenda Legislativa que el Instituto elabore, serán distribuidos en cada una de las tres Direcciones Generales de Estudios Legislativos, de acuerdo con un criterio de prioridades.

Con esto, el IILSEN deberá promover, coordinar y supervisar que las investigaciones, estudios, vínculos institucionales, y planes de trabajo estén enfocados a propiciar información, análisis, balances y argumentación útil a las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República o de los usuarios de información.

Grupo de Trabajo II

La investigación parlamentaria

Se estudia el Derecho Parlamentario como una Rama autónoma del Derecho, puesto que cumple los requisitos para ello, es decir: legislación propia, doctrina que estudia la existencia de una cátedra en las Instituciones de Educación Superior.

Así se analiza la actividad de la investigación parlamentaria en las instituciones de educación superior, la importancia de la misma es el procedimiento legislativo, los métodos que pueden utilizar y los órganos creados para su creación y forma de difusión.

“LAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. LA ACADEMIA COMO FUENTE DE REFLEXIÓN PARA EL QUE HACER LEGISLATIVO”

Dra. © Martha Franco Espejel ⁴⁸

Resumen

La complejidad de la sociedad moderna, exige la existencia de leyes positivas más justas, para poder convivir en un orden socio jurídico político donde el bien común y la justicia prevalezcan. El poder legislativo mexicano tiene el deber y obligación de ser más coherente con la realidad y participar en el desarrollo de los mexicanos con mayor conocimiento de causa. Es por ésta situación que el legislador se tiene que rodear que personas que busquen y encuentren la verdad, el -investigador científico universitario- que se convierte en investigador parlamentario para apoyar con su conocimiento a la elaboración correcta de la ley. Pero tanto el legislador como el investigador deben presentar características virtuosas en su que hacer y en su obrar, para que, en por medio de la recta razón y virtuosidad del ser humano se establezca en México, por fin, después de mas de cinco siglos el bien común mexicano.

La investigación científica que se relaciona con el proceso legislativo, tiene que ser promovida y protegida por políticas coherentes, claras y eficientes, de lo contrario el investigador parlamentario perecerá en el olvido.

⁴⁸ Investigadora del Instituto Politécnico Nacional.

“LAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. LA ACADEMIA COMO FUENTE DE REFLEXIÓN PARA EL QUE HACER LEGISLATIVO”

Desde el momento en que se crearon las primeras universidades en el mundo, en el siglo XI, la academia a sido fuente de conocimiento para el descubrimiento del derecho propio del ser humano, dando la posibilidad a la creación del derecho positivo en el cual los gobernados y gobernantes legalmente se desenvuelven.

Es indudable, por evidencias históricas, que la persona que ostenta el poder de gobierno formal establecido, siempre ha tenido como consejero a un teórico académico dominador del conocimiento especulativo, para moldear sus actos de gobierno, aunque no necesariamente dirigidos al bien común. Antaño los consejeros eran filósofos que cubrían las ciencias jurídico políticas de su sociedad, últimamente por la aparente complejidad de los sistemas políticos los consejeros son grupos aparentemente interdisciplinarios que desgraciadamente trabajan en forma sectorizada por la fuerza de su ciencia. Hoy por hoy, los gobernantes se apoyan en cierta medida del mundo académico y científico para tener elementos de información más fidedignos en la toma de decisiones. Pero ¿qué sucede en México específicamente?

Después de algunos años de estar muy cercana al ámbito legislativo desde la academia, he podido de facto percatarme de los siguientes problemas de la interrelación entre los tomadores de decisiones y los científicos o académicos universitarios, mismos que son:

La mayoría de las universidades e instituciones de educación superior (IES) mexicanas (las últimas son instituciones educativas a las que no se les puede considerar universidades por carecer de las características propias de éstas, que de inicio es la universalidad de conocimiento) aún llamadas universidades tecnológicas, carecen de un área especializada que vincule eficientemente a la universidad o IES y los poderes de gobierno, en nuestro caso que nos ocupa al Congreso de la Unión.

Se ha dado en el transcurso de los últimos años las convocatorias de foros abiertos para presentar conocimiento y realizar un cierto debate manejado y restringido de la participación científica mexicana, en determinadas disciplinas. Lo cual no implica que el conocimiento de la realidad mexicana esté expresado en la toma de decisiones de los legisladores.

Existen sin lugar a dudas prejuicios e intereses políticos en la participación abierta de los científicos y académicos mexicanos, tanto por parte del Congreso de la Unión como por parte de las Universidades e IES, las cuales promueven únicamente a los investigadores que son partícipes de los equipos de las autoridades en turno, no necesariamente promueven la participación del investigador o académico que domina el tema del foro. De igual forma el Congreso de la Unión requiere algunas veces a investigadores expresos que van de acuerdo a la línea política que se acordó manejar de antemano, estos

dos aspectos afectan indudablemente a la expresión de la verdadera realidad, y por ende el conocimiento solo sirve para equivocarse.

Los legisladores no se rodean de conocimiento interdisciplinario, mucho menos del transdisciplinario. Los actos parlamentarios, en muchos casos, no tienen una base sólida de conocimiento verdadero para desarrollar su que hacer con conciencia de causas (eficiente, material, formal, final) pues éstas difícilmente son manejadas por los grupos de investigadores científicos que los pueden rodear.

Por otro lado algunas instituciones de educación superior y universidades, la mayoría, no reconocen la importancia de la labor de académicos, catedráticos e investigadores cuando éstos participan en foros legislativos o en proyectos legislativos por su propia iniciativa o por su fama propia.

Los problemas internos de las instituciones de educación superior y universidades impiden en muchas ocasiones, la relación entre académicos, catedráticos e investigadores y los poderes de gobierno. Hoy por hoy sabemos, por evidencias fácticas, que los nichos de poder internos en las mencionadas casas de estudio son impedimento del desarrollo de la academia, de la ciencia, la investigación y la vinculación.

Cuando el legislativo invita a extranjeros académicos o investigadores a participar en diagnósticos mexicanos internos para la toma de decisiones, indudablemente que se presentan diagnósticos con toda falta de nacionalismo y realidad social mexicana inmensa, pues la posición del extranjero está supeditada a las estructuras de su país. La discriminación hacia el conocimiento mexicano es enorme, ya que se toman como absolutamente ciertos los índices estadísticos bastante manipulados de la ONU, OCDE, o los estudios de universidades extranjeras. El mismo legislador discrimina el conocimiento nacional.

Ahora bien, el actuar de los investigadores parlamentarios que laboran en una IES o Universidad que llegan a colaborar desde la academia con el legislativo, tienen un doble compromiso moral, el primero es que, buscando la verdad y poseyéndola tienen el deber de presentarla a los tomadores de decisiones con toda la estructura tanto pedagógica como de verdad sin presentar tendencia política o partidista, todo en beneficio de los mexicanos. El segundo compromiso es el de presentar la verdad a nombre de la institución en donde se labora y se desarrolla profesionalmente el investigador, por lo que tiene que el conocimiento presentado debe ser impecable, con toda la esencia de la verdad sin que influya la ideología política con la cual se estructuró la institución.

Desgraciadamente este compromiso moral con la verdad no se presenta en la gran mayoría de los investigadores conocidos por su servidora, pues prefieren distorsionar la verdad y conducir en el error sus acciones y las del legislativo para beneficio propio y de algunos legisladores encasillados en sus intereses partidistas o personales. México como país pareciera ser no importa, mucho menos los mexicanos como personas.

En el ámbito de las ciencias que profeso, los compañeros abogados, maestros y doctores en leyes, simplemente siguen encasillados en un positivismo aterrador y nada prometedor de justicia. Y la filosofía, desgraciadamente sigue siendo discriminada por la conveniencia de muchos, pues llegar a la verdad por sus causas últimas es muy riesgoso para el sistema político mexicano actual.

El investigador parlamentario sea colaborador interno del Congreso de la Unión o externo por participación universitaria o de IES deben conducirse bajo los siguientes valores y virtudes: Honestidad presentar conocimiento totalmente verdadero sin tendencia política. Presentar el conocimiento verdadero y defenderlo ante cualquier mal uso o interpretación. Buscar la verdad con toda disciplina y rigor científico, ser sabio, tener presente que su conocimiento tiene que dirigirse al ejercicio de la justicia, "dar a cada quien lo suyo", por lo que debe procurarse del ejercicio de todos los principios ontológicos relacionados con el ser humano, pues éste es el que padece la ley positiva. Debe tener un enorme amor y civismo hacia la patria.

Desgraciadamente tanto el legislador como el ejecutivo en más de tres décadas, se han esforzado para propiciar que la educación no se dirija a la formación de científicos virtuosos con las características que menciono.

El científico de hoy se apega únicamente a las causas próximas de su disciplina o ciencia, a la cuantificación o cualificación ideal sin la aplicación eficiente y eficaz en la práctica, no está educado para ser partícipe de la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad pues la potenciación de su ego ante su yo impide la comunicación, el aprendizaje y la búsqueda de la verdad presentada en conocimiento.

A partir de esto, el legislador se encuentra disminuido en la toma de decisiones correctas dirigidas al bien común mexicano. Los teóricos hemos abandonado a México, en el devenir de la locura del poder. La verdad y el bien han dejado de ser la base para determinar el actuar político.

¿Qué necesita el poder legislativo de la investigación científica parlamentaria?

Primeramente la verdad de la realidad mexicana por sus causas últimas y próximas.

Conocimiento interdisciplinario que presenten los problemas nacionales con la amplitud de la perspectiva universal de conocimiento hasta hoy existente.

La participación virtuosa del investigador parlamentario interno y externo en tiempo y forma.

Conocimiento especializado, expresado en lenguaje claro, entendible y cotidiano. La explicación abierta del mismo.

Conocimiento verdadero para positivar los derechos naturales de los gobernados, aceptando de antemano, por la recta razón los derechos

fundamentales y propios del ser humano, los cuales en México no están ni aceptados ni legislados.

Legislar bajo los anteriores valores y establecer las normas positivas justas que requiere la realidad de México.

En la relación entre los investigadores parlamentarios y los legisladores existen sin lugar a dudas dos partes que no están unidas por el mismo interés de alcanzar el bien común, por ejemplo el investigador, principalmente el investigador externo que labora en instituciones educativas, necesita para seguir encontrando las respuestas del ser radicado en la realidad y obtener un conocimiento verdadero de:

I. Honestidad por parte del legislador en sus requerimientos de conocimiento. Es altamente desmoralizante que se convoque al investigador o científico a participar en un foro o congreso en donde afanosamente el investigador científico presenta su conocimiento y opinión, y el legislador de anteriores actos, ya tenía la decisión elaborada. Solo se realiza la convocatoria al foro para elaborar una imagen hechiza de participación científica que legitime un acto político previamente concertado y decidido.

II. Respeto pleno a los derechos autorales de los investigadores científicos y académicos, así como a su posición científica específica.

III. Dentro de nuestras instituciones educativas en las cuales laboramos los investigadores, de mi parte que trabajo en el Instituto Politécnico Nacional, necesitamos políticas eficientes y eficaces de vinculación con el poder legislativo. Que a los investigadores o científicos no se nos coarte, limite o lastime psicológica o físicamente por tener la convicción de que nuestro conocimiento sirve para fortalecer a México. Existe mucha violencia en nuestra contra.

IV. Que se den igualdad de circunstancias y condiciones a los investigadores y científicos que profesamos ciencias sociales, humanísticas y filosóficas, ya que somos discriminados y minimizados ante científicos que profesan las nombradas ciencias duras. Sería muy conveniente que el legislativo volteara su mirada hacia el interior de las instituciones de educación superior y universidades con una mente objetiva y que se basara en la realidad, para eficientemente elevar el nivel educativo superior y de investigación mexicano.

Indudablemente la investigación en materia parlamentaria se tiene que fundar en su causa eficiente y su finalidad última, que respectivamente es el ser humano que necesita normar legalmente su derecho natural descubierto para establecer su actuar con justicia en determinadas circunstancias hipotéticas o reales, para convivir en equidad con sus semejantes, y el expedir normas legales positivas congruentes a sus derechos fundamentales emanados de su humanidad para que éste viva de facto en medio de relaciones justas con sus semejantes alcanzando el bien común. Tanto el legislador como el investigador parlamentario deben estar concientes que el primer deber en el

acto legislativo es el preservar el bien común de todos los gobernados (cuestión casi extinta en México).

En otro orden de ideas, el producto del proceso legislativo, que es la norma positiva, debe estar elaborada con toda sensatez y técnica jurídica, así como de conocimiento ontológico del ser y el bien, sobre de los cuales recaen la norma jurídica, de lo contrario seguiremos estando fuera del camino del bien común. El legislador, indudablemente tiene que hacer comparsa con el investigador o académico para realizar con toda fortaleza de verdad su trabajo, legislar.

Para lograr lo anterior tenemos que establecer perfectamente, caminos bien diseñados de interrelación entre el legislador y el detentador del conocimiento de la verdad para lograr un Estado de Derecho eficiente, sin disfraces ni desviaciones. Las partes de la relación comentada deben erradicar muchos vicios y convertirnos en personas virtuosas. “El fin del gobierno virtuoso es el establecimiento de los caminos y herramientas que proporcionen con justicia distributiva el bien común a todos los gobernados”.

El rigor científico del investigador parlamentario se verá reflejado en las leyes y procesos legislativos que lleven a cabo nuestros diputados y senadores, y si ambos fuesen virtuosos se verá reflejado en un mejor México, el México que exigimos todos.

“LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADO CON LA FORMACIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES Y DECRETOS”

Mtro. Reyes Tépac Marcial ⁴⁹

Resumen

Esta ponencia tiene como objetivo exponer el vínculo existente entre la investigación y el análisis parlamentario con el procedimiento legislativo en materia de formación y reforma de leyes y decretos del país.⁵⁰

Los temas que se desarrollan están relacionados con el objeto, sujeto, espacialidad, temporalidad, naturaleza, importancia, fuentes de información y principios sobre los cuales se sustenta la investigación y el análisis parlamentario. También se describen las actividades que se realizan en la Subdirección de Economía y se analiza la viabilidad para que las Legislaturas de los Estados creen sus propios servicios de investigación y análisis.

⁴⁹ Subdirector de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Servicio de Investigación y Análisis Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁵⁰ En esta ponencia, el concepto de reforma también incluirá las adiciones, derogaciones o abrogaciones que se hacen a las leyes.

“LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADO CON LA FORMACIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES Y DECRETOS”

1. Elementos metodológicos propios de la investigación parlamentaria

Las Cámaras de Diputados y Senadores, como órganos del Poder Legislativo Federal, tienen como principal función desahogar el **procedimiento legislativo en materia de formación y reforma de leyes y decretos**,⁵¹ el cual, se integra de las siguientes fases: presentación de la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación del decreto.

Están facultados para presentar iniciativas de leyes y decretos el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Las fases de discusión y aprobación de las leyes y decretos corresponden de manera exclusiva a la Cámara de Diputados y Senadores. Las últimas tres etapas de este procedimiento legislativo son facultades exclusivas del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El objeto de estudio de la investigación parlamentaria es el procedimiento legislativo en materia de creación y reforma de leyes y decretos, así como los impactos económicos, sociales, políticos, jurídicos y administrativos que implica crear o reformar el marco jurídico del país.

La investigación parlamentaria tiene como **objetivo** proporcionar estudios analíticos y/o datos precisos al legislador, para que durante el proceso legislativo de formación o reforma de las leyes o decretos, éste tenga los instrumentos técnicos y científicos a su alcance para elaborar una iniciativa, emitir su voto, debatir o aprobar una ley o decreto.

El sujeto primario por el cual se realiza una investigación parlamentaria es el Legislador, en otras palabras, es este actor el principal usuario de los análisis que se realizan en el Congreso.

También existe un conjunto de actores y órganos dentro del Congreso que solicitan este tipo de investigaciones: asesores, secretarios técnicos y miembros de las Comisiones, Comités y Grupos Parlamentarios.

Existe un conjunto de actores y organismos ajenos a la Cámara de Diputados, tales como el Senado de la República, las Dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos Locales, las Legislaturas de los Estados, los investigadores universitarios, los estudiantes, los medios de comunicación electrónicos e impresos que se pueden beneficiar de los trabajos de investigación que se realizan internamente, sin embargo, es importante remarcar que nunca podrán ser demandantes primarios de estos análisis.

⁵¹La formación y reforma de las leyes y decretos no son las únicas funciones que tiene la Cámara de Diputados, entre otras, también desahoga las tareas de control, fiscalización y rendición de cuentas; jurisdiccionales y financieras.

A este respecto, es interesante agregar que las autoridades administrativas de la Cámara de Diputados han percibido la importancia de hacer públicos los reportes que realizan los diferentes órganos de investigación internos, observándose una extraordinaria respuesta por parte de los usuarios externos.

Por citar un caso concreto, de octubre del 2006 a enero del 2008 han consultado la página del *Servicio de Investigación y Análisis* más de 105 mil usuarios internos y externos.

Espacialmente, la investigación parlamentaria se puede desarrollar en dos ámbitos: *nacional*, relacionada con el análisis de los problemas que impactan a la legislación federal, cuya jurisdicción corresponde al Congreso de la Unión y; *estatal*, relacionada con la legislación de las entidades federativas y que son facultad de las Legislaturas Locales.

En la temporalidad, se puede resaltar la importancia que tiene la investigación parlamentaria antes y después del proceso de aprobación de las leyes o decretos.

Así:

- La investigación parlamentaria tiene gran relevancia cuando se realiza *ante* al proceso de aprobación o votación de las leyes o decretos porque proporciona al legislador los elementos técnicos y científicos para elaborar iniciativas; coadyuva para que defina el sentido de su voto; permite proponer o enriquecer el debate parlamentario; evidencia las modificaciones que se tienen que realizar a un proyecto de decreto y analiza el impacto de la ley o decreto que se está creando o reformando.
- Los estudios parlamentarios *ex post* a la aprobación de las leyes también son relevantes porque se convierten en una memoria histórica del marco jurídico del país o permiten conocer el impacto económico, social, político o jurídico de la nueva ley o decreto.

La naturaleza de las investigaciones parlamentarias consiste en proporcionar al legislador elementos que se puedan comprobar científicamente. En este sentido, el investigador tiene que tener la capacidad para impedir que el análisis se contamine por anteponer intereses partidistas.

En el Congreso se pueden desarrollar un número ilimitado de **líneas de investigación**, porque durante un periodo de sesiones, en un año legislativo o durante una legislatura se crean o reforman leyes o decretos que impactan prácticamente todos los sectores de la vida nacional.

Podemos afirmar que a mayor cantidad de leyes o decretos creados o reformados, más sectores de la vida nacional se impactan, y como consecuencia, se tendrán que realizar más análisis de carácter legislativo.

Sin embargo, la amplitud de las líneas o temas de investigación que se pueden desarrollar en el Congreso impide que el investigador o analista se especialice en un campo del conocimiento en particular, porque existe un

abanico interminable y extremo de temas o figuras jurídicas que son del interés para el legislador.

Esta situación implica que el investigador o analista parlamentario tiene que estar preparado para responder a preguntas tan comunes como el presupuesto en salud, educación, pensiones, o en realizar un estudio de alcance presupuestario tan inédito como el impacto económico y de seguridad nacional que tendría la aprobación de una ley para la creación de un centro espacial.

Respecto a **las fuentes de información** de la investigación parlamentaria, el Congreso de la Unión, en el desarrollo del procedimiento legislativo ha generado dos órganos de difusión: *la Gaceta Parlamentaria*, a través de la cual se dan a conocer las iniciativas de leyes y los proyectos de decreto y *el Diario de los Debates*, a través del cual se registra la discusión relacionada con el proceso de aprobación y reforma de las Leyes y Decretos.

La Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates son dos fuentes de consulta obligadas para la realización de las investigaciones parlamentarias, sin embargo, no son las únicas.

Toda la información que genera el Estado Mexicano tiene carácter oficial, siendo de máxima relevancia para la elaboración de las investigaciones parlamentarias, porque desde el momento que la dependencia gubernamental que la genera la hace pública, su validez es definitiva, aunque puede ser cuestionable.

Adicionalmente a las fuentes de información parlamentaria y oficial, los estudios realizados en los centros universitarios nacionales y extranjeros y los análisis serios y responsables realizados por los medios escritos también son de gran importancia para la realización de la investigación parlamentaria.

2. Principios que rigen la investigación parlamentaria

En el Congreso mexicano convergen los partidos políticos de centro, derecha e izquierda. Este escenario caracterizado por un amplio mosaico político e ideológico obliga a que las investigaciones parlamentarias se sustenten en un conjunto de principios, con el propósito de evitar análisis con tendencias políticas-partidistas.

Existen al menos cinco principios sobre los cuales se deben basar las investigaciones parlamentarias:

Objetividad: Las investigaciones parlamentarias se deben basar en fuentes secundarias de información (parlamentarias, oficiales o no oficiales). El investigador tiene que analizar esta información de manera objetiva, sin desvirtuarla o sesgarla, tampoco puede cuestionar, descalificar o defender los resultados obtenidos, su función consiste en exponer los hallazgos tal como se obtienen, porque será el legislador el que emita los juicios de valor a favor o en contra de los resultados obtenidos en los estudios.

Imparcialidad. Es responsabilidad del investigador cuidar que los análisis sean neutrales, que no busquen beneficiar a una corriente política para

denostar a otras. Esto significa que el investigador tiene que anteponer la naturaleza científica del estudio sobre los de carácter político.

Oportunidad. Las investigaciones parlamentarias son coyunturales, no pueden ser estudios de frontera, porque el legislador tiene poco tiempo para analizar una problemática en particular.

Cuando los análisis se realizan para incidir en el proceso de aprobación o reforma de una ley o decreto, cualquier análisis o dato proporcionado antes de la votación puede ser de un alto valor para que el legislador sustente su posicionamiento o defina el sentido de su voto, posteriormente a esta etapa del procedimiento legislativo, el mejor análisis puede resultar inservible.

Simplicidad. En la Cámara de Diputados confluye un enorme mosaico social, integrado por personas con diversas formaciones profesionales, así como personas de bajo nivel académico. Es función del investigador realizar reportes con una redacción simple, legible, sin exagerados usos de tecnicismos, se debe cerciorar que cualquier individuo, sin importar su formación profesional comprenda sin el mayor problema el contenido del estudio.

Brevedad. Los reportes de investigación deben ser breves, plantear una problemática específica y desarrollarla en la menor cantidad de cuartillas. Es de fundamental importancia elaborar un resumen ejecutivo, para que el legislador en pocos párrafos conozca la problemática que se analiza y las soluciones planteadas.

3. La Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis: un caso práctico de investigación parlamentaria

La condición *sine quo non* para que se creen áreas de investigación parlamentarias se presenta cuando el partido del Presidente de la República no tiene la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores o en ambas Cámaras.

En los Congresos sin mayorías, el procedimiento legislativo para la creación y reforma de las leyes o decretos se vuelve más complejo, porque se requiere conjuntar más de una fuerza política para aprobar los acuerdos.

Los acuerdos partidistas se logran con base en estudios sólidamente fundamentados, que den confianza, certeza y seguridad a los actores políticos, y éstos se pueden realizar en las áreas de investigación del propio Congreso.

La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados fue la primera Legislatura donde no existió un partido con mayoría, y en ese contexto, se creó el Servicio de Investigación y Análisis, la cual se integró de tres Divisiones: Economía y Comercio, Política Interior y Política Social.

La creación del Servicio de investigación y Análisis se fundamentó en lo dispuesto por *el artículo 32-b) del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, que establece que a la Dirección General del actual Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados (antes Dirección General de Bibliotecas) le corresponde proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara.

En el ámbito de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y dependiendo directamente de la Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados se ubica el Servicio de Investigación y Análisis, que tiene como objetivo proporcionar asistencia profesional y especializada a los diputados mediante el suministro de investigaciones parlamentarias que se sustenten en información analítica, imparcial, objetiva y oportuna y que desarrollen temas de interés para el trabajo legislativo.

En el ámbito del Servicio de Investigación y Análisis se encuentra la Subdirección de Economía,⁵² que tiene como objetivo realizar investigaciones parlamentarias de carácter documental, basadas en los principios de objetividad, imparcialidad, oportunidad, simplicidad y brevedad, y que están relacionadas con temáticas económicas de interés legislativo.

3.1. Actividades que se realizan en la Subdirección de Economía

En la Subdirección de Economía se realizan las siguientes actividades:

- **Investigaciones con solicitud**, tienen como objetivo responder de manera analítica, objetiva, imparcial, simple y breve los planteamientos de investigación que formule cualquier actor u órgano de la Cámara de Diputados.

Estas investigaciones se realizan en un plazo máximo de tres días hábiles, después de haber ingresado la solicitud. Las preguntas más recurrentes de carácter económico que estos actores u órganos plantean a esta Subdirección están relacionadas con la aprobación del paquete económico (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y la Miscelánea Fiscal), sistemas de seguridad social, el impacto en los hogares del país de la aprobación de leyes y decretos.

- Simultáneamente, se realizan **investigaciones sin solicitud**, a través de las cuales se desarrollan temas con enfoque económico que son de interés para los actores y órganos de la Cámara de Diputados.

En esta Subdirección se realizan al menos 2 investigaciones sin solicitud por mes. Los temas que se abordan tienen como finalidad adelantarse a las preguntas más recurrentes y de interés para los actores y órganos de la Cámara de Diputados.

Es una preocupación de esta Subdirección que estas investigaciones estén actualizadas, para proporcionar información reciente y oportuna. Estos análisis se revisan 1 o 2 veces por año, dependiendo de la dinámica con que se genere la información.

El análisis de la amplia información que proporciona la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación es de la más alta prioridad para esta Subdirección. Por esta razón, se da un

⁵²Las otras subdirecciones que actualmente integran el Servicio de Investigación y Análisis son las siguientes: Política Interior, Política Exterior y Referencia Especializada.

seguimiento a la recaudación tributaria y no tributaria; al impacto sectorial por la creación o generación de nuevos impuestos; las fuentes y usos de los excedentes petroleros y no petroleros.

En materia presupuestaria, se analizan partidas específicas como el gasto en salud, en educación, en ciencia y tecnología, en seguridad pública; el impacto por entidad federativa de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (gasto a delegaciones federales, gasto centralizado y descentralizado); los presupuestos de gastos fiscales.

También se elaboran un conjunto de investigaciones no presupuestarias, tales como el problema migratorio y la entrada de las remesas familiares provenientes de los Estados Unidos o los análisis de impacto en los hogares del país por el incremento de los precios de los productos básicos.

- Por último, se elaboran un conjunto de **bancos de datos**, que tienen como objetivo exponer sintética y periódicamente información actualizada de carácter económica y presupuestaria.

3.2. Las fuentes de información que se consultan en la Subdirección de Economía

Las principales fuentes de información que se consultan en la Subdirección de Economía para realizar las investigaciones parlamentarias son las siguientes:

- **La Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados y Senadores:** donde se obtienen las iniciativas que fueron la base de las investigaciones relacionadas con los casinos; el financiamiento público para los partidos políticos, la regulación de las precampañas electorales en México.
- **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público** publica la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los informes trimestrales y mensuales de las finanzas públicas y la deuda pública. Estos insumos son fundamentales para realizar análisis de impacto presupuestario, de los excedentes de los ingresos petroleros y no petroleros, así como para mantener actualizados los bancos de información.
- **El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**, genera una de las fuentes más importantes que existen en este país en materia de ingreso y gasto de los hogares, con esta herramienta se realizan análisis de impacto socioeconómico en los hogares del país por la aprobación y reformas de las leyes y decretos.
- Existen **otras fuentes de consultas obligadas** como el Banco de México, que nos proporciona información monetaria y financiera; el Instituto Federal Electoral, que nos proporciona información de los partidos políticos y los procesos electorales y que también son consultados recurrentemente por esta Subdirección, además de las páginas de los Gobiernos y Congresos de los Estados del país.

3.3. Estructura actual y deseable de la Subdirección de Economía

La Subdirección de Economía opera con una estructura de mando vertical, donde el Subdirector define las líneas temáticas de investigación y el contenido de los bancos de información. La investigación y análisis corre a cargo de éste último, quien recibe el apoyo de un grupo de profesionistas y técnicos de computación.

Sin embargo, para ampliar el abanico de temas parlamentarios a investigar es deseable una reestructuración de la Subdirección, creándose jefaturas de departamentos que tengan bajo su responsabilidad líneas específicas de investigación.

De esta manera, las jefaturas de departamentos se especializarían en áreas del conocimiento en materia económica afín a las necesidades de investigación parlamentaria.

Es deseable que las jefaturas de departamentos estén integradas de profesionistas, con vocación por la Investigación, formados en las ciencias sociales, preferentemente en Economía, Actuaría, Estadística, Administración, Contabilidad y Derecho, que tengan una sólida formación teórica y técnica, con conocimientos de los problemas socioeconómicos del país.

Es deseable que se creen tantas jefaturas de departamento como comisiones ordinarias afines a temas económicos que existan en la Cámara de Diputados, entre las más importantes destacan: Hacienda y Crédito Público, Presupuesto y Cuenta Pública, Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Economía, Seguridad Social, Comunicaciones y Transportes.

4. La viabilidad de crear un modelo de investigación y análisis en las Legislaturas de los Estados

Algunas Legislaturas estatales también están experimentando una amplia apertura política, en donde el partido político del Gobernador no tiene la mayoría simple o calificada en el Congreso Local. Esta es la condición *suficiente y necesaria* para que se creen Servicios de Investigación y Análisis.

Estos Servicios proporcionarán los insumos técnicos y científicos que los legisladores locales requieren para presentar iniciativas de ley sólidamente sustentadas; para definir el sentido de su voto; para proponer cambios sustentados en los dictámenes o para elevar el nivel del debate parlamentario.

Asimismo, al igual que en el Congreso de la Unión, en las Legislaturas Locales se desahogan temas recurrentes de carácter económico como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, lo que justifica la existencia de una área de investigación económica.

Además, en las Entidades Federativas existen problemas de seguridad social, seguridad pública, salud, educación, campo u otros tópicos socialmente sensibles, que son de interés para el legislador local, y que se pueden analizar con métodos y técnicas propias del campo de la economía.

Conclusiones

La Investigación parlamentaria tiene como objeto de estudio el procedimiento legislativo para la creación y reforma de leyes y decretos; su principal sujeto de estudio es el legislador; espacialmente puede analizar la formación de leyes federales o de las entidades federativas; temporalmente, reviste gran importancia antes y después de la aprobación de las leyes o decretos; tiene una naturaleza técnica y científica que se antepone a la visión política o partidista; puede abordar ilimitadas líneas de investigación; se tiene que basar en fuentes secundarias de información preferentemente oficiales; y se tiene que ceñir al menos a los siguientes principios: objetividad, imparcialidad, oportunidad, simplicidad y brevedad.

La investigación parlamentaria tiene como principal función proporcionar estudios y/o datos de carácter técnico y científico, que incidan en el procedimiento legislativo para la formación y reforma de leyes o decretos. El Investigador tiene que cuidar que sus productos finales carezcan de cualquier tendencia partidista.

La investigación parlamentaria es un instrumento fundamental para el procedimiento legislativo en materia de formación de leyes, porque proporciona los elementos técnicos y científicos para que los legisladores presenten iniciativas de ley sólidamente sustentadas; coadyuva para que el legislador defina el sentido de su voto; proporciona los elementos para que el legislador proponga cambios coherentes en los dictámenes que se están aprobando; proporciona los elementos para elevar el nivel del debate parlamentario; una vez aprobada la ley, permite conocer el impacto económico, político, social, jurídico o administrativo de la nueva legislación o es la memoria histórica del marco jurídico federal o local.

La condición *sine qua non* para que se creen Servicios de Investigación Parlamentarios es que el partido del Presidente de la República o del Gobernador del Estado no tenga la mayoría relativa o calificada en sus respectivos Congresos.

Las Legislaturas de los Estados están facultadas para atender temas recurrentes en materia de finanzas públicas y política económica, lo que justifica la existencia de un área de investigación parlamentaria con enfoque económico.

Sin embargo, para que estos Servicios de Investigación a nivel de las Legislaturas Locales tengan el éxito esperado, es una condición necesaria que se realice un meticuloso proceso de selección del personal, para que los cargos de investigación sean ocupados por verdaderos profesionales, con conocimientos en sus respectivas áreas y con un verdadero compromiso institucional.

Bibliografía consultada

Antuñano Maurer, Alejandro de. Algunas consideraciones sobre la historia parlamentaria de los Congresos mexicanos de 1821 a 1857 de Juan A. Mateos; en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México 1995, núm. VII. P 135-172.

Benson, Nettie Lee, La aportación de España al federalismo mexicano, en Revista de la Facultad de Derecho de México, México; UNAM, Facultad de Derecho, núm. 29, enero-marzo de 1958, p 31-48.

Blancas, Arturo R., (compilado), Índice biográfico de la H. XLIII Legislatura Federal, México, Cámara de diputados, 1956, 175p.

Bolaños Cacho, Miguel, Los Derecho del hombre (Integridad personal y real), México, A Carranza e hijos, 1908-1909. 2 tomos.

Burga; Ignacio, Breve valoración filosófica de las constituciones de 1857 y 1917, en Revista de la facultad de Derecho de México, México, UNANM, Facultad de Derecho, núm. 25-26, enero-junio de 1957. P 62-93.

“REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS PARA PROMOVER LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA”

Alfredo Sainez Araiza ⁵³

Resumen

La ponencia que se presenta constituye una serie reflexiones empíricas y de documentos referenciales entorno a las estrategias que se deben implementar para promover la investigación jurídica en los procesos legislativos federal y local con el propósito de elaborar un conocimiento científico del Derecho mediante una filosofía que facilite la comprensión de los objetos del mundo normativo con las necesidades y expectativas de la realidad social en la nueva dinámica del orbe globalizado e interdependiente.

El vértigo de los acontecimientos transforma aceleradamente las circunstancias e involucra nuevas variables, actores y escenarios complejos, que hay que contemplar oportunamente para evitar ser desfasados en el análisis e investigación jurídica, con la coparticipación de diversos especialistas para precisar y dar certidumbre en el planteamiento y solución de los problemas con eficacia y eficiencia. El Derecho no es ajeno a esta tendencia y debe vincularse con otras teorías, ciencias y disciplinas, de manera inter, intra y multidisciplinaria, con el objeto de profundizar en los métodos de investigación, en las corrientes de pensamiento, modelos y modos de conocimientos. Pero sobre todo, en el conocimiento del deber ser y en los hechos condicionantes para el diseño e implementación de estrategias, que permitan la elaboración de las normas jurídicas en las distintas fases (prelegislativa, legislativa y poslegislativa) acordes a las estructuras y fortalecimiento de las instituciones públicas. En este tenor, se apuntan algunas estrategias que ha implementado la LX Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

⁵³ Investigador Parlamentario del Congreso del estado de Guanajuato.

“REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS PARA PROMOVER LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA”

Toda metodología parlamentaria tiene como estrategia, fundamentalmente, el proceso legislativo: El proceso federal está regulado por nuestra Ley fundamental, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente. Por su parte, el proceso legislativo del Estado de Guanajuato esta normado por la Constitución Política Estatal y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Toda investigación emana de un objeto concreto de estudio de la realidad. La investigación jurídica no es la excepción.

La realidad es la capacidad cognoscitiva de aprehensión o apropiación, tanto sensorial como racional que tiene todo ser humano de un objeto de estudio, cuya relación de conocimiento entre el sujeto cognitivo y el objeto de conocimiento desde la perspectiva teórica depende de cómo intentemos acercarnos a ella, es decir, con qué método y modelo; ya que existen varios modos de conocer la realidad, sea a través del sentido común, científico, filosófico, tecnológico, artístico, místico, etc., en virtud de que no en todas las disciplinas se procede de manera igual, aunque persigan un saber que se caracterice por su verdad para llegar al saber que busca.

Toda investigación científica de la realidad, indistintamente de la naturaleza tiene como fin ampliar el conocimiento científico y como estrategia o medio utiliza uno o varios métodos. Las investigaciones jurídicas y-o legislativas no son ajenas a esta tendencia.

La palabra “metodología” deriva de las raíces griegas *methodos*, que significa camino hacia algo, y *logos*, estudio. En este sentido, la metodología significa el estudio del camino hacia el conocimiento. Por ello, la epistemología, como doctrina de los fundamentos y métodos del conocimiento científico, puede concebirse de manera general, si hace referencia a la ciencia en sentido amplio, o regional, si aborda los problemas epistemológicos peculiares de una ciencia en particular: En nuestro caso, las investigaciones jurídicas y-o legislativas están relacionadas con la Ciencia del Derecho.

El Derecho como cada rama de la cultura, que tiende a generar ciencia, ha delineado su propia metodología: la metodología jurídica.

La metodología jurídica es el estudio del método para producir un conocimiento científico del Derecho y requiere, al igual que el método científico general, satisfacer una serie de requisitos en el conocimiento de su objeto. Pero sobre todo, construirse mediante una filosofía que facilite la comprensión de los objetos del mundo jurídico, que es el ámbito del deber ser para vincularlo con la realidad social que es el ser, a fin de evitar el divorcio entre el sistema normativo con el entorno.

La investigación y la metodología jurídica del siglo XXI no debe estar ajena a las necesidades y expectativas de la sociedad en un mundo globalizado, en donde cada día, hay nuevos actores y avances tecnocientíficos que

condicionan de manera distinta la forma de entender y tratar la política, las tareas gubernamentales, las instituciones, el modo en que el Estado se relaciona y legitima ante la población, principalmente, por la nueva conformación de los bloques económicos y la configuración de los Estados Regionales en el orbe.

En este contexto, el adecuado planteamiento de los problemas, la readecuación de las estructuras y el fortalecimiento de nuestras instituciones públicas depende en gran medida de la vinculación que tenga el conocimiento jurídico con otras teorías, ciencias y disciplinas. Por ello, es imprescindible la redecisión de la noción de Derecho y su relación con otras ciencias y disciplinas como la Ciencia Política, la Administración Pública, la Filosofía Política, la Epistemología, la Sociología Jurídica, la Economía Política, la Psicología, la Historia, la Lingüística, la Teoría de la argumentación, la Informática, la Axiología, la Lógica y Metodología de la Investigación científica para la elaboración de las normas.

Nadie puede negar, en la antigüedad, que la Filosofía pretendía explicarlo todo. Tampoco puede soslayarse el papel preponderante que tuvo el surgimiento de la ciencia y su especialización durante la Edad Moderna. Pero, hoy en día, las soluciones a los diversos problemas requieren de un tratamiento inter, intra y multidisciplinario, que rompa con el canon tradicional metodológico de la investigación jurídica determinista.

Las normas jurídicas son el fundamento del deber ser del género humano. Investigar jurídicamente, significa profundizar en el conocimiento del deber ser y los hechos condicionantes para la aplicación de una norma jurídica. En este sentido, el nuevo conocimiento jurídico debe ser inter, intra y multidisciplinario, que interactúe e intercale las distintas estrategias o los métodos de investigación jurídica: el método comparado para determinar las diferencias y similitudes que nos permitan comprender los cambios de las normas jurídicas en el Estado y la sociedad; el método deductivo estudiando al hombre en el género para comprender su naturaleza humana, hasta llegar a sus manifestaciones específicas para explicarnos sus formas de convivencia y elaborar el derecho positivo; el método inductivo analizando el objeto en lo particular para llegar a conclusiones generales, apoyándose fundamentalmente en la experimentación y en la observación; el método jurídico analizando lo trascendente de cada norma jurídica, en cuanto a su validez o ineficacia para hacer justicia; el método dialéctico sintetizando los métodos inductivo y deductivo; el método histórico para explicar las manifestaciones de la conducta del hombre en el pasado y permitir saber como se han creado las instituciones que se organizan al amparo del derecho como resultado del movimiento social y de la vida en comunidad; el método exegético jurídico para que los escritos del Derecho Positivo, convertidos en ley vigente se lean, interpreten y apliquen, de acuerdo con los alcances literales y normativos del deber ser; y, sobre todo, el método sistemático jurídico, que esta estrechamente ligado con el quehacer parlamentario, que nos permite analizar los sistemas jurídicos generales y específicos para comprender a la norma jurídica como sistema del deber ser, legislativos, de corrientes doctrinales o de instituciones que están íntimamente relacionadas y cuya validez y eficacia, dependen de una y de las otras.

En consecuencia, no hay un solo método o estrategia para investigar el fenómeno jurídico sino un pluralismo metodológico que permite explicarlo desde tres corrientes o líneas de investigación jurídica:

a) La corriente formalista o dogmática, que concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formal, cuyo propósito es evaluar las estructuras del derecho, y su materialización que se une con los llamados métodos o técnicas de interpretación de las normas jurídicas (lo exegético, sistemático, histórico, sociológico y gramatical). El “como hacer” una indagación se basa en la técnica de investigación documental.

b) La corriente *Jusnaturalista* o axiológica privilegia los aspectos axiológicos y éticos de las instituciones y normas jurídicas, recurriendo a los modelos epistemológicos más cercanos a lo metafísico y filosófico con el objeto de tomar conciencia de la condición de sujeto histórico de cada grupo humano. Trabaja con técnicas de investigación documental como regla general, y,

c) La corriente Sociológica -sociología jurídica- concibe a la ciencia jurídica como una variable dependiente de la sociedad, en donde las expresiones normativas son los “datos” recogidos por el legislador que reflejan las relaciones de tipo social entre los individuos y los grupos sociales.

En consecuencia, cualquier investigación jurídica tipificada como realista, materialista o sociológica sigue una técnica y metodología diferente a las dogmáticas o formales.

Indistintamente de las corrientes de pensamiento, la naturaleza de la investigación parlamentaria es materialmente jurídica, en virtud de que los hechos deben regularse y traducirse, preferentemente, en leyes para lograr una sana convivencia armónica en la sociedad.

El legislador es uno de los creadores del Derecho y la metodología o estrategia que emplea se expresa en lo que llamamos proceso legislativo, que va desde la promoción de la iniciativa de ley hasta la iniciación de su vigencia.

El artículo 56 de la Constitución del Estado de Guanajuato establece como derecho de iniciar Leyes o Decretos: al gobernador del estado; a los diputados locales; al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones; a los Ayuntamientos o Consejos Municipales; y a los ciudadanos que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley.

Por su parte, los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos signan que las legislaturas de los estados tienen derecho de iniciativa de ley y forman parte del Constituyente Permanente para reformar nuestra Carta Magna, respectivamente.

Resulta conveniente advertir, que el proceso de producción de leyes implica simplificación, determinación de vigencias, coherencias, justificación de los cambios, claridad y comprensibilidad del texto de las normas; ampliación de

acceso (uso de Internet); divulgación (democratización y pedagogía constitucional); educación legal; participación ciudadana y diseño de estudios académicos; consulta en la elaboración de las normas y líneas jurisprudenciales; educación de operadores jurídicos (jueces, funcionarios y abogados) y eficacia en la aplicación del Derecho. Todas estas medidas deben ser acompañadas de una serie de interacciones que tienen lugar entre los autores de normas y las personas a quienes la ley está dirigida, el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley, los fines, objetivos o metas que se persiguen en la elaboración de las leyes, las necesidades, las expectativas y los valores que justifican dichos fines en tres fases o etapas del proceso: la prelegislativa, la legislativa y la poslegislativa.

Sin duda, en cada una de estas etapas deben diseñarse y aplicarse estrategias para promover la investigación jurídica.

En la etapa prelegislativa se debe promover la investigación jurídica para depurar, simplificar y consolidar el ordenamiento jurídico con el propósito de determinar cuáles son las leyes y los decretos del sistema normativo nacional e internacional que se hallan vigentes para derogar las normas que sean insubsistentes, redundantes, inconsistentes y obsoletas; a partir de las ideas establecer prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes, o dotar a aquellas instituciones informales, del carácter de formales. Para ello, se requiere de la recopilación teórica y normativa mediante la instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos que se hacen sobre un proyecto de ley para dotar a la norma jurídica de legitimidad, que haga factible su eficacia. En este tenor, la LX Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato ha desplegado diversas estrategias para promover la investigación jurídica e identificar las necesidades de creación, reformas o adiciones a las instituciones formales. Muestra de ello, son los Foros de Consulta Regional en materia de mejora regulatoria, salud, obra pública y participación ciudadana, etc., que el Poder Legislativo ha promovido a lo largo y ancho del estado de Guanajuato entre la población y los diversos actores involucrados, tanto públicos como privados, a fin de generar acuerdos consensuados y leyes efectivas.

En la etapa legislativa se debe promover la investigación jurídica para la elaboración de planes y programas necesarios para el diseño de las políticas y estrategias para la racionalización y coherencia del ordenamiento jurídico y la simplificación normativa y, por ende, la producción formal de la ley; lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa, para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo con el propósito construir instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente con el sistema jurídico al que se integran. Al respecto, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato ha realizado diplomados en materia de derecho parlamentario, talleres de técnica legislativa, normativa, de redacción y metodología de la investigación, así como paneles y ciclos de conferencias sobre distintos tópicos del quehacer legislativo, que han contribuido a la investigación y descripción de los insumos del trabajo legislativo compartiendo y describiendo los antecedentes en la materia a regular; análisis de la coherencia de las

reglas formales en las diferentes esferas: constitucional, federal y local, e incluso, en armonía con los tratados internacionales.

A nadie escapa la necesidad de un eficiente y vigoroso poder legislativo, para lo cual se requiere de una estructura del proceso que considere en esta etapa legislativa del trabajo en comisiones, comisiones unidas y-o subcomisiones, las que sin duda alguna vienen a enriquecer y fortalecer la labor legislativa, y como lo diría Linares Quintana, se constituyen como “auténticos pulmones del Congreso, como los ojos y oídos de las cámaras”.

En la etapa poslegislativa se debe promover la investigación jurídica para dar un seguimiento puntual, que permita evaluar la adecuación de las normas al sistema jurídico, medir el impacto, observar las finalidades incorporadas al texto legal y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas, a fin de diagnosticar las consecuencias de la norma, determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma. Para ello, es imprescindible que Poder Legislativo establezca una línea estratégica de comunicación con la población y los actores involucrados con el propósito de analizar el impacto sobre aquellos aspectos y efectos no previstos y monitorear la norma; e iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.

En este contexto y con el propósito de promover y fomentar el quehacer legislativo e impulsar la participación de la sociedad guanajuatense en la investigación parlamentaria, la LX Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, está analizado un proyecto de convocatoria para realizar el Primer Concurso de Investigación Legislativa.

Nuestro país y las entidades federativas, no han sido ajenas al vértigo de los acontecimientos y cambios en el mundo, el sistema político mexicano tiene una nueva configuración en diversos órdenes. En este escenario, los actores políticos coinciden en replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, readecuar las estructuras a las nuevas circunstancias y problemas, revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y, en consecuencia, el ámbito y estilo de la gestión gubernamental, a través de la Ley para la Reforma del Estado.

Los cinco ejes temáticos (Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías Sociales) que comprende la Ley para la Reforma del Estado derivarán a su vez en diversas líneas de investigación, que se transformarán en anteproyectos de ley sobre los cuales deberán pronunciarse obligatoriamente tanto el Poder Legislativo como los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales.

La LX Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, desde hace tiempo, asumido el compromiso y desplegado su agenda legislativa. En estos momentos, está trabajando en la reforma electoral federal, entre otras iniciativas.

Las y los diputados del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato están conscientes y tienen la convicción de que todo anteproyecto de iniciativa de ley o decreto requiere de un trabajo de investigación que comprende estudios de campo y gabinete, análisis, aplicación del derecho comparado, tareas propias del investigador en materia legislativa. Pero sobre todo, de estrategias que promuevan la investigación jurídica con la población, que son los representados.

“LA IMPORTANCIA DEL DERECHO COMPARADO EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA”

Lic. Sandra Valdés Robledo ⁵⁴

Resumen

Esta ponencia tiene como objetivo exponer la importancia del derecho comparado en la investigación parlamentaria. Se destaca que los estudios realizados en la Cámara de Diputados que incluyen la comparación de las legislaciones a nivel nacional e internacional, son instrumentos que coadyuvan al legislador en la formación de leyes.

En el procedimiento legislativo, el legislador se apoya del derecho comparado nacional e internacional para elaborar una iniciativa; para el estudio, análisis y elaboración del dictamen; para fundamentar su debate o para orientar el sentido de su voto en la aprobación de la iniciativa.

⁵⁴ Asistente de Investigador del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“LA IMPORTANCIA DEL DERECHO COMPARADO EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA”

1. La investigación parlamentaria

La creación de una Ley, sus modificaciones o reformas son realizadas por los Congresos o Parlamentos a través de la función legislativa, la cual se lleva a cabo por medio del procedimiento para la formación de leyes que consta de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

Una ley se crea, reforma, abroga o deroga porque una materia o figura jurídica carece de regulación legal, o porque los vertiginosos cambios económicos, sociales o políticos demandan al órgano del Estado facultado para legislar, actualizar el marco jurídico para que sea congruente con la realidad social.

En el ejercicio de la función legislativa, tarea de los Congresos o Parlamentos nacionales y locales, los legisladores requieren información para:

- Elaborar una iniciativa;
- Analizar, discutir o en su caso modificar la iniciativa en comisiones para aprobar el dictamen con proyecto de decreto;
- Fundamentar su debate en pro o en contra ante el Pleno, en la etapa de la discusión, sobre el dictamen que presenten las comisiones, y
- Fundamentar el sentido de su voto en la etapa de aprobación.

Para suministrar información especializada, oportuna, objetiva, apartidista, sintetizada, se han creado Centros de Estudios o de Investigación Parlamentaria, cuya tarea consiste en elaborar análisis para que los legisladores tomen sus decisiones dentro del procedimiento legislativo.

La información que estos Centros de Investigación Parlamentarios suministran a los legisladores de todas las corrientes partidistas, puede ir desde una simple recopilación de datos hasta una investigación rigurosamente desarrollada, basándose en el método científico, lo que implica, el planteamiento de una hipótesis, la definición de objetivos generales y específicos, la aplicación de un método y una metodología, entre otros puntos.

En síntesis, los trabajos de investigación que se pueden generar en un Congreso se clasifican de la siguiente manera:

- Las compilaciones: que incluye la recopilación de datos o estudios previamente elaborados por autores diferentes al compilador, y que están relacionados con un tema en particular. En este tipo de trabajos, el investigador parlamentario se concreta a reunir la información y proporcionársela íntegramente al legislador.
- El Dossier: es la recopilación de datos o estudios previamente elaborados por autores diferentes al compilador, y que están relacionados con un tema en particular. Sin embargo, en este tipo de trabajos, el investigador parlamentario realiza una breve reseña, destacando el contenido y las partes relevantes de cada uno de los estudios que componen la recolección de información.

- Las investigaciones, son análisis propio del investigador parlamentario, donde se obtiene un producto novedoso y preferentemente diferente a lo que se ha escrito sobre el tema objeto de estudio. En estos trabajos, el investigador parlamentario es el responsable del producto final, debido a que el planteamiento de la hipótesis, los objetivos, el método y la metodología empleada son de su autoría.

Dadas estas modalidades de información parlamentaria, podemos inferir que en las compilaciones, el investigador parlamentario únicamente se concreta a reunir la información y proporcionársela al Legislador, sin realizar ningún aporte.

En el dossier, hace pequeños aportes porque realiza trabajo de síntesis para facilitar la comprensión de la recopilación. Finalmente, en la investigación, su aporte es total, porque el producto final es de su completa responsabilidad.

2. La Investigación Parlamentaria y el Derecho comparado

En el campo del Derecho existe una rama del conocimiento llamada Derecho Comparado, que es un instrumento que permite comparar dos o más sistemas u ordenamientos jurídicos para encontrar semejanzas y/o diferencias en alguna materia o figura en particular.

Con el empleo del método de comparación de leyes, es posible identificar la falta de regulación de una materia o figura jurídica, proporcionando los elementos y las características para que éstas se incorporen a la legislación que se busca reformar.

Una Ley o un conjunto de leyes pueden abrogarse, derogarse o reformarse por la excesiva o carente regulación en la materia. Lo primero, puede provocar confusiones en el momento de su aplicación o interpretación, lo segundo, genera que personas o grupos sociales saquen beneficio de los vacíos jurídicos, lo que hace que la ley no cumpla con los principios de generalidad, igualdad, equidad y justicia.

El Derecho Comparado es uno de los instrumentos más importantes e interesantes de la investigación parlamentaria, porque a través de este método el Legislador puede saber:

- Ø Si la materia o la figura que desea regular está comprendida en otras legislaciones;
- Ø Cómo otras legislaciones han regulado la materia o figura objeto de análisis; y
- Ø Evaluar el impacto económico, social o jurídico de la aplicación de la materia o figura objeto de estudio.

Por lo tanto, el Derecho Comparado es un instrumento de la investigación parlamentaria, que permite al legislador aprovechar las experiencias sobre la existencia de una materia o figura jurídica específica previamente adoptada por otras legislaciones.

Los estudios de derecho comparado se pueden clasificar en internacionales o internos.

El clásico estudio de derecho comparado internacional es aquel que compara una norma o figura jurídica perteneciente a la legislación federal interna con la de un conjunto de países.

Con el derecho comparado interno, se pueden comparar:

- Ø Leyes federales vs leyes locales (Entidades Federativas).
- Ø Textos abrogados vs textos vigentes.
- Ø Ley vigente vs iniciativas (texto propuesto).
- Ø También pueden compararse únicamente iniciativas cuando se trata de una nueva ley, una nueva figura o la creación de una institución u órgano, pretendiendo ubicar facultades, organización, estructura, entre otros aspectos.

En la elaboración de un estudio de Derecho Comparado el investigador puede enfrentar diversas dificultades, tales como:

Ø El idioma. Al comparar un texto legal en otro idioma se requiere hacer una traducción exacta, de lo contrario, se corre el riesgo de interpretar equivocadamente el texto, cambiando el sentido de la norma y como consecuencia final, crear un modelo jurídico con lagunas o ambigüedades.

Ø La ubicación de la materia o figura jurídica. Con frecuencia, el nombre de la materia o la figura jurídica que el investigador parlamentario intenta comparar tiene un nombre diferente en otras legislaciones. Para identificar la materia o figura jurídica equivalente en otras legislaciones es necesario comparar por características o propiedades de la materia o de la figura jurídica.

Ø Las leyes no se deben comparar por su estructura sino por su contenido, porque puede ocurrir que en un ordenamiento jurídico la materia o figura jurídica de una ley se encuentre en el Libro Segundo, Capítulo Tercero, Artículo 18, mientras que, en otra Ley se encuentre en el Libro Tercero, Capítulo Cuarto, Artículo 75. Esta situación trae consigo la necesidad de comparar por materia o figura jurídica, haciendo caso omiso de la estructura de la Ley.

3. Los estudios de Derecho Comparado en la Biblioteca de la Cámara de Diputados

En la LVI Legislatura, el Centro de Documentación, Información y Análisis (antes Biblioteca de la Cámara de Diputados), puso en marcha un proyecto cuyo producto final fueron los Cuadernos de Apoyo, que eran elaborados por un grupo de investigadores, profesionales en diversas materias, con el objetivo de compilar estudios de carácter coyuntural y de interés para los Diputados integrantes de esa Legislatura.

Al principio, los Cuadernos de Apoyo fueron compilaciones de información integradas de notas periodísticas, material bibliográfico, iniciativas o textos legales completos.

A inicios de la LVII Legislatura, los Cuadernos de Apoyo se acercaron más a la modalidad de Dossiers, porque se anexaron análisis de Derecho Comparado y síntesis del contenido de la información reportada.

En la elaboración de los Dossiers, se aplicaron principios aún vigentes en la investigación Parlamentaria, tales como la objetividad, oportunidad, e imparcialidad en el contenido de la información.

Además, como regla fundamental, era necesaria que la información proviniera de fuentes oficiales y de instituciones de educación superior u organizaciones no gubernamentales de reconocimiento nacional e internacional.

Las principales fuentes de consultas para la elaboración de los estudios de derecho comparado eran la Cámara de Diputados y Senadores, los Congresos Locales y de otros países, el Diario Oficial de la Federación, entre otros.

Para perfeccionar los Cuadernos de Apoyo y realizar estudios de investigación parlamentaria, durante el último año de la LVII Legislatura se creó el Servicio de Investigación y Análisis, conformado con tres divisiones: Política Interior, Economía y Comercio y Política Social.

Este Servicio tiene como objeto proporcionar asistencia profesional y especializada a los diputados mediante el suministro de información analítica, imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo.

En el División de Política Interior (hoy Subdirección de Política Interior) se integró el área de Derecho Comparado, donde se realizan análisis comparativos nacionales e internacionales.

Algunos análisis que han tenido impacto en la labor legislativa y que reúnen estudios de derecho comparado interno y externo son los siguientes:

- “Periodos Ordinarios de Sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio de Derecho Comparado y de las Propuestas de Reforma a los artículos 65 y 66 Constitucionales de las Legislaturas LIX y LX.”
- El veto. Análisis del Artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Antecedentes y Derecho comparado).
- “Responsabilidad de los Servidores Públicos”. Estudio Teórico doctrinal, Antecedentes, Derecho comparado e iniciativas presentadas en el tema en la LX Legislatura. 55

4. El Derecho Comparado en los Congresos Locales

Por último y dada la importancia que tienen los estudios de Derecho Comparado en los trabajos de investigación parlamentaria de la Cámara de Diputados, se considera prudente que los Congresos Locales instituyan esta práctica, por las siguientes razones:

Ø Para fundamentar las iniciativas que presenten ante el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ø Para fundamentar las iniciativas que puedan dar origen a una nueva Ley en su Entidad.

Ø Para saber cómo se encuentra regulada una materia o figura específica en otras legislaciones.

Ø Para conocer cómo se ha solucionado alguna problemática jurídica en otras legislaciones.

Ø Para coadyuvar a los legisladores locales en su tarea de dictaminar, fundamentar su debate y definir su voto en la etapa de aprobación de las leyes o decretos.

Bibliografía consultada:

Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Versión electrónica en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 197, México, 2004.

Diccionario Enciclopédico Larousse, Edición 1999, México.

Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

Fundación para el Estudio y Difusión del Derecho Comparado, en: <http://www.derecho-comparado.org/index.html>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes Federales y Estatales de México, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Editorial Porrúa, México, 2001.

“SERVICIO DE DISEMINACIÓN SELECTIVA DE INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS”

Maribel Martínez Sánchez ⁵⁶

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo hacer un acercamiento a uno de los servicios que ofrece el área de Referencia Especializada dependiente de la Dirección de Servicio de Investigación y Análisis que pertenecen al Centro de Documentación, Información y Análisis. La Diseminación Selectiva de la Información es una herramienta que se utiliza no sólo en los Centros o Bibliotecas de tipo legislativa, sino que es un servicio común dentro de las bibliotecas especializadas.

Proporcionar y difundir este servicio acerca al usuario a la información y a las bibliotecas o centros de documentación, además de facilitarle el acceso a los documentos que se encuentran dentro de éstos (cualquiera que sea su soporte físico) o bien que se publican de forma electrónica a través de Internet. Así pues, gracias a este servicio, los legisladores, secretarios técnicos e investigadores parlamentarios pueden contar con información que les ayude en su trabajo de investigación o en la toma de decisiones.

⁵⁶ Referencista Especializado del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“SERVICIO DE DISEMINACIÓN SELECTIVA DE INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS”

La Diseminación Selectiva de la Información (DSI) es: “un procedimiento mediante el cual se suministra periódicamente a cada usuario o grupo de usuarios las referencias de los documentos que corresponden a sus intereses cognoscitivos.”⁵⁷ Otra finalidad es la difusión de los materiales con los que cuenta la Biblioteca, ya sea en papel, video, bases de datos ó documentos electrónicos, además de dar a conocer otros servicios de información con los que se cuenta.

Esta es una herramienta útil no solo para los legisladores o investigadores parlamentarios, sino también para las personas que laboran en la Cámara de Diputados, ya que la difusión de materiales es de ayuda para las investigaciones de las Comisiones y Centros de Estudio.

Una de las facultades del Congreso es la función legislativa que consiste, grosso modo, en proponer iniciativas, estudiarlas y dictaminarlas, por lo cual resulta necesario que los legisladores, los técnicos parlamentarios de las comisiones y los investigadores tengan a la mano los documentos; libros, artículos de revistas, etc., que los doten de información objetiva y suficiente que les permita tomar decisiones.

El procedimiento de DSI es necesario para satisfacer las necesidades de información ya que, “los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas en los que, además de información, precisan de un tipo de investigación específica, la investigación parlamentaria”⁵⁸ y para poder realizar la investigación parlamentaria se requiere de los instrumentos adecuados los cuales lleven a los congresistas a tener más instrumentos de conocimiento de los temas que se abordan en la agenda legislativa.

El servicio de Referencia Especializada del Centro de Documentación, Información y Análisis (CEDIA) ha iniciado con el servicio de Diseminación Selectiva de la Información con la finalidad de cubrir las necesidades de información de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. La diseminación que se realizó en el área de Referencia Especializada surgió como un servicio de tipo indirecto el cual “se relaciona con la preparación de instrumentos (por ejemplo, catálogos y bibliografías) para mejorar el acceso a las colecciones”,⁵⁹ ya que las comisiones no lo solicitaron, pero se decidió adelantarse a proporcionar información para apoyar al trabajo parlamentario y

⁵⁷ Sánchez Pereyra, Antonio. *La diseminación selectiva de información a través de Internet : propuesta de boletín electrónico de información bibliográfica especializada en economía, utilizando la base de datos CLASE*. México : UNAM, Departamento de Bibliografía Latinoamericana de la Dirección General de Biblioteca, <http://www.dgbiblio.unam.mx/servicios/dgb/publicdgb/bole/fulltext/voll11/clase.html>

⁵⁸ Chavero Pérez, Ernesto. *Sistema de información e investigación parlamentaria*. México : Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, [200?]. p. 1

⁵⁹ Lancaster, F. W. *Evolución y medición de los servicios bibliotecarios*. México : UNAM, 1983. p. 85

acercar de esta manera al usuario con las diferentes colecciones y servicios del CEDIA.

Este servicio de DSI consiste en estudiar las iniciativas de cada Comisión que se encuentran pendientes por dictaminar. Una vez que se conoce el contenido de la iniciativa se organiza por grupos temáticos. Luego de saber los temas que abordan las iniciativas se revisa el catálogo de la Biblioteca Legislativa y se hace una selección de documentos que estén relacionados con los temas de las iniciativas.

Al momento de realizar la compilación de los documentos fue necesario llevar a cabo el análisis del contenido temático porque algunos títulos no tienen referencia a los temas buscados, ó bien otros no satisfacen las necesidades precisas de información, entonces se decidió incluir en la ficha catalográfica el contenido del material de forma desglosada para hacer más específica la información a los usuarios.

También se tomaron en cuenta dos elementos más para la selección de la información que se incluyó en la diseminación: a) la vigencia de las publicaciones, por lo que se le dio preferencia al material publicado posteriormente al año 2000, b) la selección de fuentes de información oficiales y/o de instituciones reconocidas académicamente y c) la pertinencia del tema. Estas características se definieron previamente con la finalidad de ofrecer un servicio de calidad a las Comisiones con temas actuales y especializados.

Como ya se describió párrafos arriba, en este primer momento la DSI se agrupó de forma temática, pues algunas iniciativas tratan de asuntos muy particulares o bien se trata de una ley nueva, por lo cual no existe información alguna en el acervo de la Biblioteca Legislativa. Cuando ocurrió lo anterior, se recurrió al catálogo electrónico de las bibliotecas de otras instituciones para hacer la compilación de información, ésta herramienta de consulta digital no sólo aportó títulos sino también en algunos casos proporcionó ligas a los textos completos de los libros o artículos, lo cual facilita su consulta por medio de Internet.

Cabe hacer también mención que dentro del CEDIA se cuenta con la Dirección de Servicio de Investigación y Análisis, el cual se dedica a hacer investigación de los temas parlamentarios. Las publicaciones del SIA resultaron de mucha utilidad para la DSI porque dentro de sus documentos se encontraron algunos con temas que cubren el perfil de las iniciativas, además de que dichos trabajos se encuentran en línea con acceso libre en su totalidad.

Una vez que estuvo completa la DSI de acuerdo al perfil de cada Comisión se realizó una visita personal a los secretarios técnicos de dicha Comisión para entregar el trabajo y explicar la finalidad del mismo. Se seleccionó la figura del secretario técnico por considerarse la persona de confianza del legislador, además de ser el responsable y el administrador del trabajo legislativo de dicha Comisión.

Después de entregarse una copia impresa al secretario técnico se envió por correo electrónico a los legisladores integrantes de esa Comisión con la finalidad de que conozcan el material con el que cuenta la Biblioteca o que dicho material se puede solicitar a través de préstamo interbibliotecario con otras instituciones, con ello también se difunden los variados servicios que ofrece el CEDIA en cuanto a búsqueda y recuperación de información.

Del mismo modo, la visita también sirvió para que el área de Referencia Especializada ofreciera y/o reiterara los servicios que proporciona: búsqueda y recuperación de información, compilaciones bibliográficas, recuperación de notas hemerográficas, proporcionar datos específicos o textos completos de las bases de datos con las que se cuenta, atención a solicitudes internas y externas que solicitan los usuarios, etc.

Otro objetivo de realizar este trabajo es dar difusión y mantener una comunicación constante con los legisladores, asesores técnicos o investigadores de las comisiones, ya que el bibliotecario referencista como lo indica Robinson⁶⁰ debe ser como un agente de la información que utilice todos los canales formales y relaciones personales para la óptima recuperación de la información.

Es fundamental para los legisladores, investigadores parlamentarios y asesores estar al día con información reciente y especializada de los temas que están relacionados con el trabajo parlamentario. Es por ello que el servicio de DSI debe ofrecerse con regularidad, pues es básico por la cantidad de información que se genera no solo a nivel nacional, sino también internacional.

Una de las finalidades del área de referencia es servir de puente entre el usuario y la información, a través de la revisión que se hace de las nuevas adquisiciones o los documentos que se generan de forma electrónica. Con la difusión de las diferentes obras que salen a la luz y las respuestas rápidas que se dan al usuario, se pretende cubrir parte de la necesidad de información que requieren las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para finalizar, los frutos que se han obtenido de la implementación del servicio de DSI es que después de su entrega, algunos usuarios han vuelto a solicitar los servicios de Referencia Especializada y otros más han pedido información relacionada con las compilaciones temáticas que se le entregó.

⁶⁰ Robinson, William. *El papel que juega la información en la legislatura democrática*. México : Cámara de Diputados. SIID, 1999.

Bibliografía consultada:

-Díaz Santana, Héctor. **Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano**; una reforma pendiente, en La Cámara de Diputados en México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 2000

-Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control parlamentario*.

-Robinson, William, *“El papel de la información en una legislatura democrática”* en Memoria del Primer Encuentro Ibero Americano de Bibliotecas Parlamentarias, México, Cámara de Diputados. 1999.

----- *“La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones”* en Revista Quórum Núm. 61 México, Instituto de Investigaciones Legislativas, julio-agosto de 1998.

Sánchez Pereyra, Antonio. *La diseminación selectiva de información a través de Internet : propuesta de boletín electrónico de información bibliográfica especializada en economía, utilizando la base de datos CLASE*. México: UNAM, Departamento de Bibliografía Latinoamericana de la Dirección General de Biblioteca,
<http://www.dgbiblio.unam.mx/servicios/dgb/publicdgb/bole/fulltext/voll1/clase.html>

Chavero Pérez, Ernesto. *Sistema de información e investigación parlamentaria*. México : Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, [200?].

Lancaster, F. W. *Evolución y medición de los servicios bibliotecarios*. México : UNAM, 1983.

Guinchat, C., M. Menou. *Introducción general a las ciencias y técnicas de la información y documentación*. Madrid : CSIC-UNESCO, 1992

Abad García, María Francisca. *Evaluación de la calidad de los sistemas de información*. Madrid : Síntesis, 2005

“LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO”

Juan Carlos Cervantes Gómez⁶¹

Resumen

En el presente trabajo se analiza el papel que los servicios de información han tenido en el fortalecimiento del Congreso Federal, así como el que deben cumplir ante los nuevos escenarios políticos, partiendo de un análisis de los antecedentes y la evolución de los diversos órganos de información e investigación que forman parte de las Cámaras. Se analizan diversos órganos como son la Biblioteca del Congreso, los Centros de Estudio -haciendo énfasis en el de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en virtud de que este es el órgano al que se le encomiendan las atribuciones del desaparecido Instituto de Investigaciones Legislativas-, se analizan además antecedentes como lo fue la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, finalmente se realiza un breve análisis de los antecedentes de la investigación parlamentaria en el Senado.

⁶¹ Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Introducción

En el actual escenario político del país, el papel de la investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión serán fundamentales para el fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que aportarán elementos que coadyuven en la acertada toma de decisiones y contribuirán a la solución de los problemas que se deriven del quehacer legislativo.

William Robinson, señala que “en el complejo mundo de hoy, la legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas”, de igual manera afirma que es importante crear un sistema eficaz de investigación y análisis para la legislatura, ya que en la práctica la eficacia de su trabajo es lo que atrae el apoyo de los ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.⁶²

En las últimas legislaturas, la necesidad de contar con órganos de información e investigación especializada de mayor calidad, ha sido evidente; por esta razón, con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de septiembre de 1999, se crearon nuevos órganos de investigación y se ha incorporado la facultad de las Cámaras para establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa⁶³. Con la mencionada reforma también se suprimieron varios de los órganos de investigación ya existentes, algunos con más de 18 años en operación; por otra parte, se modifica la estructura de otros como es la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y la Biblioteca.

La información y la investigación son parte esencial del adecuado proceso legislativo; por lo que atender tan importantes requerimientos, demanda una fuerte y bien organizada estructura. Es por ello que con el fin de analizar los principales servicios de información e investigación con que actualmente cuenta el Congreso, a continuación se realiza una breve descripción de los órganos que los prestan, así como de sus antecedentes y evolución.

La Biblioteca del Congreso de la Unión

Durante las primeras décadas del siglo XX, la necesidad de contar con información técnica para realizar los trabajos legislativos comienza a tener una incipiente importancia. En esa época el Congreso sólo contaba con algunas colecciones de libros dispersas en varias oficinas de las Cámaras de Diputados y Senadores⁶⁴. Es hasta el año de 1936⁶⁵ cuando se inaugura la Biblioteca del Congreso de la Unión y con ello se crea el primer centro de información para el Congreso Mexicano. En esta biblioteca se agruparon las distintas colecciones bibliográficas que existían tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Sin embargo, no era un servicio exclusivo para

⁶² Robinson, William “El papel de la información en una legislatura democrática”, en Memoria del Primer Encuentro Ibero Americano de Bibliotecas Parlamentarias, México, Cámara de Diputados, p. 85.

⁶³ Artículo 135. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.

⁶⁴ Iniciativa para instalar y reorganizar la Biblioteca del H Congreso de la Unión. Diario de los Debates del 12 de noviembre de 1935, p. 37.

⁶⁵ Historia de la Biblioteca del Congreso en página Web de la Biblioteca de la Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/hist/>

legisladores, ya que también prestaba servicios al público en general como lo sigue haciendo hasta hoy.

En 1991, con la intención de dotar de información ágil y confiable a los diputados, se crea el Sistema Integral de Información y Documentación a propuesta del Diputado Francisco Paoli Bolio.⁶⁶ En este Sistema se fusionó la Biblioteca Legislativa y el Sistema de Información Legislativa (SIL) con el fin de unificar esfuerzos y evitar la duplicidad de labores. El SIL cumplía con la función de formar bancos de datos automatizados sobre procesos legislativos.⁶⁷ Tres años después, el 15 de junio de 1994 comienza a funcionar la nueva Biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro,⁶⁸ quedando a cargo de la Cámara de Diputados, posteriormente en 1998 se crea el Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca con el fin de realizar investigaciones exclusivas para los diputados. Con la creación de este servicio la biblioteca deja de ser sólo un órgano concentrador para convertirse también en productor de información.

Actualmente, en virtud de lo dispuesto por la citada reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, se creó el Sistema de Bibliotecas del Congreso, encabezado por una Comisión Bicameral,⁶⁹ la cual se integra por tres diputados y tres senadores. En lo que respecta al Senado, su biblioteca depende de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales,⁷⁰ y en la Cámara de Diputados, las Bibliotecas se encuentra adscritas a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.⁷¹

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

Cuarenta y cinco años después de la fundación de la Biblioteca del Congreso, a propuesta del Diputado Luis Medina Peña,⁷² durante la LI Legislatura se crea otro importante órgano de apoyo al trabajo de los diputados, el Instituto de Investigaciones Legislativas, el cual comenzó sus labores en diciembre de 1981.

⁶⁶ Propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Sistema Integral de Información y Documentación. Diario de los Debates del 20 de diciembre de 1991.

⁶⁷ El primer antecedente de un centro de información automatizada lo encontramos en la L Legislatura, en la cual se crea el Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (CEDIMAP) mediante un acuerdo del 2 de septiembre de 1976. Este era un órgano de consulta en materia de documentación y de apoyo informático. Su Director General fue el Diputado Gustavo Salinas Iniguez y sus instalaciones se encontraban en la calle de la Fragua. Posteriormente se creó el SIL en la LI Legislatura, con el nombre de CADI, sin embargo sufrió varias reestructuraciones por lo que su denominación también cambió, se le llamo INFOCADI, y posteriormente el 4 de mayo de 1987 se le denominó SILE.

⁶⁸ Diario de los debates del 14 de junio de 1994, p 864.

⁶⁹ Artículo 134 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título quinto, de la difusión e información de las actividades del Congreso.

⁷⁰ Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las comisiones ordinarias del Senado.

⁷¹ Artículo 49 f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷² La propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. Diario de los Debates del 26 de diciembre de 1981.

En virtud del Acuerdo de creación, el nombramiento del Director General del Instituto, correspondía al Pleno, a propuesta de la Gran Comisión y escuchando a los Grupos Parlamentarios.

Conforme a lo dispuesto por el mencionado Acuerdo, el 30 de diciembre de ese mismo año, el Pleno designó a propuesta de la Gran Comisión, una Comisión Redactora presidida por el Diputado Medina Peña,⁷³ para elaborar el reglamento interior del Instituto con el propósito de establecer su organización y funcionamiento. El 6 de mayo de 1982, la Comisión Redactora hizo entrega del reglamento al Presidente de la Gran Comisión, y este a su vez, designó como Director provisional del Instituto, al presidente de la misma Comisión Redactora y se procedió a designar como integrantes de la Comisión de Gobierno del Instituto al resto de los legisladores redactores.⁷⁴

En la LII Legislatura, el Presidente de la Gran Comisión, el Diputado Humberto Lugo Gil propuso a Rafael Minor Franco como Director del Instituto, el cual posteriormente fue designado por el Pleno. En la LIII Legislatura, el Diputado Diego Valadés Ríos, ocupó el cargo de Director a partir del 3 de octubre de 1985,⁷⁵ con lo que se convirtió en el primer Diputado designado por el Pleno para fungir como Director del Instituto.

En la LVI Legislatura, el Diputado Jorge Moreno Collado fue nombrado Presidente del Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. En esta Legislatura se llevó a cabo la Enciclopedia Parlamentaria, que ha sido una de las más importantes publicaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

En la LVII Legislatura, el Comité del Instituto fue presidido por el Diputado Bernardo Bátiz Vázquez, quien sería su último presidente, pues en esta Legislatura fue sustituido formalmente por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP),⁷⁶ en virtud de la reforma a la Ley Orgánica, que también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y dispuso que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por un Acuerdo Parlamentario de abril de 1998,⁷⁷ pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis institucionales sobre la vida parlamentaria en general y la nacional en particular.

⁷³ La Comisión redactora estuvo conformada por el Dip. Medina Peña como presidente, e Integrada por los Diputados Miguel Ángel Camposeco, Eugenio Ortiz Walls, José I. Pichardo Pagaza y Fernando Peraza Medina. Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1981.

⁷⁴ Diario de los Debates del 6 de mayo de 1982.

⁷⁵ Diario de los Debates de 3 de octubre de 1985.

⁷⁶ El artículo tercero numeral IV inciso a) transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

⁷⁷ Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en Diario Oficial de la Federación.

Una de las formas de difundir los estudios, que auspiciaba el Instituto fue la revista Quórum, que se comenzó a editar en abril de 1992, bajo la dirección del Diputado Agustín Basave Benítez. En esta época el Director del Instituto era el Diputado Abraham Talavera.

La revista nació con los siguientes propósitos:

- Ensanchar los canales de comunicación entre los diputados que integraban la LV Legislatura;
- Facilitar el intercambio con otros parlamentos del mundo,
- Ampliar los mecanismos de comunicación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil;
- Ser un espacio de relación y trabajo compartido entre las instituciones de Educación Superior y las Comisiones de Trabajo de la Legislatura y
- Abordar los temas del debate parlamentario, así como los que definiera la opinión pública y el interés nacional.⁷⁸

El Diputado Talavera afirmaba que la revista sería una manera de llevar los debates de la tribuna a un público más amplio.⁷⁹ Quórum se convirtió en uno de los medios más importantes de difusión del quehacer parlamentario y de las opiniones de los Legisladores que conformaban los distintos grupos parlamentarios. Dada la importancia de la revista Quórum, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se ha dado a la tarea de continuar con su publicación; sin embargo, se ha modificado su estructura con el fin de adaptarla a las necesidades actuales del Congreso.

La Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados

En la LVII Legislatura fue creada la Comisión Especial de Estudios Legislativos a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mediante un acuerdo del Pleno de la Cámara.⁸⁰ La Comisión estuvo integrada por el Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza como Presidente, y como secretarios, los Diputados Marlene Catalina Herrera Díaz; Lenia Batres Guadarrama y Ramón María Nava González.

La Comisión realizó varios seminarios de Derecho Constitucional y Parlamentario además de algunas publicaciones, para finalmente desaparecer al concluir la anterior Legislatura, pasando los asuntos pendientes a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias⁸¹.

La Investigación Parlamentaria en el Senado de la República

Debido a las particulares necesidades de información del Senado, se creó uno de los servicios de información más importantes con el que cuenta actualmente, la Biblioteca "Melchor Ocampo". Esta inicia sus trabajos como

⁷⁸ Discurso del Diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista Quórum, realizada el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreyrenal de la Ciudad de México.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, así como comités de la Cámara de Diputados la LVII Legislatura, votada por mayoría, con el voto del PRI en contra 30 de septiembre de 1997.

⁸¹ Artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

unidad de información documental en 1970, integrando a su acervo la colección bibliográfica del último constituyente de 1917, Jesús Romero Flores.

Desde su fundación ocupó distintas oficinas en la Cámara de Senadores, hasta que en la LVII Legislatura, se le asignó un edificio especial ubicado en la Calle de Allende en el centro de la Ciudad de México.

En lo que respecta a investigación parlamentaria el Senado cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), creado a propuesta de la Gran Comisión del Senado de la República, el 7 de diciembre de 1995, mediante un Punto de Acuerdo del Pleno de la Cámara de Senadores, por el cual se transforma el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN)⁸² en el IILSEN.

La misión del IILSEN es desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las Competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo de los Senadores.⁸³

Después de realizar este breve análisis podemos observar que la investigación parlamentaria en el Congreso es una actividad relativamente nueva, no así los servicios de información, que existen desde hace más de setenta años y los informáticos que se incorporaron a los primeros desde 1976. Sin embargo, tanto la biblioteca como el resto de los órganos de información del Congreso, han tenido su mayor desarrollo en las últimas Legislaturas.

No obstante lo reciente de la incorporación de la investigación a las actividades del Congreso, en los últimos años ha adquirido gran importancia; los servicios que se prestan en ambas Cámaras, tienen cada vez mayor demanda y la información que se solicita es más compleja. Por lo anterior como hemos observado los órganos encargados de la investigación fueron objeto de importantes modificaciones, especialmente en la Cámara de Diputados en la que se creó una nueva y más especializada estructura para la investigación, la cual aprovechó algunos de los órganos ya existentes, como la Unidad de Finanzas Públicas y la experiencia del Instituto de Investigaciones Legislativas, para crear los centros de estudios.

La LVIII Legislatura, consideró necesario impulsar el desarrollo de la investigación con el fin de que los órganos al servicio de la Cámara, no sólo recabarán la información necesaria para tomar las mejores decisiones, sino también la generaran. Es por lo anterior que instruyó la conformación de los centros de estudios, proceso del cual a continuación se realiza una breve reseña.

⁸² El CILSEN fue creado, en diciembre de 1985 por el Pleno de la Cámara de Senadores como un órgano de asesoría y apoyo técnico.

⁸³ Pagina Web del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, www.senado.gob.mx/iilsen

Integración de los centros de estudios

Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, se dispuso que la Cámara de Diputados contará con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP); de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.⁸⁴

Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos Acuerdos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que fungirán como órganos de gobierno respectivamente, de los tres centros de estudios.⁸⁵

En octubre del año 2001, el Comité del Centro de Estudios de Derecho Investigaciones Parlamentarias, convocó a un concurso de oposición abierto para ocupar los primeros puestos de Directores de Proyecto e Investigadores⁸⁶. Durante el mismo mes el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, convocó al concurso de oposición abierto para ocupar dos puestos de Director de Proyecto, tres de Investigador y un Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos.⁸⁷ En abril de 2002, los dos centros comenzaron sus trabajos, sumándose al Centro de las Finanzas Públicas que ya venía operando desde 1998, como Unidad de Finanzas Públicas; con esto quedaron completos los órganos de investigación, previstos en la Ley Orgánica. Posteriormente en 2004 se creó el Centro de Estudios de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y en 2005 el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Con la conformación de los centros de estudios, se ha dado un importante paso para atender el problema descrito por Héctor Díaz Santana, que señala que “los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales”.⁸⁸ No obstante, es necesario fortalecer al resto de los órganos encargados de prestar servicios de información, además de mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Cámara de Diputados,⁸⁹ ya que los trabajos de los centros dependen en gran parte de la calidad de información con la que cuenten, por lo que si los órganos encargados de proveer información, como la biblioteca y el archivo de la Cámara, no son fortalecidos, el desempeño de los centros de estudio se verá comprometido.

⁸⁴ Artículo 49, inciso f), número 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁵ Gaceta Parlamentaria del 8 de noviembre de 2000.

⁸⁶ Gaceta Parlamentaria del 18 de octubre de 2001.

⁸⁷ Gaceta Parlamentaria del 31 de octubre de 2001.

⁸⁸ Díaz Santana, Héctor. Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente, en La Cámara de Diputados en México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 2000, p.179.

⁸⁹ El artículo 34 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo.

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

La estructura de investigación especializada creada en esta Legislatura, tiene la importante tarea de aportar información y elementos útiles para la deliberación, para la emisión de resoluciones inherentes a la función legislativa y para sustentar adecuadamente las propuestas de los diputados. Por tal motivo, los centros de estudio han diseñado diversos servicios de apoyo a los trabajos de los diputados.

El CEDIP es un órgano de investigación al servicio de los Diputados que tiene como objetivos: contribuir a la consolidación del Poder Legislativo para la construcción de un nuevo diseño institucional, en el marco de un Estado de Derecho; generar y proveer información, datos y documentación especializados a los legisladores, órganos parlamentarios y personal técnico-parlamentario, así como la de realizar estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.

A diferencia de los otros órganos de investigación, en el caso del CEDIP, ya existen antecedentes de investigación en las materias de su competencia,⁹⁰ como son las auspiciadas por el extinto Instituto de Investigaciones Legislativas; sin embargo, el papel del CEDIP no es auspiciar la investigación parlamentaria, sino producirla con las características que más adelante mencionaremos.

Los objetivos específicos del CEDIP son:

- Coadyuvar a fortalecer la posición institucional del Poder Legislativo ante los demás poderes de la Unión como la instancia política plural y representativa por excelencia, mediante el legítimo desempeño de sus funciones constitucionales.
- Contribuir a racionalizar el proceso de toma de decisiones parlamentarias mediante la puesta a disposición de información y asesoría especializadas.
- Contribuir a la formación de personal técnico-legislativo para el desempeño de actividades parlamentarias, coadyuvando al desarrollo permanente del funcionamiento sustantivo de la Cámara.
- Proveer al mejoramiento constante del proceso de elaboración de leyes mediante el uso y dominio de los conocimientos de técnica legislativa.
- Coadyuvar al adecuado ejercicio de las facultades de control del Poder Legislativo.

El CEDIP cumple con las funciones, consultiva, de investigación, de asesoría, de capacitación y formación de personal técnico Legislativo, de formación de bancos de datos y de creación de vínculos institucionales; dichas funciones se traducen en la generación de información y la prestación de diversos servicios, mismos que a continuación serán descritos.

⁹⁰ Artículo 43 a) del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera.

La investigación parlamentaria y el fortalecimiento del Poder Legislativo

Como ya se ha comentado en este trabajo, en la historia reciente del Congreso Mexicano el quehacer Legislativo estuvo apoyado únicamente por servicios que procuraban concentrar el mayor número de bibliografía y otros documentos útiles para el trabajo de los legisladores y que clasificaban manual o automatizadamente la información que se producía en el Pleno de ambas cámaras.

Los legisladores se supeditaban a la información y los análisis que producía el Poder Ejecutivo para sustentar las escasas iniciativas que presentaban. En esa época la necesidad de información e investigación especializada era mínima, debido a que no existía una efectiva división de poderes, además de que el Presidente de la República presentaba la mayor parte de los proyectos de Ley, mismos que debido a las circunstancias políticas no encontraban mayor obstáculo en el proceso legislativo para su aprobación.

Lo anterior traía como consecuencia que los análisis e investigaciones necesarios para sustentar una iniciativa o aportar elementos para su análisis, sólo eran producidos por el Poder Ejecutivo.

Cecilia Mora Donatto señala que un elemento que contribuyó al debilitamiento de las facultades del Legislativo es la falta de apoyo técnico para los congresistas; de igual forma menciona, que el Poder Legislativo mexicano debe contar con un selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas materias que auxilien a los legisladores, proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones ya que hasta ahora el sistema de asesores eventuales y personales de los representantes ha dejado mucho que desear.⁹¹ Es evidente que la problemática descrita por la autora sigue vigente; no obstante, en los últimos años el Congreso se ha transformado, el Poder Ejecutivo ya no recibe la aprobación inmediata de sus propuestas, además el rechazo y modificación de estas se ha vuelto una práctica común en el Congreso. Esto implicó que los servicios de información tuvieran mayor demanda, ya que la capacidad de análisis de las Cámaras radica en gran parte en sus servicios de investigación.

Desde la LV Legislatura la oposición ha tenido una presencia significativa en la Cámara de Diputados, por lo que la necesidad de contar con apoyos técnicos y análisis propios fue en aumento. Actualmente la Legislatura tiene una conformación plural y los Legisladores del Partido del Presidente de la República no cuentan con la mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras; es por esta razón que el debate entorno a los distintos proyectos de Ley, requiere de investigaciones especializadas de gran calidad que faciliten los acuerdos entre los grupos parlamentarios.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el CEDIP en la Cámara de Diputados, los legisladores demandan más y mejores apoyos; los servicios con los que cuentan actualmente resultan insuficientes para atender las cada vez mayores necesidades de información. Es indudable que se requieren de

⁹¹ Cecilia Judith, Mora-Donatto, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control parlamentario, p. 221.

mayores recursos para los órganos de investigación que tiene la responsabilidad de aportar información de primer nivel a los legisladores.

Analizando los servicios de investigación de otros parlamentos, se puede apreciar que los recursos de que dispone son sumamente considerables, lo que les permite contar con personal altamente capacitado, que puede rivalizar con los órganos de investigación de los otros poderes.

Por ejemplo el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos que depende de la Biblioteca del Congreso, uno de los más importantes del mundo, inició sus trabajos en 1914. Actualmente cuenta con aproximadamente 864 empleados y un presupuesto considerable en decenas de millones de dólares cada año.⁹² Los letrados de las Cortes Generales de España, cuentan con personal fijo al servicio de las Cortes, contratado previo concurso de oposición, en el que se selecciona personas con alta capacidad y competencia técnica.⁹³

En el caso de México con las modificaciones a la Ley Orgánica se ha dado la pauta para crear mejores servicios de apoyo técnico para los legisladores y fortalecer los ya existentes, lo que si bien apenas se ha puesto en marcha, representa un importante avance en la conformación de una sólida estructura de investigación y accesoria, de la cual depende en gran medida la calidad del trabajo de los legisladores.

La reivindicación de las facultades del Legislativo en gran forma depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información.⁹⁴ Hay que tener presente que una reforma responsable a la legislación debe estar sustentada con información de alto nivel, la cual es generada por equipos de asesores altamente capacitados, los cuales, a su vez deben estar apoyados por órganos que generen información en las diversas materias de competencia del Poder Legislativo Federal.

Los órganos de investigación de las Cámaras del Congreso deben:

- Generar estudios e información que rivalicen con los que producen los órganos de los otros poderes, en especial el Ejecutivo.
- Aportar elementos que apoyen el proceso de elaboración y aprobación de nueva legislación.
- Generar los estudios que sirvan de apoyo en las discusiones de los legisladores.
- Proporcionar elementos de primera calidad que reflejen la realidad nacional y permitan a los legisladores contar con factores de juicio es determinante para sustentar sus argumentos en el debate parlamentario.
- Suministrar elementos para la emisión de juicios de valor que coadyuven en el control de los actos del Ejecutivo.

⁹² Robinsón, William, "La a integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones" en Revista Quórum Núm.61, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, julio- agosto de 1998, p. 157.

⁹³ Héctor Díaz Santana, Los Servicios de Información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente, en La Cámara de Diputados en México, p. 207.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 180.

En lo que respecta al CEDIP, además de lo anterior, deben que enfrentar la escasa producción doctrinaria en materia de Derecho Parlamentario en el país, por lo que una de sus principales tareas será desarrollarla.

No obstante lo complejo que resulta enfrentar los retos descritos y lo reciente de la nueva estructura de investigación de la Cámara de Diputados y el Senado, el proceso de transformación del Congreso ha comenzado y conjuntamente el desarrollo de la Investigación Parlamentaria, la cual, en el futuro será imprescindible para la creación de leyes y en general para todas las decisiones que tomen los legisladores.

Bibliografía consultada:

Cecilia Judith, Mora-Donatto, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control parlamentario*, p. 221.

Díaz Santana, Héctor. *Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente*, en *La Cámara de Diputados en México*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 2000, p.179.

Robinson, William, “*La integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones*” en *Revista Quórum* Núm.61, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, julio- agosto de 1998, p. 157.

_____ “*El papel de la información en una legislatura democrática*”, en *Memoria del Primer Encuentro Ibero Americano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, p. 85.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, fechas varias.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, fechas varias.

Historia de la Biblioteca del Congreso en página Web de la Biblioteca de la Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/hist/>

Propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Sistema Integral de Información y Documentación. *Diario de los Debates* del 20 de diciembre de 1991.

Discurso del Diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista *Quórum*, realizada el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreyenal de la Ciudad de México.

“MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL”

Fermín E. Rivas Prats/. Julieta Camacho Granados⁹⁵

“Lo que enseña a aprender, eso es el método”.
Edgar Morin

Resumen

Esta ponencia plantea que la falta de normatividad que permita a la investigación legislativa centrar su actividad sobre la labor parlamentaria en general y sobre la agenda legislativa en particular, aleja a los Centros e Institutos de Investigación Legislativa de la funcionalidad del Congreso de la Unión y, en consecuencia, genera el riesgo en la investigación parlamentaria de estar desvinculada del ejercicio legislativo.

En este tenor, se hace mención tanto de la necesidad de mantener la agenda legislativa como el centro de la investigación parlamentaria, como de algunas metodologías que tienen aplicación en la labor legislativa y atienden a la posibilidad de tomar en cuenta las diferentes opiniones que se vierten en el Poder Legislativo Federal, por lo que coadyuvan a que la investigación legislativa se relacione de manera más cercana y con mayor utilidad al quehacer parlamentario. Finalmente, el presente artículo considera un comentario alusivo a la ética del método, pues se asume que no puede desvincularse una del otro, construyendo un tipo de investigación objetiva y pensando en la consolidación de la democracia en México.

Por lo anterior, es objeto de esta reflexión acercar al lector a un replanteamiento de la investigación legislativa ante su alta importancia en la misión de construir los insumos útiles para cimentar los acercamientos en un Congreso Plural. En consecuencia no busca ser la última palabra sobre el tema sino, por el contrario, el punto de partida perfectible en la búsqueda de alternativas que permitan eficientar día a día el trabajo desarrollado al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión.

⁹⁵ Investigadores Parlamentarios del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República

“MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL”

I. LA HIPÓTESIS DE TRABAJO

La hipótesis sobre la cual se basa la presente reflexión es que, en la mayoría de los casos y salvo excepciones destacables, la investigación parlamentaria que se desarrolla al interior del Congreso de la Unión carece de una normatividad que permita, por una parte, basar sus actividades en la agenda legislativa de cada período y, por otra, incidir, desde sus atribuciones, en la construcción de consensos, lo cual genera que casi uniformemente esté, en los hechos, desvinculada del ejercicio legislativo, es decir, del propio proceso legislativo; en estas condiciones y de acuerdo con esta descripción la investigación legislativa *corre* de manera paralela al trabajo parlamentario, desvinculada, por ende, de la producción legislativa. En consecuencia, la investigación y la labor parlamentaria en México han crecido de manera aislada y ello ha desgastado los horizontes de la primera y la imagen de la segunda y ha generado un límite funcional de cada una de estas esferas, que podría ser atenuado o revertido a través de su interacción funcional. Esto ocurre en un contexto donde la búsqueda de la eficacia y la legitimidad es una constante en el quehacer legislativo; contexto en el que permea la pluralidad política y existe una permanente campaña mediática de desprestigio hacia el trabajo legislativo, contexto al que además se añade el hecho insoslayable de que la ciudadanía, cada vez más y mejor organizada, plantea sus exigencias, demandas y necesidades sociales.

Enunciada la hipótesis de la presente reflexión, es importante atender al hecho de que la pluralidad política en la composición de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión es un fenómeno político favorable para la consolidación democrática en México, pues permite vislumbrar diferentes posiciones y acuerdos políticos; empero, existe la salvedad de que, por otra parte, un ambiente plural en el Congreso de la Unión abre la posibilidad de que el logro de consensos y acuerdos entre los diversos actores políticos sea complicado e implique arduos trabajos de discusión, negociación y acercamiento; dicha situación representa una traba fundamental en cada una de las labores de las Cámaras, tanto la de Senadores, como la de Diputados, e incide en que la ciudadanía perciba con recelo el quehacer legislativo. En este sentido, se corre el riesgo de que la credibilidad del Poder Legislativo sucumba y, al tiempo, genere una crisis de credibilidad de la institución, al carecer de medios y fundamentos que reviertan la imagen negativa.

En este contexto, el presente documento busca abonar un recitativo de metodologías sencillas, de fácil manejo, con miras a revisar los acercamientos entre posturas diversas y a rediseñar los instrumentos técnicos que se emplean en el trabajo parlamentario; ante ello, resulta necesario un enfoque analítico capaz de mostrar sobre qué soportes puede ser construido y afianzado el acercamiento y el consenso entre los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, pues en la medida en que se vayan adecuando las nuevas metodologías al trabajo legislativo, se irá ganando la batalla contra la desfavorable percepción ciudadana.

No esta por demás señalara que el Poder Legislativo juega un papel de vital importancia para la consolidación democrática en México, debido a que su conformación plural, coadyuva a que la división entre poderes sea más equilibrada que en periodos anteriores y que los asuntos sean analizados bajo diferentes perspectivas; por ello, es sumamente importante contar con instrumentos metodológicos que permitan acercarse de manera clara, precisa y útil a la información sobre temas determinados y estratégicos para el actual Poder Legislativo.

Lograr acuerdos y coincidencias puede ser una labor complicada; sin embargo, atendiendo a éstas consideraciones, la investigación parlamentaria debe trabajar con el propósito de incidir en la construcción del consenso entre cada una de las fuerzas políticas. Empero ¿qué es el consenso? El consenso es una variable dependiente que supone una pluralidad de tomadores de decisión; una interdependencia estratégica entre éstos e instrumentos técnicos que permitan vislumbrar los alcances y características de los acercamientos; el acercamiento es pues la variable independiente del consenso que, sin embargo precisa, él también, ser construido, diseñado... consolidado. Justamente, el esfuerzo de pensar una metodología para un Congreso plural implica resolver, enunciar y describir los instrumentos técnicos arriba mencionados, porque la metodología es también una suerte de técnica.

Al respecto, cabe apuntar que consenso se refiere al mecanismo, a la concreción de acuerdos que permite la toma de decisiones, donde se respetan y toleran las diferencias al interior de determinado grupo, es la decisión en la que se ven reflejadas tanto de las mayorías como de las minorías y que llega a un acuerdo donde no necesariamente se impone la mayoría, pero sí la resolución más satisfactoria para cada uno de los grupos que intervienen.

II. PROCESO LEGISLATIVO

Antes que otra cosa es necesario apuntar que existe abierto e inacabado el debate entre los términos cercanos de "procedimiento" y "proceso" y hay quienes usan el primero para designar la mera, simple y llana concatenación de las acciones, etapas y funciones implícitas en la formación de leyes; en tanto que, hay quienes buscan designar, con el segundo, la interacción de las funciones implícitas en la formación de leyes con la acción política en todas sus formas, bien al interior del Congreso mismo, bien bajo la forma de presión social, cabildeo o lo que los analistas políticos llaman "interacción entre poderes".

En este punto, cabe advertir que existe una tercera variante, la sistémica, que asume que el Congreso en sí mismo es un proceso, que interactúa con otro proceso que tiene lugar fuera del Congreso y hace las veces de entorno. Ésta concepción plantea la discusión de adentro/afuera del Congreso y sobre él despliega la concepción compleja de centro/periferia del sistema. Y en esta tradición se busca insertar la presente disertación.

En este tenor, a efecto de brindar al lector diferentes definiciones de "proceso" y "procedimiento", se apuntan algunas concepciones de ambas palabras:

PROCESO	PROCEDIMIENTO
Representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma individual. ⁹⁶	Constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender ⁹⁷ .
Instrumento esencial de la jurisdicción o función jurisdiccional del Estado, que consiste en una serie o sucesión de actos trascendentes a la aplicación o realización del Derecho en un caso concreto. ⁹⁸	La doctrina suele designar la secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado ⁹⁹ .

Así pues, el procedimiento, del latín *procedo, processi, proceder*, adelantarse, avanzar¹⁰⁰, aplicado al ámbito legislativo es el “conjunto de trámites necesarios para la aprobación de una ley¹⁰¹”, refiere pues a “la manera de hacer una cosa o de realizar un acto (...) que tiende a hacer leyes.¹⁰²”

Resulta necesario aclarar el uso y término de “proceso” y “procedimiento”, pues ambos elementos son empleados en el trabajo legislativo y, al tener un enfoque certero de ambos, pueden aplicarse con mayor conocimiento las metodologías que en este documento se proponen. Ambas palabras designan el funcionamiento y organización más práctico que hace actuar, es decir, desplegar, detonar y activar las funciones de los diversos espacios formales que intervienen en el trabajo legislativo ordinario.

El objetivo de incluir un apartado dedicado exclusivamente al proceso legislativo es que se conozca la importancia del mismo y que el lector tenga certeza de la indisoluble necesidad de aplicar la investigación a las actividades del Congreso de la Unión; ya que si ésta se omite, el quehacer legislativo carece de credibilidad al no tener un soporte, ni respaldo en su fundamentación.

Las actividades desarrolladas por el Congreso de la Unión inciden directamente sobre toda la sociedad, por ello, la trascendencia de que los trabajos desarrollados en este Poder Federal sean de calidad, certeros,

⁹⁶ De Santo, Víctor, (Dirección), *Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas sociales y de economía*, Editorial Universidad, Reimpresión, Buenos Aires, 1999. p. 708.

⁹⁷ *Ídem*.

⁹⁸ Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, Madrid, 1993. p. 802.

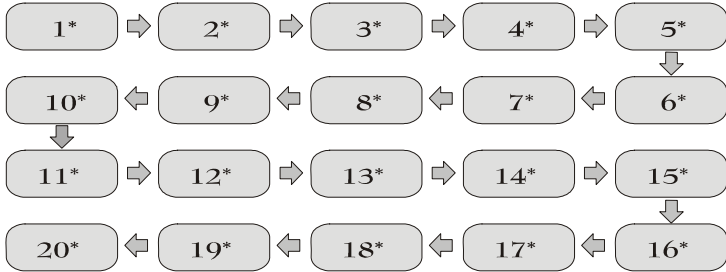
⁹⁹ Bobbio, Norberto, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo L-Z, Trad. Raúl Grisafio, Alfonso García, Mariano Martín, Jorge Tula, Editorial Siglo XXI, Tercera Edición en español, México, 1985. p. 1313.

¹⁰⁰ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie II, Léxico y discurso parlamentario, LVI Legislatura, Editorial Porrúa, Primera Edición, Junio, 1997. p. 789.

¹⁰¹ Diccionario Jurídico Espasa, Op. Cit. p. 801.

¹⁰² *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Op. Cit. p. 789.

confiables y fundamentados en investigación *ad hoc* a las necesidades de su propio contexto. A continuación destacamos un esquema que muestra los procedimientos y cada uno de los pasos que el proceso legislativo contempla en su realización.



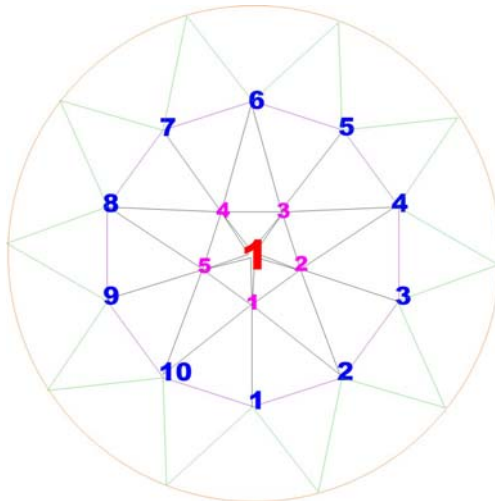
Dicho flujograma responde a la siguiente nomenclatura:

1.	Prerrogativa de los Legisladores para presentar iniciativas conforme al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2.	Después se solicita su inclusión en la propuesta del orden del día de la siguiente sesión ante la Junta de Coordinación Política.
3.	Si se incluye en el orden del día, se programa que el legislador que elaboró la iniciativa la presente al pleno de la Cámara, en un término de diez minutos. Para eso la iniciativa debe tener los argumentos normativos y fácticos por la cual es necesaria.
4.	El presidente de la mesa directiva, auxiliado por el secretario, turna la iniciativa a alguna de las comisiones competentes según la materia; puede darse el caso que se puede turnar a una o más comisiones.
5.	Las comisiones tienen funcionarios que auxilian la labor de los legisladores. El Secretario Técnico es el funcionario que coordina y dirige los trabajos de la comisión, asimismo elabora los diferentes documentos, en especial los proyectos de dictámenes.
6.	Las comisiones ordinarias como órganos colegiados se reúnen de acuerdo a su agenda cada determinado tiempo, por lo menos una vez al mes, en donde se discuten los proyectos de dictámenes. Los dictámenes pueden ser en sentido afirmativo o negativo.
7.	El dictamen de la comisión para que sea válido, debe ser votado y firmado por los integrantes. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas
8.	Al aprobarse el proyecto de dictamen, se presenta al pleno de la cámara como primera lectura, previa inclusión en el orden del día, con el fin de que se informen todos los legisladores, también se publica en la Gaceta Parlamentaria.
9.	En la siguiente sesión del pleno se presenta el dictamen para

segunda lectura y se procede a su discusión. Los dictámenes a discusión tienen prioridad en el orden del día.
10. La comisión dictaminadora explica los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario.
11. Se pasa a discusión en lo general, dándose la palabra a un orador por cada grupo parlamentario para fijar su posición. Después oradores a favor y en contra, si así lo decide el pleno.
12. Cuando hubieren hablado todos los oradores, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación nominal en lo general; en el segundo continuará la discusión; hasta agotarse los oradores, pasando a la votación.
13. Las votaciones se realizan de manera nominal. Estas son cuando se aprueba una ley en lo general, en lo particular o cuando hay dudas en una votación económica.
14. Después se procede a la discusión en lo particular sobre artículos reservados. El presidente formará dos listas de los individuos que pidan la palabra, una para los que están en contra y otra en pro; los legisladores que participen hablarán alternativamente, empezando por los que están en contra. Cuando sólo hay oradores en pro, participarán hasta dos legisladores.
15. Un dictamen de ley para ser aprobado se requiere mayoría simple, esto es 50% más uno de los presentes. Cuando es una reforma constitucional se requiere mayoría calificada esto es las dos terceras partes de los integrantes de la cámara.
16. Si un grupo parlamentario o un legislador esta en contra del dictamen emitido por la comisión, pero esta en minoría, puede presentar un voto particular por escrito, en el cual conste su posición al respecto y tiene derecho a presentarlo al pleno de la Cámara.
17. La discusión puede suspenderse por llegarse a la hora que por reglamento se termina la sesión, que la Cámara acuerde dar preferencia a un asunto que considere más urgente o grave, por graves desordenes en el recinto legislativo, por falta de quórum y por proposición suspensiva.
18. Si el proyecto es aprobado, pasará a su discusión a la otra Cámara, según sea el caso, que organiza su proceso en los mismos términos expresados en este apartado. La otra Cámara funcionará como revisora.
19. Si se aprueba por la revisora en sus términos, pasará al Poder Ejecutivo para que, en su caso, haga sus observaciones al H. Congreso de la Unión; en un término de 10 días útiles, si no hay observaciones se publicará en el Diario Oficial de la Federación.
20. Las observaciones que realice el Ejecutivo se llaman veto, y significa que rechaza en todo o en parte el proyecto de ley o decreto. Sólo las dos terceras partes del Congreso de la Unión pueden imponerse al veto y que el proyecto se convierta en ley.

En otra visión expresada a continuación, se indica la representación poligonal del proceso legislativo, pues, cabe citar que “las reglas de la técnica legislativa deben ser observadas, en mayor o menor grado, en función de prioridades y oportunidad política”¹⁰³. Se trata en consecuencia de asumir que el trabajo legislativo, la legislación propiamente, se ve influida sistémicamente por el entorno actuante e influyente, como a continuación se describe¹⁰⁴.

CUADRO 1. REPRESENTACIÓN POLIGONAL DEL PROCESO LEGISLATIVO¹⁰⁵



“El cuadro 1 busca representar la complejidad de la interacción de los elementos internos/externos que abonan su influencia al complejo proceso de formación de leyes. Lo primero que se grafica son cuatro niveles casi circulares que ofrecen claramente la idea de la tensión que existe entre el centro y la periferia del proceso de formación de leyes, siendo el centro el sitio privilegiado de la decisión legislativa. Y a continuación describo y explico su composición interna.

- El modelo, basado en la teoría de los sistemas, propone la existencia de cuatro niveles en permanente interacción que, si los enunciamos,

¹⁰³ Arteaga, Nava, Elisur, citado en Rivas Prats, Fermín E, *Acción mediática y crisis Institucional: percepción y Legitimidad en el caso de la aprobación de la ‘Ley Indígena’ en la LVIII Legislatura del Senado de la República*, México, Abril, 2008. p. 133.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Rivas Prats, Fermín E, *Acción mediática y crisis Institucional: percepción y Legitimidad en el caso de la aprobación de la ‘Ley Indígena’ en la LVIII Legislatura del Senado de la República*, México, Abril, 2008. pp. 134-136.

analíticamente, de adentro hacia fuera, quedan presentados de la siguiente manera:

- A. Decisión Parlamentaria
- B. Procedimiento Legislativo: interacción del poder legislativo con el ejecutivo.
- C. Partidos Políticos.
- D. Opinión Pública y Grupos de Interés: Cámaras empresariales, iniciativa privada e intereses religiosos, etc.

➤ Ahora bien, empíricamente la interacción se presenta bajo la forma de “cono”; es decir de afuera hacia adentro, de la siguiente manera: interacción del campo 4 con el 3:

- 1. Creación de expectativa y propuestas de reformas a la ley.
- 2. Construcción de la agenda pública: foros, mesas redondas, inserciones pagadas en diarios, etc.
- 3. Delimitación de actores.
- 4. Negociación de intereses.
- 5. Definición de alianzas.
- 6. Controversias y medición de fuerzas.
- 7. Definición de posturas acerca de hecho.
- 8. Movilizaciones, adhesiones masivas y marchas.
- 9. Seguimiento noticioso y creación de opinión.
- 10. Uso de instrumentos jurídicos: demandas, denuncias, amparos, etcétera.

➤ Interacción del campo 3 con el 2:

- 1. Definición de posturas de los partidos.
- 2. Aparición de bloques y coaliciones.
- 3. Aparición de varias posturas al interior de cada partido político.
- 4. Personalización de las posturas políticas.
- 5. Tránsfugas e intercambio de personajes entre partidos políticos.

➤ Interacción del campo 2 con el 1.

- 1. Delimitación de las líneas de partido: postura definitiva.
- 2. Incidencia de los partidos sobre el voto de los grupos parlamentarios: disciplina de partido.
- 3. Composición cuantitativa de los Grupos Parlamentarios: número de votos.
- 4. Alianzas y búsqueda de mayorías parlamentarias.
- 5. Uso de la facultad de veto presidencial y veto de bolsillo.

III. METODOLOGÍA PARA LA PLURALIDAD

Ahora bien, desde la LVII Legislatura, el Congreso de la Unión dio un giro gigantesco al registrar dentro de su integración una composición plural que rompió de tajo la dinámica de las mayorías; de esta manera se dio paso a la pluralidad en la toma de decisiones, provocando la necesidad, en los hechos, de construir el acercamiento entre fuerzas políticas diversas a través de la misma vida institucional; un salto cualitativa y cuantitativamente tan significativo que representa al día de hoy el parteaguas del Congreso anterior, con procedimientos unidireccionales y monolíticos, con el Congreso futuro, aquél que atiende a la construcción de procedimientos que permiten reconocer la pluralidad, ejercer la rendición de cuentas y, por ende, contribuir a la consolidación democrática en México.

Actualmente, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos es un espacio plural donde se ven representadas diversas fuerzas políticas; en él ya no existe formalmente una mayoría legislativa, el Titular del Poder Ejecutivo ya no ejerce el control del órgano legisferante y en él se vierten e interactúan las más diversas expresiones políticas.

El contexto político mexicano ha cambiado y con ello, las exigencias ciudadanas; hoy el Congreso de la Unión es un reflejo de la pluralidad de opiniones que integran la sociedad mexicana. En consecuencia, la toma de decisiones y la convivencia diaria deben considerar forzosamente los factores propios de la diversidad de ideas y opiniones.

Ahora bien, en el enfoque etimológico, la palabra *método* significa camino o procedimiento hacia algo; de suyo "en el origen, la palabra método significaba el caminar."¹⁰⁶ En la actualidad, método tiene dos campos semánticos interactivos entre ellos: el primero es el gnoseológico, epistemológico o científico: hallar la verdad o la estrategia; desentrañar, descubrir y explicar la realidad, con un marcado fin heurístico y reflexivo; en tanto que el segundo atiende al criterio didáctico: enseñar la verdad o exponer y contar el conocimiento adquirido sobre el mundo (o una parte de él), con el fin de comunicarlo y hacerlo extensivo a la comunidad.

Derivado de lo anterior, consideramos las siguientes características que definen inequívocamente al método: a) está dirigido a un fin, es decir que presupone una intención de un sujeto, que activa y desencadena una teleología; b) guarda un orden, entendido como línea directiva, una lógica o una estructura; c) suele usar multiplicidad de elementos, atendiendo a los mentales (razonamientos) y a los materiales (soportes); d) según Descartes, es una conducta mental previa -a nivel global- a la toma de decisiones que requiere economía de esfuerzos, concentración, mediatización y eficacia.¹⁰⁷

Edgar Morin indica también que "hay que aceptar caminar sin camino, hacer el camino al caminar. Lo que decía Machado: Caminante no hay camino, se hace camino al andar. El método no puede formarse más que después, en el

¹⁰⁶ Morin, Edgar, *El método 1: La naturaleza de la naturaleza*, Ediciones Cátedra, Séptima Edición, España, 2006, p. 36.

¹⁰⁷ Cfr. *Idem*.

momento en que el término vuelve a ser un nuevo punto de partida, esta vez dotado de método¹⁰⁸; esta naturaleza del método obliga a construir “el camino” <<a ciegas>>; ello significa que el método es un péndulo que corre de la incertidumbre del buscar rutas y caminos a la certidumbre de lo buscado.

Ahora bien, trasladado al ámbito parlamentario, resulta pertinente preguntarse, ¿qué se busca, cuál es el fin o el objetivo en el contexto de un Congreso plural y cuál es el camino para encontrar el objetivo previamente trazado?. Y es que en la condición plural de un Congreso se tiene por cierto que el objetivo es dinamizar y fortalecer la toma de decisiones, empero estas decisiones deben ser tomadas según el formato del consenso; llegamos, pues, al objetivo central de un Congreso plural: el consenso. Este es el punto que constituye la certidumbre y finalidad de un replanteamiento general del método aplicado al Congreso mexicano contemporáneo. Más consenso significa ponerse de acuerdo entre varios antes de tomar una decisión. ¿Cómo llegar hasta este punto? ¿Cuál o cuáles caminos se han de recorrer para lograrlo?¹⁰⁹

Desde la perspectiva de la investigación parlamentaria, discurrir sobre el método mismo puede ser un derrotero útil. Y es que el método consiste en adoptar medidas legislativas para hacer concretar una finalidad, un objetivo específico y, a partir de lineamientos básicos de organización y funcionamiento, garantizar el cumplimiento y la eficacia de las metas legislativas. Por ello, para concebir una estrategia capaz de avanzar en este sentido se deben “contemplar, al menos, cuatro elementos: definir las prioridades; determinar los procedimientos de implantación de cada una de ellas; examinar su oportunidad; e identificar las sinergias posibles entre ellas: estos cuatro rubros demandan una conducción técnica especializada, pero, sobre todo, una firme convicción”. En otras palabras, un proceso así no puede ser dejado a la improvisación ni al oportunismo.

La metodología más adecuada para un Congreso plural, es aquella que enfoca los más distintos procesos y procedimientos efectuados por el Congreso de la Unión y considera la interrelación de los diferentes actores con una visión clara de la diversidad de ideas y opiniones.

IV. METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

En función de que la metodología depende de los postulados que el investigador se plantee como objetivos centrales, en lo que sigue se tratará de mostrar algunos métodos claros, sencillos y eficaces que incidan en la organización y funcionamiento interno del Congreso de la Unión, a fin de concretar los acuerdos en tiempo y forma, según los actuales requerimientos.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Ya en otra parte se ha abundado sobre el camino que ha recorrido el Congreso mexicano para construir espacios procesales para el acercamiento entre fuerzas políticas diversas; para abundar en el tema se sugiere al lector: Rivas, Fermín Edgardo, *El fortalecimiento del Poder Legislativo en el marco de la Reforma del Estado*, en revista *Pluralidad y Consenso*, Órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas “Belisario Domínguez” del Senado de la República, México, D.F., Año 1, Número 1, Septiembre 2007; en consecuencia, aquí sólo se abordarán métodos circunscritos a los lindes y alcances de la investigación legislativa.

Para construir y adecuar metodologías en la investigación del trabajo legislativo, debemos considerar los diversos parámetros sobre los cuales gira la acción de lo que se quiere analizar. En un primer momento, debemos partir de que el actual Congreso de la Unión, es un espacio plural, donde diversas fuerzas políticas se hayan representadas; por ello, desde un punto de vista somero, podemos observar que la convivencia y el alcance de metas resulta por demás complicado. En este sentido, se considera que el Congreso, tanto la Cámara de Senadores, como la Cámara de Diputados, debe adecuarse a las nuevas exigencias ciudadanas y ser capaz de ofrecer respuestas ágiles y confiables a los retos que se le presenten. Una forma de lograr tal cometido, es a través del uso de una nueva metodología en la investigación parlamentaria aplicada en el desarrollo de sus procesos y procedimientos.

Es preciso ir definiendo las causas, los efectos y el contexto, que giran en torno de la situación que a métodos refiere en el Congreso de la Unión; por ello, con el objetivo de acercar, desde un primer momento, las diversas metodologías que se han puesto en práctica a través del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, se comenzará haciendo uso de un método denominado "*Identificación de variables*", mismo que facilita la definición de problemas y contribuye a buscar respuestas sólidas y certeras para el mismo. Antes debo advertir al lector que ésta ha sido construida sobre una base empírica y determinada causalmente a partir de variables explicativas del objeto de estudio, tal y como aconseja Stefano Bartolini en su texto sobre "La metodología de las Ciencias Sociales" que se encuentra en el Manual de Ciencia Política de Pasquino, a fin de garantizar el control operativo de las variables del tema.

Según esta fuente, el método de control operativo está referido al análisis y relación de las variables que deben ser comprendidas como aspectos, segmentos o componentes de un fenómeno y se ordenan causalmente según una tipología de variables, a saber: variable independiente (causa principal); variable independiente (efecto principal); variables intervinientes (el contexto, entendido como aspectos que colaboran o intervienen a favor de la variable independiente); y las variables consecuentes (entendidas como los efectos de segundo orden que derivan del efecto principal).

A manera de ejemplo a continuación se desagrega la hipótesis de este mismo trabajo bajo el concepto metodológico de las variables, propuesto por S. Bartolini; en este marco las variables son las siguientes:

- **VARIABLE INDEPENDIENTE:**

Carencia de una normatividad que permita a la investigación legislativa incidir con métodos de investigación sobre la construcción del consenso y, por ende, sobre la toma de decisiones.

- **VARIABLE DEPENDIENTE:**

La investigación parlamentaria esta, en los hechos, desvinculada del ejercicio legislativo, es decir, del proceso legislativo.

- VARIABLES INTERVINIENTES:

Pluralidad política.

Exigencias ciudadanas.

Búsqueda de la eficacia.

Búsqueda de la legitimidad.

Desprestigio mediático hacia las actividades del Congreso de la Unión.

- VARIABLES CONSECUENTES:

Investigación y práctica parlamentaria corren en pistas paralelas con dinámica internas separadas de la producción y utilidad legislativa.

La investigación legislativa pierde fuerza en el potencial de incidencia sobre el quehacer legislativo.

Ahora bien, pensando en esta hipótesis es que se ha ponderado el hecho de que la pluralidad política expresada en la integración del actual Congreso de la Unión, requiere de nuevas metodologías que se vinculen con la producción normativa, es decir, apegadas a las temáticas establecidas en las Agendas Legislativas. Tal requisito debe considerar las condiciones y características del contexto en el cual se desarrolla, a efecto de ofrecer viabilidad, claridad y certeza a las propuestas que se generen en determinado momento. En ello, precisamente, radica la importancia de contar con nuevas metodologías, ya que éstas se verán reflejadas en el trabajo legislativo, en las iniciativas, en las proposiciones, en los dictámenes, en las intervenciones, pues se adquiere un conocimiento previamente esquematizado que facilita su comprensión, validez y oportunidad.

La sociedad actual exige un Congreso ordenado, que fundamente sus labores en datos precisos y verdaderos, que conozca de las necesidades ciudadanas y que busque atender las mismas. Al aplicar las nuevas metodologías la institución legislativa dará un paso más en la consolidación democrática, reflejarán eficiencia y, por ende, gozarán de una legitimidad social más amplia.

Así pues, la aplicación de nuevos métodos de investigación al trabajo parlamentario visualiza el consenso y los parámetros necesarios para lograr acuerdos, concibe un nuevo orden funcional y facilita la obtención de leyes de calidad; para ello es necesario homogeneizar criterios de trabajo a fin de que todo aquél material que se produzca cubra con lineamientos comunes, toda vez que un rendimiento satisfactorio acerca de las funciones de determinado equipo de trabajo en un espacio legislativo, requiere de aclarar el cómo (*to know how*) de la ejecución práctica, por ello es imprescindible pensar la combinación entre productos/metodología; y es que saber cómo realizar un producto concreto simplifica y facilita el logro de las metas deseadas y en consecuencia posibilita la eficacia y rendimiento óptimo. Ello significa que la aplicación de una metodología concreta genera un producto concreto.

Así pues, consideramos que toda metodología encauzada a la investigación legislativa, debe vincularse de manera estrecha con la producción normativa y sus características; es el caso del Instituto de Investigaciones Legislativas "Belisario Domínguez" del Senado de la República (IILSENBD), que con la aprobación de su nuevo reglamento interno el 5 de diciembre de 2007, centra sus funciones sobre el estudio de la agenda legislativa; en efecto, el Artículo 3

de dicho ordenamiento establece: "El IILSEN es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva del Senado de la República, encargado del desarrollo de balances, estudios y análisis sobre las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones implícita en las facultades y competencias del Senado de la República; así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que le permitan la consecución de sus fines"; asimismo, el nuevo reglamento del IILSEN contempla la pluralidad del Congreso de la Unión, y define la realización de investigaciones basadas en la Agenda Legislativa del propio Senado de la República.

Este ordenamiento que rige la vida institucional del IILSENBD, permite que nuevas metodologías se apliquen en la investigación y, a su vez, se vinculen neta y completamente con el quehacer legislativo; asimismo, su utilidad se hace más profunda, certera y cercana con el trabajo parlamentario, ya que se elabora de acuerdo con temas y tiempos establecidos. Cabe señalar también que se ha creado un orden funcional; ya que las investigaciones desarrolladas por el IILSENBD, van enfocadas a coadyuvar en la toma de decisiones, pues los trabajos de investigación cuentan con metodología enfocada a consensos, acercamientos y acuerdos fundamentales que serán de gran ayuda y oportunidad para la producción de leyes de calidad.

Ante este panorama proponemos que la normatividad de la investigación parlamentaria sea centrada sobre la Agenda Legislativa, como línea de investigación y, de ésta forma, los productos obtenidos respondan y sean usados por la práctica legislativa.

A continuación, se muestran algunas de las metodologías utilizadas en el IILSENBD para integrar balances, análisis y estudios acerca de diferentes temas propuestos por la agenda legislativa; con el propósito de que puedan ser empleadas en la labor legislativa, a fin de buscar su mejoramiento constante, eficientar las técnicas, hacerla mucho más eficiente, que goce de credibilidad y sobre todo, pueda mejorar su imagen hacia la ciudadanía.

EL BALANCE:

El balance es una recopilación general y sistematizada de un tema que se compone de los siguientes elementos: *a)* enunciación del tema y la ubicación de los artículos constitucionales y legales en los que se aborda el tema en cuestión; *b)* listado de reformas recientes; *c)* Respaldo de las iniciativas que iniciaron las reformas recientes; *d)* Iniciativas sin dictamen en ambas Cámaras con el Proceso Legislativo correspondiente; y *e)* Bibliografía sobre el tema tratado, disponible en Cámara de Diputados; Cámara de Senadores; y otras instituciones de investigación, memorias especiales, entre otros.

La gran utilidad del balance es que cuenta con la capacidad de mostrar los temas recurrentes de la labor legislativa y las maneras de abordarlos.

ANÁLISIS SEGÚN GRADOS DE ACERCAMIENTO:

El análisis consiste en un cuadro comparado que muestra las coincidencias entre las propuestas de los diversos Grupos Parlamentarios y evidencia los

puntos a partir de los cuales pueden ser construidos los acercamientos entre Grupos Parlamentarios, sobre un mismo tema. Esta metodología puede ser fortalecida con el rigor técnico de la teoría de juegos que permite establecer escenarios de la toma de decisiones parlamentarias en torno a un tema específico con miras tanto a profesionalizar la negociación y acercamiento entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, como a mostrar elementos objetivos, ciertos y concretos que permitan agilizar la aprobación de algún tema cuando fuera el caso.

A continuación, se muestra, a manera de ejemplo, la estructura de un análisis según grados de acercamiento sobre las propuestas presentadas por los partidos políticos con relación al Régimen de Gobierno, en el marco de la Reforma del Estado:

- a) *Los diversos temas son agrupados en apartados.*
- b) *Se considera tema por tema para ser analizado.*

Tema 1. VGR. Creación y ratificación de las figuras de Jefe de Gabinete y Jefe de Gobierno.

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CON V	NUEVA ALIANZA	ALTER

- c) *Se manejan “Coincidencias” para cada uno de los temas, donde son desglosadas, por subtemas, las propuestas de los partidos.*

Coincidencias en el Tema 1: VGR. Creación y ratificación de las figuras de Jefe de Gabinete y Jefe de Gobierno.

1.1. VGR. Proponen Jefe de Gabinete.

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CONV	NUEVA ALIAN ZA	ALTER

- d) *Por último, se realiza un “Análisis de acercamientos” sobre cada subtema, es decir, se revisa cada casilla con las propuestas, a fin de identificar qué actores coinciden, divergen, no presentan propuesta, etcétera.*

1.1.1. VGR. Análisis de acercamientos sobre la propuesta de crear la figura de Jefe de Gabinete. *

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CONV	NUEVA ALIANZA	ALTER

*Para los fines de éste análisis comparado se usa la siguiente nomenclatura:

A = Acuerdo Pleno

C=Coincidencia Temática

D= **Divergencia Completa**

P=Propuesta Aislada

En tanto que las palabras en **negritas** muestran acercamientos entre subtemas diferentes.

EL ESTUDIO:

Es una investigación detallada que incluye una hipótesis de trabajo que estructura a su alrededor las metodologías antes enunciadas y que puede o no incorporar metodologías complementarias, tales como: los estudios de impacto jurídico, que responden a la pregunta de si es o no jurídicamente posible el proyecto a discusión; la viabilidad financiera o la factibilidad política, o las que en lo sucesivo se enuncian.

ANÁLISIS DE INICIATIVAS:

Es un documento que presenta un panorama general acerca de la composición de una iniciativa, de acuerdo con el siguiente esquema:

	<p>ANÁLISIS DE LA INICIATIVA (TÍTULO DE LA INICIATIVA), PRESENTADA POR _____ DEL GRUPO PARLAMENTARIO _____, EL (FECHA DE PRESENTACIÓN)</p>
--	---

Sobre el objetivo de la Iniciativa:

No.	ARTÍCULOS A REFORMAR	TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA	ARGUMENTOS DE LA PROPUESTA	COMENTARIOS/OBSERVACIONES TÉCNICAS

ANÁLISIS DE DICTÁMENES:

Con frecuencia las agendas legislativas incluyen temas ya presentados o, eventualmente, dictaminados. En ese caso es recomendable analizar el dictamen correspondiente de acuerdo con el análisis de sus elementos constitutivos, acompañándolo con comentarios y observaciones técnicas, a efecto de conocer el contenido de cada uno de ellos de manera sencilla y clara.

ANÁLISIS DE PERSPECTIVAS:

El debate históricamente registrado en el campo de las ciencias sociales, incluidas las jurídicas y políticas, se da en el sentido de la objetividad empleada al realizar las investigaciones; por ello, el sesgo personal o implícito condiciona el sentido que puede tomar una investigación.

La manera de resolverlo, se encuentra en adoptar de manera consciente, la postura desde la que se investiga, declarándola en el protocolo de la investigación, lo que constituye una perspectiva u observación particular sobre el fenómeno que se investiga. Por ende, una manera de realizar de mejor manera la investigación, consiste en comparar perspectivas, dado que por contraste entre éstas, es posible contribuir a la construcción de conocimiento con un menor riesgo de subjetividad.

¿Cómo definir las perspectivas?, existen tantas como puntos de vista respecto de cada tema; por ello, es usual encontrar “escuelas” o “paradigmas” que comparten un determinado núcleo de científicos sociales o de integrantes de un determinado grupo social, político o de interés.

Es así posible encontrar, por ejemplo: la perspectiva sindical; la perspectiva política, desgranando ésta en cada uno de los partidos que integran el espectro político y de manera emblemática, en izquierda, centro y derecha; la perspectiva societal; la perspectiva religiosa; la perspectiva ideológica; la perspectiva gubernamental; la perspectiva internacional, etcétera. Sin embargo, para nuestros efectos, lo que habrá de interesar es la perspectiva comparada, esto es, la comparación entre perspectivas, a fin de conocer cada una de ellas y esquematizarlas para una mejor comprensión del tema que se aborda.

En el trabajo legislativo concreto, esto se logra de una manera relativamente sencilla, habida cuenta que los integrantes del poder legislativo se organizan en Grupos Parlamentarios perfectamente identificados, que presentan al Pleno de la Cámara correspondiente, iniciativas o proyectos que son del particular interés de cada uno de ellos.

En este sentido, la perspectiva comparada deberá realizarse de la siguiente manera:

Iniciativa eje	Estado actual de la legislación en comento	Iniciativas o minutas legislaturas previas	Iniciativas o minutas concurrentes legislatura actual	Análisis comparado (ventajas y desventajas de la propuesta en comento)
Se refiere a la iniciativa o minuta que motiva la investigación,	<i>Status</i> actual de la legislación que se propone	Aquellas iniciativas o minutas presentadas por cada	Refiere a aquellas iniciativas o minutas presentadas	Se refiere al análisis del grupo técnico que realiza la investigación,

esto es, el momento inicial de la investigación.	modificar.	uno de los grupos políticos en las legislaturas anteriores, destacando partido de procedencia y comparando <i>bis a bis</i> con el articulado en comentario.	por cada uno de los grupos políticos en la legislatura actual, destacando partido de procedencia y comparando <i>bis a bis</i> con el articulado en comentario.	subrayando las ventajas o desventajas de las propuestas en comentario, su situación histórica y la posibilidad de formular alguna recomendación o alternativa sobre el mejor curso de acción a seguir.
Cuadro comparativo	Cuadro comparativo	Cuadro comparativo y material anexo.	Cuadro comparativo y material anexo.	Cuadro comparativo y redacción de iniciativa alternativa.

MAPEO DE ACTORES POLÍTICOS:

Es un cuadro comparado de los actores políticos implicados en el tema de interés, en él se muestran las diferentes posiciones encontradas acerca de determinado asunto, se esquematizan las opiniones, comentarios, posturas de los actores, de acuerdo con un criterio comparado de hemerografía en el que se señala la fuente y la fecha a efecto de que el trabajo que se realice cuente con certidumbre y veracidad. Lo anterior permite identificar qué actor político diverge con qué otro, o bien, quienes coinciden sobre un determinado asunto; este mapeo, permite localizar de manera sencilla a los actores y sus posturas.

Ejemplo:

Tema de seguimiento:

Fecha	Género periodístico	Medio	Actor Político	Postura a favor	Neutral	Postura en contra

RETROSPECTIVA/PROSPECTIVA:

Un mecanismo retrospectivo aleatorio de selección de temas centrales del universo de información sobre la producción legislativa por temas puede ser la ubicación de actores políticos a veinte años; ¿qué actores políticos fueron construyendo su ubicación en el mapa político desde 1980 a la fecha?, ¿cuáles de ellos han sido legisladores?, ¿Quiénes hacen perseverar sus propuestas anteriores?. Esta metodología permite simplificar la búsqueda de insumos legislativos a aquéllos producidos por actores vigentes, discriminando de esta suerte la 'paja' alrededor de los temas.

En lo que al enfoque prospectivo se refiere, éste se logra a partir de la ubicación de los discursos de la última glosa del informe presidencial, ya que en esos documentos generalmente existe una planeación de largo plazo que permite avizorar en qué sentido se conducirá el gobierno, es decir cuál será el enfoque de su toma de decisiones, en cada uno de los temas a estudiar.

Esta metodología tiene como objetivo conocer qué hechos preceden a la situación actual, a efecto de que podamos comprender de manera más amplia y detallada el conducir actual de los actores políticos y, de igual manera, el enfoque de prospectiva, coadyuva a vislumbrar los efectos y dirección de las condiciones actuales.

COMPARADO JURÍDICO INTERNACIONAL:

En un mundo global, las exigencias sociales se amplían de manera considerable, por ello, surge la imperiosa necesidad de mirar hacia el exterior, a efecto de conocer lo que en otros países acontece sobre determinada materia. Algunas propuestas requieren de un estudio comparado de acuerdo con la legislación internacional; en cuyo caso se confrontan legislaciones en el mundo acerca de un tema determinado.

ESTUDIOS DE VIABILIDAD PRESUPUESTAL:

En el abordaje de temas con impacto en el Presupuesto, este tipo de insumo complementa y detalla las posiciones entre Grupos Parlamentarios, pues muestra el grado de impacto económico-financiero de los temas a abordar, de manera comparada; este tipo de insumo funciona en la legislación vigente como un condicionante para el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo Federal que, en algunas ocasiones, es de utilidad para la elaboración del dictamen legislativo.

V. ÉTICA DEL MÉTODO

De acuerdo con Edgar Morin "es cierto que hay distinción, aunque también [existe un] vínculo entre el conocimiento (saber) y la ética (deber). Este vínculo aparece cuando se considera, no aisladamente el acto moral, sino su inserción y sus consecuencias en el mundo."¹¹⁰ Por su parte Max Weber advierte que "ninguna ética del mundo puede decirnos (...) en qué momento y en qué medida un fin moralmente bueno justifica los medios y las consecuencias moralmente peligrosas."

¹¹⁰ Morin, Edgar, *El método 6: Ética*, Trad. Ana Sánchez, Ediciones Cátedra, Primera Edición, España, 2006, p. 45.

Sea como fuere la metodología de la investigación parlamentaria implica también un sentido ético, por ello es menester que los nuevos enfoques de investigación arrojen resultados certeros, claros, confiables, honestos, seguros, pues el trabajo legislativo debe corresponder a las necesidades de la sociedad y como tal, las investigaciones bajo las cuales se fundamenta la materia de discusión no admiten ambigüedades.

Es necesario que la investigación parlamentaria sea capaz de incidir en la toma de decisiones para fundamentar la formación de leyes. El punto al que deseamos llegar en este apartado y que forma parte de las propuestas que aquí planteamos, es que la investigación jamás debe separarse de la verdad, ni debe ser alterada a favor de nada, su rasero es la objetividad, su instrumento, la sentencia fenomenológica de "ir hacia las cosas mismas" que en este contexto significa respetar los temas planteados en las iniciativas sujetas a análisis y emprender el comparado de acercamientos con parámetros claros y ciertos para todos.

VI. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores, pudimos conocer algunas de las metodologías que se han desarrollado en la investigación, realizadas por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, mismas que se ponen a disposición de la comunidad de investigadores parlamentarios para ser conocidas y eventualmente perfeccionadas en el trabajo diario del Congreso de la Unión, ya que, como puede observarse, tales métodos han sido desarrollados para atender las necesidades de investigación en un Congreso plural y permiten acercarse a datos certeros y confiables, al tiempo que van encaminadas a atender las diversas opiniones que vierten los actores políticos, ello a fin de considerar todas y cada una de las diversas posturas asumidas para alcanzar los acuerdos necesarios.

Con gran frecuencia, la investigación y el trabajo legislativo, han permanecido aislados uno del otro, es decir, han actuado como si fueran dos entes paralelos; sin embargo, sabemos que ambos esquemas son compatibles y deben ser dirigidos en una misma dirección: eficientar la labor parlamentaria.

En consecuencia se debe plantear una concepción de metodología capaz de adaptarse a las exigencias del Congreso y de su entorno en la actualidad y generar un tipo de investigación --sostenida y bien fundamentada-- que sea el soporte para la toma de decisiones de un Congreso cada vez más democrático, plural y tolerante.

Esperamos que la presente reflexión sea de utilidad y contribuya a abrir un esquema adicional de investigación al interior del Congreso de la Unión, pues es necesario que se adapten y se rescaten las fuentes de información basada en criterios objetivos y oportunos.

Bibliografía consultada:

De Santo, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas sociales y de economía*, Editorial Universidad, Reimpresión, Buenos Aires, 1999. p. 708.

Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, Madrid, 1993.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo L-Z, Trad. Raúl Grisafío, Alfonso García, Mariano Martín, Jorge Tula, Editorial Siglo XXI, Tercera Edición en español, México, 1985.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie II, Léxico y discurso parlamentario, LVI Legislatura, Editorial Porrúa, Primera Edición, Junio, 1997.

Rivas Prats, Fermín E, *Acción mediática y crisis Institucional: percepción y Legitimidad en el caso de la aprobación de la 'Ley Indígena' en la LVIII Legislatura del Senado de la República*", México, Abril, 2008.

Morin, Edgar, *El método 1: La naturaleza de la naturaleza*, Ediciones Cátedra, Séptima Edición, España, 2006.

Rivas, Fermín Edgardo, *El fortalecimiento del Poder Legislativo en el marco de la Reforma del Estado*, en revista Pluralidad y Consenso, Órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas "Belisario Domínguez" del Senado de la República, México, D.F., Año 1, Número 1, Septiembre 2007.

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL ESTADO DE GUERRERO. Reflexiones a partir de la experiencia del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”

David Cienfuegos Salgado ¹¹¹

*Con grato afecto para el Dr. **José Gilberto Garza Grimaldo**,
con mucho el mejor director que ha tenido el Instituto de
Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”*

Resumen

El tema de la investigación parlamentaria es un tema relevante en la creación normativa. Con ella se pretende coadyuvar a una discusión y redacción que dé claridad, coherencia y completitud al sistema jurídico. Pero esta razón no agota los argumentos para ponderar positivamente la investigación parlamentaria. En efecto, aunado a lo anterior debe señalarse que por las amplias atribuciones que tienen las legislaturas contemporáneas se hace necesario contar con un cuerpo multidisciplinar de profesionales dedicados a realizar análisis, estudios e investigaciones que coadyuven en la labor que, distinta de la estrictamente legislativa, llevan a cabo los legisladores. En la mayoría de los congresos locales, esta labor esta encomendada a institutos o centros que, de diversa naturaleza, se han configurado en las últimas dos décadas. En el presente trabajo pretendo aportar algunos datos y reflexiones en torno a la experiencia que ha tenido el estado de Guerrero en materia de investigación parlamentaria a partir de la revisión histórica de lo que ha sido el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” (en adelante IEPEN). Lo hago con un doble carácter: como observador externo y como colaborador del mismo, tanto en sus publicaciones como en su Consejo Consultivo.

¹¹¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero. Presidente de la Fundación Académica Guerrerense A. C.

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL ESTADO DE GUERRERO. Reflexiones a partir de la experiencia del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”

I. Introducción

El tema de la investigación parlamentaria es un tema relevante en la creación normativa, por cuanto resulta una constante la exigencia de que la labor legislativa alcance estándares de calidad cada vez más altos que, en alguna forma, coadyuven a dar claridad, coherencia y completitud al sistema jurídico. Pero esta razón no agota los argumentos para ponderar positivamente la investigación parlamentaria. En efecto, aunado a lo anterior debe señalarse que por las amplias atribuciones que tienen las legislaturas contemporáneas se hace necesario contar con un cuerpo multidisciplinar de profesionales dedicados a realizar análisis, estudios e investigaciones que coadyuven en la labor que, distinta de la estrictamente legislativa, llevan a cabo los legisladores.

En la mayoría de los congresos locales, esta labor está encomendada a institutos o centros que, de diversa naturaleza, se han configurado en las últimas dos décadas.

Pretendo aportar en esta ponencia algunos datos y reflexiones en torno a la experiencia que ha tenido el estado de Guerrero en materia de investigación parlamentaria a partir de la revisión histórica de lo que ha sido el Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” (en adelante IEPEN). Lo hago con un doble carácter: como observador externo y como colaborador del mismo, tanto en sus publicaciones¹¹² como en su Consejo Consultivo.¹¹³

Si bien atiendo a los datos formales, especialmente al referirme a la regulación y estructura del IEPEN, en los demás aspectos sólo dejo constancia de mi opinión, no necesariamente basada en documentación oficial.

II. Historia

El IEPEN fue creado por disposición expresa, contenida en el artículo 207 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero*. Este cuerpo normativo se aprobó el 29 de marzo de 1999, mediante decreto 286; el título décimo primero de dicha Ley se denomina “Del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del Congreso del Estado de Guerrero.

Si bien por acuerdo administrativo, se había creado el antecedente del actual IEPEN, en julio de 1998, sería la expedición de la ley orgánica el momento real de adquisición de la naturaleza jurídica que caracteriza a la institución.

De acuerdo con el artículo 208 de la mencionada Ley orgánica, el objeto del IEPEN es la promoción, fomento y realización de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar los procesos legislativos y la cultura parlamentaria.

¹¹² EL IEPEN me ha permitido publicar artículos tanto en su revista *Altamirano*, como en algunas obras colectivas; asimismo, me ha publicado diversos libros sea como autor, coordinador o compilador.

¹¹³ Me desempeñé como miembro del Consejo Consultivo del IEPEN de septiembre de 2004 hasta julio de 2005, cuando presenté mi renuncia al nombramiento realizado.

En el artículo 209, se señalan cuáles son las funciones que realizará el IEPEN para cumplir con sus fines:

- I. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones de legislación y sobre cualesquiera materias relacionadas con su objeto;
- II. Establecer y operar un sistema de información sobre el marco jurídico y los procesos parlamentarios del Estado;
- III. Formar un fondo documental y bibliográfico sobre derecho público y materias relacionadas con su objeto;
- IV. Promover la organización y desarrollo de ciclos y cursos de enseñanzas especializadas, acordes a los fines del Instituto;
- V. Editar, coeditar, publicar y distribuir libros, revistas, folletos y otros materiales impresos, grabados y fílmicos en forma directa o coordinada sobre las materias relacionadas en las fracciones precedentes, y
- VI. Las demás que tengan que ver con su objeto.

Como dato curioso debe destacarse que el órgano de difusión del IEPEN, la revista *Altamirano*, inició su andadura con anticipación a la creación del propio Instituto.

El primer número de la revista *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero* apareció en septiembre de 1997, bajo la dirección de Rafael Aréstegui Ruiz y el secretariado de redacción a cargo de José Gómez Sandoval. La dirección sería ocupada poco después, a partir de 1998, en la dirección, por Jorge Rendón Alarcón, quien estaría al frente de la revista hasta el número 8, ya que a partir de la creación del IEPEN la dirección de la revista se dejó en manos de éste.

A partir del número 9, correspondiente a marzo-mayo de 1999, los coordinadores de la revista serían José Gilberto Garza Grimaldo y César Julián Bernal, para generalizarse, a partir de entonces que la dirección de la revista recayera en el director del IEPEN.

Por otra parte, y para advertir las dificultades experimentadas, baste decir que no sería sino hasta junio de 2004 cuando se dictaría el Reglamento interno del IEPEN, en el cual se declararía formalmente que la revista *Altamirano* era el órgano oficial de difusión del IEPEN, “como un justo reconocimiento a la expectativa que ha generado su publicación, la cual es pionera en su género en el Estado de Guerrero”.

La dirección del IEPEN ha sido ocupada por el licenciado en derecho David Augusto Sotelo Rosas; el licenciado en derecho Emilio Vizarratea y el doctor en derecho José Gilberto Garza Grimaldo; el maestro en derecho Julio César Hernández Martínez; el licenciado en derecho Crescencio Tolentino Almazán y el licenciado Arturo Betancourt Sotelo. Mientras que el licenciado César Julián Bernal ha sido desde 1999 secretario académico (ahora con la denominación de coordinador académico).

EL IEPEN, a lo largo de su historia ha publicado treinta y cuatro números de la revista¹¹⁴ y más de un centenar de folletos y libros de todos los temas llevan su sello editorial, predominando los de contenido jurídico y los históricos.

III. Estructura

El IEPEN, conforme con el artículo 207, es un órgano técnico desconcentrado de investigación jurídica y parlamentaria. En el artículo 212 se señala que el órgano superior de gobierno del IEPEN es el denominado *Comité del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"*, previsto en el artículo 50, fracción V, de la propia ley orgánica del legislativo local. Asimismo, el IEPEN cuenta con un director y con un consejo consultivo.

De acuerdo con el Reglamento interno del propio Instituto, éste se encuentra integrado por los siguientes órganos: a) De gobierno: el Comité Ordinario y el director; b) de Coordinación: las cuatro coordinaciones con que cuenta el IEPEN; y c) de apoyo: el Consejo Consultivo.

El Comité del IEPEN. El Comité se integra por cinco diputados, los cuales, conforme con la previsión del artículo 47 fungen durante todo el periodo de la legislatura, puesto que los comités (al igual que las comisiones) se consideran con el carácter de definitivos. En los artículos 47 y 48 de la ley orgánica se establecen las normas que rigen el funcionamiento del mencionado Comité, asimismo, en el artículo 81 se señalan las facultades del mismo:

- I. Aprobar las disposiciones relativas al funcionamiento interno del Instituto, que someta a su consideración el director del mismo;
- II. Aprobar el programa anual de trabajo que presente el director del Instituto;
- III. Conocer, opinar y evaluar el informe de actividades que rinda el director;
- IV. Aprobar la integración del Consejo Consultivo del Instituto, y
- V. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del Instituto.

La Dirección. El perfil profesional de quienes han ocupado la dirección ha sido disímulo y ha estado marcado por tintes políticos, toda vez que algunos de ellos han sido designaciones que corresponden a compromisos de los grupos o fracciones parlamentarias, toda vez que la distribución de comisiones al interior del Congreso define qué partido tendrá el control del IEPEN. Y de acuerdo con el artículo 213 de la ley orgánica será el Pleno del Congreso del Estado, a propuesta de la Comisión de Gobierno, quien nombrará y removerá al Director del Instituto.

Para ser director del IEPEN se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, de preferencia guerrerense, y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Poseer título profesional en una rama afín al órgano de que se trate, legalmente expedido y registrado, así como contar con experiencia profesional mínima de tres años;

¹¹⁴ En la actualidad se encuentra publicada la convocatoria para colaborar en el número 35, dedicado al tema de la Construcción de la Ciudadanía.

III. Ser de reconocida honradez y no haber sido condenado ejecutoriadamente por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, ni en juicio de responsabilidad por delito de carácter oficial;

IV. No ser ministro de culto religioso alguno, y

V. No desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión pública por el que se disfrute salario, excepción hecha de las actividades docentes o de beneficencia pública.

Coordinaciones. El IEPEN cuenta con cuatro coordinadores: a) académico; b) administrativo; c) de informática legislativa; y, d) de estudio, actualización y difusión legislativa. Cuyas funciones se encuentran contenidas en el Reglamento interno de la institución.

El Consejo Consultivo. De acuerdo con el Reglamento interno del IEPEN, el Consejo Consultivo se integra por el director del Instituto, el coordinador académico del mismo y cinco personalidades de reconocido prestigio intelectual, con distinguida carrera académica y de investigación. Éstos últimos tendrán cargo honorífico y serán designados por el director del IEPEN.

Conforme con el artículo 22 del Reglamento interior del IEPEN:

El Consejo Consultivo del Instituto podrá emitir opinión, respecto de los siguientes:

- I. Respecto de los asuntos que le presente el director del Instituto;
- II. Respecto a las políticas generales de investigación y difusión;
- III. Respecto de las propuestas de publicaciones que le sean presentadas a su consideración por el director;
- IV. Respecto de la integración del programa de trabajo anual.

El cuerpo de investigadores. Uno de los más graves problemas que presenta el IEPEN es el perfil de sus investigadores, aunque éstos no aparecen mencionados en la Ley Orgánica ni en el Reglamento Interno.

Sabemos que no existe un perfil adecuado de investigadores parlamentarios, pero también resulta cierto que hay una serie de parámetros que nos permiten advertir cuándo estamos en presencia de un investigador que puede ser calificado como tal: una formación metodológica, líneas de investigación, productos académicos (libros, ensayos, artículos, reseñas, etcétera), vinculación con la docencia, participación en eventos de difusión y discusión académicas, entre otros.

¿Cuántos de los investigadores cumplen con tal perfil? La revisión de la nómina arroja desalentadores resultados. Más aún, la revisión de las publicaciones del IEPEN permite advertir que la mayoría de la obra publicada por el mismo, desde su creación, es de autores externos, mientras que resulta mínima (o poco significativa) la aportación de los investigadores.

Pocos son los miembros del personal académico que imparten o han impartido alguna asignatura de programas de estudios profesionales. A lo

anterior debe aunarse que, sin el perfil y sin las motivaciones de la investigación, los productos que pueden generarse al interior del IEPEN no son de la calidad requerida para un trabajo de la magnitud de la labor legislativa local.

IV. Labor

El IEPEN presenta altibajos a lo largo de su historial. La producción del mismo ha oscilado entre lo que podríamos definir como momentos estelares y, por el contrario, actuaciones mediocres. Ciertamente no es suficiente con reseñar la producción de revistas y libros, o la organización de cursos, talleres o conferencias, para aseverar lo anterior, sin embargo esto resulta un parámetro objetivo que permite hacer una evaluación de la labor del IEPEN.

Un examen más exhaustivo no puede dejar de lado elementos como la firma de convenios, la elaboración de estudios de circulación interna restringida, la preparación de carpetas informativas, incluso la elaboración de iniciativas.

Tomamos pues los elementos mencionados en primer lugar para ponderar lo que ha realizado el IEPEN a lo largo de su historia.

En tal sentido debe señalarse que pocas instituciones dieron un impulso tan fuerte a la difusión de la cultura (jurídica y en general) guerrerense como el IEPEN en el periodo comprendido entre los años 1999-2002, cuando se publicó prácticamente el 80% de la producción editorial que ha tenido el Instituto en su historia.

Quizá pueda reflexionarse que la principal labor del IEPEN no es la edición de libros, sin embargo, también debe advertirse que en su calidad de institución dedicada a la creación de información, el IEPEN tiene también obligación de ello.

Por cuanto hace a la realización de cursos, simposios, conferencias y talleres, debe señalarse que el número es considerable, sin embargo, también debe considerarse que muchos de estos eventos académicos no fueron organizados directamente por el IEPEN, sino por otras instituciones que incluyeron a éste como coorganizador.

Por último, es imposible conocer aquellas aportaciones que se hicieron, desde el IEPEN, para la elaboración de iniciativas y dictámenes, así como acuerdos u otros documentos producto de la labor de la legislatura local.

V. Comentarios finales

Estas reflexiones de carácter estrictamente personal tienen como principal sustento las observaciones realizadas en los últimos años sobre la actuación del IEPEN en la labor legislativa del Congreso guerrerense y su proyección externa a partir de actividades de difusión y publicación.

Ha sido una lamentable constante que el arribo de nuevos integrantes de la legislatura local haya servido para relevar los mandos del IEPEN. Sin embargo, resulta más lamentable que quienes han estado dirigiendo al Instituto vean limitado su actuar mediante la imposición de *compromisos*

laborales y la reducción del presupuesto autorizado. Menos punible, pero no por ello intrascendente, resulta la falta de imaginación y profesionalismo de quienes se han *colocado* en los últimos años al frente del IEPEN, dejando que este órgano, de naturaleza técnica, se convierta en un órgano burocrático que no aporta elementos cuantitativa y cualitativamente idóneos para la labor del Congreso local.

Resulta evidente que las denominadas *cuotas de poder* al interior del Congreso guerrerense han ocasionado una perniciosa disfuncionalidad en la labor de investigación parlamentaria que corresponde al IEPEN.

Urge el establecimiento de un servicio profesional que, con bases objetivas, contribuya a crear un cuerpo de servidores públicos que realicen en forma estable y digna la relevante tarea de proporcionar los insumos que habrá de utilizar los legisladores para cumplir con su tarea. La estabilidad laboral reditúa la ventaja de que los investigadores adquirieren un compromiso institucional y a la vez se aprovecha la experiencia generada. Esto redundaría, por ejemplo, en que los materiales elaborados podrían ser actualizados constantemente por quienes los han realizado, evitando una doble imposición de tareas; o que haya un seguimiento constante y ordenado de los procesos legislativos que se desarrollen.

El punto relevante de esta tarea debe atender a la necesidad de una mayor difusión de los productos elaborados, puesto que su "consumo interno" en ocasiones impide que los ciudadanos tengan acceso a materiales valiosos para la reflexión y la creación de una opinión pública informada. Ahí está otro de los retos del IEPEN.

La labor de investigación parlamentaria debe atender dos rubros fundamentales: la parte coyuntural, relacionada con los temas del momento, es decir las discusiones de actualidad, y un rubro que permita el establecimiento de líneas permanentes de investigación. Estos rubros deben tener dos tipos de destinatarios: en primer lugar el consumo interno, por cuanto los resultados de las investigaciones deberán ser entregados en ocasiones solamente a los diputados y servidores del propio Congreso; en segundo lugar la difusión pública, al tratarse de resultados que serán publicados en las publicaciones, revistas o libros, que edite el IEPEN, en la página de Internet del IEPEN, o en otros medios externos.

Esta labor de investigación debe ser acorde con criterios académicos, puesto que debe ser una aspiración legítima (y deseable) que los órganos de investigación parlamentaria tengan reconocimiento ante las instancias universitarias y oficiales, lo cual permitirá la elaboración de proyectos de investigación interinstitucionales y, por supuesto, la posible incorporación de los investigadores parlamentarios al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), lo cual conllevaría incluso el acceso a las convocatorias para obtener financiamiento para el desarrollo de las investigaciones establecidas en las mencionadas líneas permanentes, que pueden ser compartidas con otros centros de investigación en el país, lo cual evitaría duplicar trabajos y, en cambio, contribuiría a la celebración de eventos académicos de intercambio,

así como a reforzar experiencias de diálogo como la que se plantea con la propia *Red de Investigadores Parlamentarios en Línea* (REDIPAL).

Ello exige, de parte del Comité del IEPEN el establecimiento de un perfil deseable para quien ocupe el cargo de Director y no que se trate de una decisión de naturaleza eminentemente política. Este compromiso es parte del proceso de transformación que experimentan las legislaturas mexicanas y que terminará incidiendo en la labor que desarrollen los centros e institutos de investigación parlamentaria.

Otro punto relevante, es que un buen parámetro de medición de la labor de los centros e institutos de estudios legislativos es verificar cuántas veces, cuando han podido participar más ampliamente en la elaboración de iniciativas y dictámenes, han sido combatidas mediante acción de inconstitucionalidad tales leyes o decretos. En este rubro debe señalarse que en los últimos años, el Congreso local ha recibido numerosas sentencias contrarias para la emisión de decretos y leyes, y aquí debería ponderarse el papel del IEPEN en la labor legislativa local como un órgano asesor con la naturaleza que la propia ley orgánica le reconoce en su artículo 207.

En al ámbito de las publicaciones, tanto revistas como libros, el Congreso del Estado de Guerrero debería fijar metas para que este órgano técnico cumpla con una labor adecuada y pertinente que, contribuya a mejorar las practicas parlamentarias, pero que también sirva al estudio y difusión de la cultura democrática que constituye el sustrato básico de las asambleas. La pluralidad y el respeto a las diversas opiniones son requisitos indispensables, pero también lo son el compromiso de informar, divulgar y educar; el IEPEN puede contribuir notablemente a ello en la sociedad guerrerense.

A diez años de la creación del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” van mis mejores deseos para que los legisladores locales, no sólo los guerrerenses, puedan advertir la importancia de la investigación parlamentaria, tanto en la vida interna del Congreso como en la consecución de una sociedad más informada y participativa. Ese es el reto que tienen los congresos mexicanos y en el que deben tener un papel relevante los centros e institutos de investigación y estudios parlamentarios y/o legislativos.

Grupo de Trabajo III

Memoria Legislativa

Necesariamente se destacó algo que no puede pasar desapercibido, la falta de algún ente encargado de la historia de la actividad parlamentaria de manera sistemática.

Es cierto que hay documentos históricos pero no un cronista del trabajo legislativo.

Así, se busca que perduren los antecedentes que se han generado teniendo, por ejemplo el trabajo en Comisiones de investigación de la Cámara, la importancia de las bases de datos de investigación y de un Congreso Local.

“LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UNA “MEMORIA” DEL TRABAJO LEGISLATIVO QUE REALIZA UN CONGRESO, ASÍ COMO DE LA INFORMACIÓN SISTEMATIZADA QUE DEBE ESTAR AL ACCESO DEL PÚBLICO”

Mayeli Miranda Aldama ¹¹⁵

Resumen

La necesidad de la creación de una “memoria” del trabajo legislativo que realiza un Congreso, así como de la información sistematizada que debe estar al acceso del público, a través de la creación y actualización de la “Base de Datos de SIA”, la “Base de Datos de Leyes y Decretos de Diario Oficial y Resoluciones de la SCJN”; y las investigaciones permanentes (“La Obra Legislativa de la Cámara de Diputados”; “Iniciativas de Reformas Constitucionales”, y “Iniciativas de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”).

¹¹⁵ Asistente de Investigador del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UNA “MEMORIA” DEL TRABAJO LEGISLATIVO QUE REALIZA UN CONGRESO, ASÍ COMO DE LA INFORMACIÓN SISTEMATIZADA QUE DEBE ESTAR AL ACCESO DEL PÚBLICO”

El día 1º de agosto de 1999 se creó el Servicio de Investigación y Análisis (SIA), como parte de la Dirección General de Bibliotecas, ahora Centro de Documentación Información y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El objetivo inicial de su función fue la de realizar investigaciones documentales especializadas y análisis sobre temas de interés legislativo, relacionados con los asuntos de la agenda parlamentaria. Su trabajo involucra la síntesis y el análisis de los datos recopilados y publicados por otros autores, presentándolos de forma sintética, imparcial y objetiva, evitando expresar juicios de valor, o de preferencia partidista, para que no se vea afectado en cuanto a las acciones a tomar por los legisladores.

Al realizar dicha actividad se vio la necesidad de crear una “memoria” de los trabajos realizados, que sirviese de antecedente a futuro para consultarlos, así como crear una forma en que los usuarios tuviesen la facilidad de acceder a la información, lo que se logró a través de la sistematización de la información difundida en Internet.

Las investigaciones realizadas sobre temas relacionados a la agenda legislativa y de interés parlamentario se han incorporado a la Página del SIA en Internet (<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm>) en el portal de la Cámara de Diputados, para facilitar el acceso de esta información a todo el público en general, ahí el usuario puede, leer, guardar e imprimir las investigaciones completas, elaboradas por cada área.

El portal de Internet está integrado por siete secciones: Dirección, Política Interior, Economía, Política Exterior, Referencia Especializada, Bases de Datos, y REDIPAL.

Dirección tiene funciones de supervisión y control de gestión, y difusión permanente de sus actividades. Recibe las solicitudes de información e investigaciones y asigna a la Subdirección correspondiente. Autoriza la elaboración de las investigaciones relacionadas con la agenda legislativa y su incorporación a las bases de datos. Además al ingresar a Internet a la “Dirección”; se pueden consultar los trabajos elaborados por el área, en dos secciones: “Investigaciones con Temas Actuales” y “Historial de Investigaciones”.

Política Interior realiza estudios sobre la interpretación y alcance de las disposiciones jurídicas vigentes, estudios de antecedentes, derecho comparado, así como los efectos que la actividad de los Poderes Ejecutivo y Judicial producen en el ámbito arriba señalado. Los estudios que se elaboran pueden consultarse en Internet, en tres secciones: “Investigaciones con

Temas Actuales”, “Investigaciones de Derecho Parlamentario” y “Historial de Investigaciones”.

Economía elabora estudios de impacto micro y macroeconómicos sobre temas relacionados con la Política Económica de nuestro país y que son de interés para la agenda legislativa. Los trabajos que se realizarán pueden consultarse en Internet, en dos secciones: “Agenda Legislativa Actual”, y “Estadísticas Económicas Presupuestarias”.

Política Exterior realiza estudios, análisis y carpetas informativas sobre temas de derecho internacional, política exterior y relaciones internacionales. Los documentos que el área elabora se pueden consultar en Internet, en cuatro secciones: “Investigaciones con Temas Actuales”, “Carpetas Informativas”, “Reuniones Interparlamentarias” y “Historial de Investigaciones”.

Referencia Especializada tiene a su cargo las solicitudes de información de respuesta inmediata. Realiza Compilaciones Temáticas, Boletines Informativos, Alertas Bibliográficas, sobre temas relacionados en el ámbito legislativo. Además digitaliza los Índices de Colecciones, para que los usuarios puedan buscar la información contenida en ellos con mayor facilidad. El trabajo realizado por el área se puede consultar en Internet, a través de las cuatro secciones arriba mencionadas.

Para conocimiento de los miembros de los Órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, se distribuye un resumen del contenido de la investigación, en papel y por correo electrónico.

Para facilitar la consulta de las investigaciones realizadas se creó la Base de Datos de SIA que contiene los datos de las investigaciones realizadas y permite búsquedas precisas, por tema, para la rápida localización de la investigación respectiva y en su caso se puede pulsar la “liga” para su acceso. De esta forma se facilita el acceso a la información a los usuarios.

Los resúmenes de los contenidos de las investigaciones también son incorporados a la Base de Datos de SIA en la página de la H. Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/bases.htm>).

También, se ha visto la necesidad de crear una memoria del trabajo legislativo, lo que se han llamado “Investigaciones Permanentes”, lo que permite que la experiencia de cada legislador sirva de antecedente y al mismo tiempo no se pierda esa información.

Se han elaborado tres investigaciones permanentes:

- 1.- La Obra Legislativa de la Cámara de Diputados; que contiene las iniciativas y minutas de Ley o Decreto tratados en el Pleno, señalando su proceso legislativo y un resumen de su contenido, a partir de la LVIII Legislatura. Permite el acceso a la Gaceta Parlamentaria, así como al Diario Oficial, si ya fue publicada,

De esta manera se sistematizó la información de las leyes y decretos que se discutieron en el Pleno.

Con el objeto de agilizar la búsqueda de información se incluyó al final de la investigación un “Cuadro”, que contiene por orden alfabético, las leyes elaboradas o reformadas, el número de las reformas que han tenido, si han sido publicadas en el Diario Oficial, o bien, el estado en que se encuentran.

El propósito fundamental de la investigación es tener en un documento como “La Obra Legislativa”, toda la labor legislativa por periodo legislativo, para referencia de las posteriores legislaturas.

Para complementar el análisis de la labor legislativa, al terminar la legislatura, se elabora un “Resumen Final de la Legislatura”, que abarca los tres años de Ejercicio Legislativo. El Resumen es un estudio cuantitativo y cualitativo que contiene en orden alfabético; las leyes reformadas, los decretos no relativos a leyes, las leyes nuevas, y las reformas a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. En este documento de visualiza el número de las reformas que se propusieron, si la ley es nueva, y el estado del proceso legislativo en que se encuentran, (Si han sido publicadas en el Diario Oficial, si se turno a la Cámara de Senadores, al Ejecutivo Federal o a las Legislaturas Estatales), finalmente se da la referencia de ubicación por número de página y año legislativo. (Para facilitar la consulta en la “Obra Legislativa”)

Al ser integrada en internet esta información sistematizada, está al alcance de todo el público que ingrese a la página de internet de la Cámara de Diputados. (http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir_actual.htm).

2.- Iniciativas de Reformas Constitucionales por legislatura. Es una recopilación de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, a partir de la LVIII Legislatura. Integrada por cuatro partes.

La primera parte, es una “síntesis por artículo” de la propuesta contenida en cada una de las iniciativas de reforma constitucional, indicando quién la presentó; qué Grupo Parlamentario, si fue el Ejecutivo Federal o algún Congreso Local.

La segunda parte, es un “Listado de las iniciativas por orden cronológico” de su presentación, con indicación de su contenido y de los artículos que reforman, señalando el autor y fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.

La tercera parte, es un “Cuadro cualitativo y cuantitativo” de los artículos de la Constitución, indicando Grupo Parlamentario, Ejecutivo o Congreso Local que la presentó.

La cuarta y última parte, son los “Aspectos Relevantes”. Contiene el número total de iniciativas que se presentaron, el número de artículos que se pretendieron modificar, cuantos y cuales artículos no tuvieron ninguna propuesta, si hubo propuestas coincidentes y en qué artículos las hubo, que artículo tubo más propuestas de modificación, cuantas iniciativas presentaron

las legislaturas locales y el Ejecutivo Federal, y finalmente el número de modificaciones por Título y Capítulo de la Constitución.

3.- Iniciativas de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Contiene las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados a partir de la LVIII Legislatura que proponen modificar la ley. Se integra por cuatro partes.

La primera parte, es un "Listado de Iniciativas" que proponen reformar a la Ley Orgánica del Congreso, presentado en orden cronológico, que indica los artículos a reformar, quién la presenta, comisión a la que se turnó, fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria y el objetivo que pretende cada iniciativa.

La segunda parte, es la "Síntesis" de la propuesta contenida en cada una de las iniciativas (por artículo y Grupo Parlamentario que la presentó).

La tercera parte, es la "Relación de artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" con mención de las iniciativas para su reforma, indicando el Grupo Parlamentario que las presentó.

La cuarta y última parte, corresponde a los "Aspectos Relevantes", que son: el número total de iniciativas para modificar la ley, las iniciativas aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación y su proceso legislativo, el número de artículos que se pretenden modificar y adicionar a la ley, el número de iniciativas presentadas por grupo parlamentario, Comisión o Diputado o Senador, y finalmente se enumeran los artículos que tienen más propuestas de modificación.

En las investigaciones permanentes de "Iniciativas de Reformas a la Constitución Política" e "Iniciativas de Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General", tienen el propósito fundamental de sistematizar dichas iniciativas con el fin de proporcionar un enfoque de conjunto para el usuario, además se recopilan en un anexo todas las iniciativas publicadas en la Gaceta Parlamentaria a efecto de que el usuario pueda revisar el texto completo de la misma, y tenga un acceso fácil y rápido a la información que necesite.

Las tres investigaciones permanentes son incluidas en la "Base de Datos de SIA". Y también de cada investigación se elabora un CD, con la información y los anexos, con el propósito de tener respaldada la información y utilizarla cuando se requiera, previniendo las fallas de la red de internet.

Por último, se ha creado la "Base de Datos de Leyes y Decretos publicados en el Diario Oficial y Resoluciones de la SCJN"; que contiene el proceso legislativo, un resumen de las leyes publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) a partir de la LVIII Legislatura, (septiembre 2000). Así como también, un resumen de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia consideradas como importantes para el trabajo legislativo, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, a partir de octubre del 2002.

Como dato estadístico, a la fecha, la “Base de Datos de SIA”, tiene 348 registros y la “Base de Datos de Leyes y Decretos publicados en el Diario Oficial y Resoluciones de la SCJN”, tiene un total de 585 registros de los cuales 394 son decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación y 191 registros son resoluciones publicadas en el Semanario Judicial de la Federación.

Finalmente con la creación y actualización de la “Base de Datos de SIA”, la “Base de Datos de Leyes y Decretos de Diario Oficial y Resoluciones de la SCJN”; y las tres investigaciones permanentes: “La Obra Legislativa de la Cámara de Diputados”; “Iniciativas de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; “Iniciativas de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, se contribuye en generar parte de la “memoria” del trabajo legislativo que realiza un Congreso, así como de que la información sistematizada que se tiene, se coloque fácilmente al acceso del público en general a través de Internet.

Bibliografía consultada:

Michel M. Harmon y Richard T. Mayer. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Editorial, Fondo de Cultura Económica, México. 2001.

Nava Gomar, Salvador O. (Coord.). *Manual de Técnica Legislativa*. Tomo II. Konrad –Adenauer-Stiftung. 2004.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*. México. 2002.

Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública*. Editorial Trillas, México, 1988.

Uvalle Berrones, Ricardo. *“Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos Perspectivas”*, Plaza y Valdés, México, 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Leyenda, S.A. de C.V. México, 2007.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Manual General de Organización de la Cámara de Diputados. LX Legislatura, Gaceta Parlamentaria del 27 de marzo de 2008.

Documentos y sitios en internet

Iniciativas de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos LIX Legislatura (1º, 2º y 3er. Año de Ejercicio Del 1º de septiembre del 2003 al 30 de abril del 2006), DIR-ISS-06-06. Documento localizado en la página <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-06-06.pdf>, consultada el 15 de diciembre de 2007.

Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura. 1º de septiembre de 2003 al 28 de agosto de 2006 (Primero, Segundo y Tercer Año de Ejercicio), DIR-ISS-10-06. Documento localizado en la página <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-06.pdf>, consultada el 15 de diciembre de 2007.

La Obra Legislativa de la LIX Legislatura. 3er. Año de Ejercicio. 1er. Período Ordinario de Sesiones, 1 de septiembre al 14 de diciembre de 2005. Segundo Período Ordinario de Sesiones, 1 de febrero al 27 de abril de 2006, DIR-ISS-07-06. Documento localizado en la página <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-07-06.pdf>, consultada el 15 de diciembre de 2007.

Los Servicios de Investigación y Análisis (SIA). Febrero 2008. DIR-ISS-02-08, Cámara de Diputados, México, D.F. Documento localizado en la página <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-02-08.pdf>, consultada el 15 de marzo de 2008.

“USO Y UTILIDAD DE UNA BASE DE DATOS CON LA CLASIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, POR MATERIA”

Lic. Arturo Ayala Cordero ¹¹⁶

Resumen:

Se destaca el uso y la utilidad de la Base de Datos, cuyo contenido es la clasificación por materias en general y rubros específicos de la legislación de las entidades de la Federación, como un instrumento coadyuvante en el desarrollo de estudios y/o análisis que se elaboran en la Subdirección de Política Interior, su aportación en cuanto a la información de la legislación de los Estados y del Distrito Federal en forma oportuna, así como también, de su implementación técnica, para ponerla a disposición del público en general con acceso ilimitado, contribuyendo con ello a la tarea legislativa del Congreso de la Unión, de los Congreso de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹¹⁶ Asistente de Investigador del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“USO Y UTILIDAD DEL PROYECTO RELATIVO A UNA BASE DE DATOS CON LA CLASIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA, POR MATERIA”

Consideraciones Generales

La Subdirección de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis, tiene entre sus encomiendas, dar respuesta de manera imparcial, objetiva y oportuna a los requerimientos que en su materia, sean formulados por los diputados, comités y comisiones principalmente, para lo anterior se buscan de manera constante los mecanismos que agilicen y optimicen el acceso a las fuentes de información, y que con esto se facilite el desarrollo de los estudios y/o análisis que se elaboran en el área. Ésta ha sido una de las principales preocupaciones que se ha procurado atender, ello básicamente con ayuda de las diversas bases de datos propias y externas.

Los avances tecnológicos, como el uso del Internet y la informática en general, son herramientas útiles y prácticas para dinamizar el trabajo y las investigaciones que anteriormente requerían de mayor esfuerzo y recursos a emplear.

Bases de Datos

La utilidad de las bases de datos en el área, es múltiple, pues su contenido puede ser manipulado de acuerdo a sus necesidades o requerimientos, destacando algunas ventajas como:

- Disponibilidad de su contenido a varios usuarios al mismo tiempo, a través de las consultas realizadas.
- Se cuenta con referentes generales y específicos de su contenido, para su consulta fácil y rápida.
- El ahorro de tiempo y esfuerzo en la localización de información es significativo.
- El enriquecimiento de la información con cada actualización que se realiza, siempre y cuando se haga de la manera correcta.
- Su implementación no requiere ningún costo económico adicional.
- El resguardo de su contenido mediante archivos adicionales, como medida preventiva para salvaguardar la información.

Por lo anterior, las bases de datos son un instrumento valiosos e indispensable, siendo la implementación de su diseño, alcance, contenido y actualización una tarea permanente en el trabajo realizado en el área.

Idea Original de la “Base de Datos relativa a la Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas”

Con la aprobación de la Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis, se empezó a desarrollar el proyecto de una base de datos, que contuviese la clasificación por materia y por rubros específicos de las leyes, con la información, extraída directamente de las páginas oficiales. La idea original era que desde una sola fuente se pudiese acceder tanto a la clasificación de la legislación por materia o en su caso de así desearlo, al texto completo de cada ordenamiento.

Sin embargo, debido a circunstancias técnicas, esto no ha sido posible, no obstante la Subdirección de Política Interior cuenta con los elementos actualizados para que la base de datos referida funcione de manera interna, su contenido de clasificación es actualizado periódicamente, y puede aseverarse que desde su concreción ha coadyuvado eficazmente en el desarrollo de los documentos elaborados en el área, aportando información de la legislación de las entidades federativas, de forma oportuna y acertada. Se espera que en un futuro próximo se pueda contar con los elementos técnicos e informáticos que permitan poner a disposición del público en general su acceso ilimitado, contribuyendo con ello aún más a la tarea legislativa, tanto del Congreso de la Unión, como de los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Aplicaciones de la Base de Datos

La consulta de la legislación de las Entidades Federativas, coadyuva significativamente en el desarrollo de los trabajos realizados por los interesados en las materias legislativas, toda vez que las leyes locales, son un punto indispensable de referencia, tanto para los órganos legislativos locales entre ellos mismos, así como para el Órgano Legislativo Federal, por ejemplo para reformar el Marco Jurídico Federal, resulta oportuno tomar en cuenta el avance o no que en la materia se tenga en las Entidades, 31 estados y el Distrito Federal, tanto de normas de carácter sustantivo y adjetivo, que enriquecen el contenido final de la producción legislativa.

En el área, la consulta del contenido de la “Base de Datos relativa a la Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas”, permite visualizar y valorar de forma inmediata un panorama tanto general en cuanto al avance en todos los estados y específico en cuanto a la denominación de la legislación en cada entidad federativa, acerca de la situación legal vigente en el territorio nacional, ya que su evolución es en muchos casos el reflejo de la Legislación Federal y de la aplicación de los instrumentos legales internacionales vigentes, en los que México forma parte.

La base de datos se encuentra inserta como una herramienta más del Derecho, en el ámbito de la Informática Jurídica, misma que se ha potencializado con el desarrollo del Internet, y a través del cual se puede acceder a la información legal de forma rápida y práctica, permitiendo con ello realizar y actualizar este proyecto.

El dinamismo y enriquecimiento del Derecho y las leyes en general en nuestro país, es cada vez más notorio, como ejemplo de ello cabe destacar que en varias ocasiones las decisiones que se toman en los congresos locales, la Asamblea Legislativa, o las Cámaras Legislativas Federales, son adopciones o actualizaciones de normas vigentes en otras entidades, un caso específico es el relativo a los Juicios Orales, que mientras en estados como Chihuahua o Morelos ya eran aplicables sus normas relativas, su idoneidad se discutiría posteriormente en las Cámaras Federales para su aplicación en el ámbito Federal.

Una norma de carácter local puede aportar elementos comparativos como su objeto, su estructura organizacional, las instituciones que regula, sus

procedimientos o instituciones, que en su caso, cuando hay comparación entre los 31 estados y el Distrito Federal enriquece significativamente la información resultante, destacamos que en no pocos casos la legislación local contiene disposiciones relevantes y potencialmente aplicables al ámbito Federal, cuando así puede proceder, como por ejemplo la emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, relativa a la reglamentación del aborto o leyes como la de Voluntad Anticipada o de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal, esta última retomada por el Legislativo Federal, para su aplicación en éste ámbito.

Integración de la Base de Datos de Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas

La "Base de Datos de Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas", se ordena actualmente bajo un criterio de clasificación por 36 materias generales y 137 específicas; en un principio sólo se considero clasificar en 16 grandes rubros, aplicando un criterio de distribución similar a la Administración Pública Centralizada, si embargo y debido al amplio margen de materias sujetas a legislar por las entidades federativas, se amplio considerablemente, haciendo más específica su distribución.

En el proceso de clasificación se encontraron leyes que no correspondían directamente a ninguna de las materias contempladas, por lo que adicionalmente se creó, para el caso que fuere necesario, un rubro que contuviese las leyes relativas a una materia específica, cuando por su especificidad lo requiriese y no se encontrare en coincidencia con alguna otra o no se legislase de manera semejante en otra entidad, es decir que no tuviese ningún punto de comparación con alguna otra.

Actualización de la Base de Datos de la Legislación de las Entidades Federativas

En la Subdirección de Política Interior, se ha considerado que la oportunidad, vigencia y facilidad de acceso, son elementos esenciales para poder considerar útil y óptimo el funcionamiento de las bases de datos, por ende resulta importante lo relativo a su actualización, por lo que se ha llevado acabo de manera constante, en la medida de lo posible, la revisión de sus contenidos.

Las leyes de cada uno de los 31 estados y del Distrito Federal que la integran, se modifican constantemente adaptándose a sus requerimientos locales como son los sociales, económicos, geográficos, y así como a los externos que acoplan su contenido a las exigencias federales o de carácter internacional, para poder mantener un estatus de vigencia razonable, es por ello necesario esta inspección periódica de las páginas oficiales de cada entidad federativa, la Base de Datos en principio se actualiza dos o tres veces por año, para conocer los cambios de carácter legislativo que se van presentado que se enfocan, principalmente a la abrogación o promulgación de leyes, haciendo la puntualización que en cada actualización se han encontrado un mínimo de 50 supuestos de altas o bajas del sistema.

Servicios que se obtienen de la Base de Datos relativa a la Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas

La información obtenida de la Base de Datos con la legislación de las entidades clasificada, se puede ejemplificar con los siguientes contenidos:

Clasificación Constitucional

El contenido es principalmente la Información de las constituciones de los Estados y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo en éste rubro también se complementan los rubros específicos como lo son el de identidad estatal con las leyes que regulan el himno, Escudo o ciudadanía de las entidades.

Clasificación General

La legislación se clasificó en principio a través de criterios generales, mismos que a su vez pueden contener despliegue de materias íntimamente relacionadas como por ejemplo el siguiente caso:

El rubro de Administración Pública contiene a su vez, cuatro rubros relacionados que son:

- Patrimonial Administrativo
- Económica Administrativa
- Contencioso Administrativo
- Fiscal Administrativo.

Clasificación Específica

A su vez, para el desarrollo más pormenorizado de los rubros generales de la Base de Datos, se desglosaron, estos rubros o criterios más específicos, como por ejemplo en el caso de el rubro de la materia denominado Económica Administrativa, se subdivide en:

- Ingresos y Presupuesto de Egresos.
- Hacienda Estatal.
- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Deuda pública.

La Subdirección de Política Interior ha determinado que la "Base de Datos relativa a la Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas", tiene como último fin ofrecer de manera clara y precisa, una clasificación por rubros de las leyes que se encuentren vigentes en las entidades de la Federación, ahorrando significativamente el tiempo de búsqueda o consulta de las fuentes, se pretende que una vez contando con los instrumentos técnicos necesarios, los usuarios no sólo puedan acceder a la misma, sino también al seleccionar un rubro específico ingresen electrónicamente al contenido de la norma, se establezcan los criterios comparativos que sean necesarios y se concreten los puntos referenciales, como coincidentes, antagónicos, semejantes o únicos. (se anexa como ejemplo los rubros relativos a derechos humanos, de las mujeres y adultos mayores)

Información de la Base de Datos como coadyuvante del Servicio de Investigación y Análisis

La utilidad de la información recabada y precisada en el proyecto “Base de Datos relativa a la Clasificación por Materia de la Legislación de las Entidades Federativas”, que cabe señalar no se encuentra sistematizada en ningún otro lado, ha estado coadyuvado desde el momento de su creación en la elaboración de materiales que emite la Subdirección de Política Interior, otorgando ya en varias ocasiones su contenido en diversas materias, por ejemplo destacan las de: Acceso a la Información Pública; Seguridad Pública; Participación Ciudadana; Niños, Niñas y Adolescentes; Jóvenes; Capacidades Diferentes; Discriminación; Adultos Mayores, Penal etc, dando en principio, al menos en el trato directo con el usuario, el resultado que se pretendía desde su creación.

Se considera que como todo proyecto es perfectible, además de tener plena conciencia de que en muchos casos no se puede implementar una idea de la manera deseada originalmente, sin embargo, también debe de tenerse la capacidad de trabajar con los elementos que existan y se tienen al alcance en el momento.

En un balance que se hace sobre la existencia de este proyecto, a nivel externo de la base de datos y su aplicación interna como tal, se considera ha sido provechosa para el área y ha permitido tener una herramienta útil y segura cuando se requiere el uso de la misma.

Bibliografía consultada:

Arteaga Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, México, 1999, Ed. Oxford.

Carpizo Jorge y Carbonell Miguel, *Derecho Constitucional*, México, 2005 Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México.

De Bufalá Ferrer-Vidal Pablo, *Derecho Parlamentario*, México, 1999, ed. Oxford.

De la Madrid Hurtado Miguel, *Estudios de Derechos Constitucional*, México 1986 Edt, Porrúa.

De Vergottino Guseppe, *Derecho constitucional Comparado*, México, 2004, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México – Secretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche.

ANEXO I
CLASIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA
FEDERACIÓN MEXICANA RELATIVA A:

ESTADO	DERECHOS HUMANOS
AGUASCALIENTES	<u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos</u>
BAJA CALIFORNIA	<u>Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana</u>
BAJA CALIFORNIA SUR	<u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos</u>
CAMPECHE	<u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche.</u>
COAHUILA	<u>Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila.</u>
COLIMA	<u>Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima</u>
CHIAPAS	<u>Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos</u>
CHIHUAHUA	<u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos</u>
DISTRITO FEDERAL	<u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</u>
DURANGO	<u>Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.</u>
GUANAJUATO	<u>Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato</u>
GUERRERO	<u>Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y Establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas</u>
HIDALGO	<u>Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo</u>
JALISCO	<u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos Estatal</u>
MEXICO	<u>Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.</u>
MICHOACÁN	<u>Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos</u>
MORELOS	<u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Morelos</u>
NAYARIT	<u>Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit</u>
NUEVO LEON	<u>Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos.</u>
OAXACA	<u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</u>
PUEBLA	<u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla</u>
QUERETARO	<u>Ley de la "Comisión Estatal de Derechos Humanos</u>
QUINTANA ROO	<u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo</u>
SAN LUIS POTOSÍ	<u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos</u>

SINALOA	<i>Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa</i>
SONORA	<i>Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos</i>
TABASCO	<i>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos</i>
TAMAULIPAS	<i>Ley de la <u>Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas</u></i>
TLAXCALA	<i><u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos</u></i>
VERACRUZ	<i><u>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz.</u></i> <i><u>Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz – Llave.</u></i>
YUCATAN	<i><u>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán</u></i>
ZACATECAS	<i>Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.</i>

ESTADO	MUJERES
AGUASCALIENTES	<i><u>Ley que crea el Instituto Aguascalentense de las Mujeres</u></i>
BAJA CALIFORNIA	<i><u>Ley del Instituto de La Mujer</u></i>
BAJA CALIFORNIA SUR	<i>Ley del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer</i>
CAMPECHE	<i><u>Ley del Instituto de la Mujer del Estado de Campeche.</u></i>
COAHUILA	<i>Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres.</i>
COLIMA	<i><u>Ley del Instituto Colimense de las Mujeres</u></i>
CHIHUAHUA	<i>Ley del Instituto Chihuahuense de la Mujer</i> <i>Ley Estatal de Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>
DISTRITO FEDERAL	<i><u>Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal</u></i>
DURANGO	<i>Ley que crea el Instituto de la Mujer Duranguense.</i>
JALISCO	<i>Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres</i>
MORELOS	<i><u>Decreto por el que se crea el Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos</u></i> <i><u>Ley de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género</u></i>
NUEVO LEON	<i><u>Ley del Instituto Estatal de las Mujeres.</u></i>
SAN LUIS POTOSÍ	<i><u>Ley del Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí</u></i>
SINALOA	<i><u>Ley del Instituto Sinaloense de las Mujeres</u></i>
TABASCO	<i>Ley que crea el Instituto de la Mujer</i>
TAMAULIPAS	<i>Ley para la <u>Equidad de Género en Tamaulipas</u></i>
VERACRUZ	<i>Ley que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres</i>
ZACATECAS	<i>Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecanas</i>

ESTADO	ADULTOS MAYORES
AGUASCALIENTES	<u>Ley de la Senectud del Estado de Aguascalientes</u>
BAJA CALIFORNIA SUR	<u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado</u>
CAMPECHE	<u>Ley de Protección de Adultos Mayores para el Estado de Campeche</u>
COAHUILA	<u>Ley de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Coahuila.</u> <u>Ley del Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores</u>
COLIMA	<u>Ley para la Protección de los Adultos en Plenitud del Estado de Colima</u>
CHIAPAS	<u>Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Chiapas</u>
CHIHUAHUA	<u>Ley del Instituto Chihuahuense de Educación para Adultos</u>
DISTRITO FEDERAL	<u>Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, residentes en el Distrito Federal.</u> <u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.</u>
DURANGO	<u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Durango.</u>
GUERRERO	<u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero</u>
JALISCO	<u>Ley de Desarrollo, Protección, Integración Social y Económica del Adulto Mayor</u>
NUEVO LEON	<u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Nuevo León.</u>
PUEBLA	<u>Ley de Protección a los Adultos Mayores</u>
QUERETARO	<u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Querétaro</u>
SAN LUIS POTOSÍ	<u>Ley de Protección a la Senectud para el Estado de San Luis Potosí</u>
TABASCO	<u>Ley para la Protección de las Personas Adultas Mayores</u>
TAMAULIPAS	<u>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tamaulipas</u>
TLAXCALA	<u>Ley del Instituto Tlaxcalteca para la Educación de los Adultos</u> <u>Ley de Atención a las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tlaxcala</u>
VERACRUZ	<u>Ley que Reconoce el Derecho de las Personas Físicas, Mayores de Setenta Años de Edad, que no tengan Ingreso Alguno y Sin la Protección de los Sistemas de Seguridad Social del Estado o de la Federación, a Recibir una Pensión Alimenticia del Gobierno del</u>

	<i>Estado de Veracruz</i>
YUCATAN	<i>Ley para la Protección Social de las Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán</i>
ZACATECAS	<i>Ley Orgánica del Instituto Zacatecano de la Senectud Ley de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Zacatecas</i>

“ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COMISIONES EN MÉXICO”

Lic. Adolfo Jiménez Aldana ¹¹⁷

Resumen

El sistema de comisiones en el Poder Legislativo es relevante por el impacto que tiene sobre el funcionamiento del trabajo legislativo y las posibilidades para que aquél pueda cumplir con sus funciones sustantivas no sólo legislativas, sino también administrativas, políticas, de control y evaluación y jurisdiccionales.

El sistema de comisiones permite la división del trabajo parlamentario, la que a su vez posibilita un análisis más profundo, una deliberación más fundada y abre los caminos para la construcción de consensos primarios con respecto a una iniciativa.

En esta ponencia veremos algunos aspectos de las comisiones legislativas a la luz de los Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, 1897 y 1934 y de la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 y sus reformas de 1994.

¹¹⁷ Director de Apoyo a las Sesiones de la Cámara de Diputados.

“ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COMISIONES EN MÉXICO”

A) INTRODUCCIÓN

El sistema de comisiones en el Poder Legislativo es relevante por el impacto que tiene sobre el funcionamiento del trabajo legislativo y las posibilidades para que aquél pueda cumplir con sus funciones sustantivas no sólo legislativas, sino también administrativas, políticas, de control y evaluación y jurisdiccionales.

El sistema de comisiones permite la división del trabajo parlamentario, la que a su vez posibilita un análisis más profundo, una deliberación más fundada y abre los caminos para la construcción de consensos primarios con respecto a una iniciativa. Permite también un trabajo especializado, más técnico y pormenorizado, el que por estar en la mayoría de ocasiones más lejos del público que el del Pleno, se contamina menos por la necesidad de dar la “nota” y por las posiciones político - ideológicas que normalmente se manifiestan en tribuna. El tamaño de las comisiones favorece la posibilidad de llegar a acuerdos por vía del diálogo y la negociación, así como una mayor participación de los legisladores, los que se supone conocedores de la materia sustantiva de la comisión respectiva.

Para María Amparo Casar, para que un sistema de comisiones legislativas opere de manera más o menos eficiente, deben considerarse algunas variables como son: delimitación de sus competencias; duración; número de comisiones; número de sus integrantes; métodos para integrarlas o modificarlas (si son facultades del Presidente de la Mesa Directiva, de la Mesa Directiva, de la Comisión de Gobierno o del Pleno); tiempos establecidos para la emisión de dictámenes; la calidad, permanencia y métodos de reclutamiento de los cuerpos de asesores; la conformación y número de integrantes de sus mesas directivas; las facultades para pedir información a dependencias públicas y las sanciones previstas en caso de incumplimiento de éstas para proporcionarla; entre otras (1).

A continuación veremos algunos de estos aspectos de las comisiones legislativas a la luz de los Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, 1897 y 1934 y de la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 y sus reformas de 1994, no sin antes señalar que los antecedentes de los Reglamentos y de la Ley Orgánica mencionados, que sirven de base para el presente análisis, así como otra gran cantidad de documentos históricos legislativos y parlamentarios, obran en los archivos del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, y este trabajo es sólo un ejemplo de la utilidad que pueden tener esos materiales.

B) LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES EN LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE 1824, 1897 Y 1934

Los tres Reglamentos clasificaron a las comisiones en permanentes y especiales, incluyendo dentro de las primeras, comisiones de carácter administrativo interno, como las de Policía Interior, de Administración, de Corrección de Estilo, de Redacción del Diario de los Debates o de Biblioteca y Archivo, y sin establecer ningún criterio para delimitar sus competencias.

Los Reglamentos de 1897 y 1934 determinaron como comisión permanente a la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero mientras el primero estableció que sus integrantes durarían por el tiempo de la legislatura, el segundo dispuso su renovación anual.

Los tres ordenamientos otorgaron a cada Cámara la facultad para aumentar o disminuir el número de comisiones, y en dos, para incluso subdividirlas. Respecto de las comisiones especiales, sólo se señalaba que podrían ser creadas según se estimara conveniente cuando lo exigiera la urgencia y calidad de los negocios.

En lo referente a la Gran Comisión es importante destacar que desde su establecimiento se la concibió fundamentalmente como un órgano de gobierno y no como una comisión legislativa en sentido estricto. Los Reglamentos de 1824 y de 1897 le confirieron la única facultad de proponer al Pleno el personal de las comisiones permanentes y especiales, y el de 1934 agregó la facultad de proponer los nombramientos o remociones de los empleados de la cada Cámara.

Según Alonso Lujambio, la Comisión de Gobierno (Gran Comisión) fue paralela al nacimiento de México como república federal, planteando como los organizadores de la vida parlamentaria nacional a los estados de la Federación (2).

Desde el principio de la Revolución Independentista, las diputaciones provinciales prefirieron un arreglo institucional del poder basado en las elites locales que maximizara su autonomía en contra del poder central. No es raro que ante las pretensiones imperialistas de Iturbide, respondieran en su mayoría a favor de una República Federal y amenazaran con independizarse, como lo hicieron Yucatán, Oaxaca, Jalisco y Zacatecas.

Lujambio sugiere que el arreglo federalista era una condición necesaria para la viabilidad de la nación: o había federalismo o habría desintegración. Tal arreglo se hizo evidente en la Constitución de 1824 y se hizo extensivo al primer reglamento del Congreso Mexicano también de ese año (3).

Así, añade, se creó una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados y dentro del propio Senado: la Gran Comisión, que buscó evitar la concentración de poder en la Mesa Directiva, cuya elección podía ser inducida o impuesta por los estados de mayor población por contar con un número mayor de legisladores. Es por ello que la única facultad que se le confirió a este órgano, fue la de nombrar a pluralidad absoluta de votos a las comisiones, en una especie de pacto en el que el voto de cada estado o territorio tenía el mismo valor en su interior. Tal facultad le fue quitada a la Mesa Directiva, recordando que el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cotes de Cádiz de 1813, establecía que el presidente y los secretarios después de electos, se reunirían para nombrar a los individuos que habrían de componer a las comisiones (4).

En este sentido, agrega Lujambio, si la Cámara de Diputados se integraba en 1825 con diputados provenientes de 19 estados y 5 territorios, en una

cantidad dependiente de la densidad poblacional de cada unidad territorial, mantener la regla del Reglamento de las Cortes de Cádiz, suponían la eventualidad de que, en alianza, cinco estados definieran la integración de la Mesa Directiva y en consecuencia, del conjunto de las comisiones. Pero aplicando la regla que estableció el Reglamento de 1824, la pluralidad absoluta de votos en la Gran Comisión para decidir la integración de las comisiones, suponía la necesidad de contar por lo menos con 13 votos de los representantes de igual número de estados o de territorios: “Así, la Gran Comisión obligaba a arribar con un importante nivel de acuerdo camaral, más exigente que uno estrictamente mayoritario, a la definición política más importante de arranque de la legislatura, la integración de las comisiones” (5).

Adicionalmente, mientras el Reglamento de las Cortes establecía que los integrantes de las comisiones podrían renovarse por mitad cada dos meses, el de 1824 estableció que no podrían renovarse en los dos años de la legislatura.

Lujambio señala que la Gran Comisión experimentó entre 1824 y 1934 dos cambios fundamentales en su integración: el primer cambio le significó una especie de democratización y el segundo el fortalecimiento de su institucionalidad. El reglamento de 1897 incorporó un acuerdo del 9 de octubre de 1857 para eliminar la regla de la antigüedad en la integración de la representación de los estados y territorios: a partir de entonces cada diputación estatal elegiría a su representante en la Gran Comisión. Además, estableció que tendría un Presidente y un Secretario, es decir, una estructura de mando permanente (6).

Con el Reglamento de 1934, la Gran Comisión adquirió otra facultad importante: la de proponer al Pleno el nombramiento de los empleados de la Cámara, que estarían bajo la esfera de su responsabilidad.

Con el paso del tiempo, la Gran Comisión, creada para equilibrar una diversidad de fuerzas políticas territoriales, se convertiría en el siglo XX en una instancia incorporada a la lógica de una fuerza política hegemónica, formalizada en la Ley Orgánica de 1979 (7).

En otro aspecto, los tres ordenamientos establecieron que la Gran Comisión debería presentar al Pleno para su aprobación, la integración de las comisiones permanentes al día siguiente de la apertura de las sesiones del primer año de ejercicio, y únicamente el de 1824 determinó expresamente que no podrían renovarse durante el ejercicio de la legislatura.

Por lo que respecta a la sustitución de miembros en las comisiones, el Reglamento de 1824 establecía que cuando por graves motivos la Cámara permitiese la separación de uno o más individuos de alguna de ellas, se procedería a nombrar otros tantos que lo sustituyan mientras permaneciera la causa que provocó esta medida. Los de 1897 y 1934 preveían incluso el procedimiento para cubrir vacantes en las comisiones, señalando que luego que ocurrieran, se reuniría la Gran Comisión para postular a los que debieran cubrirlas, observándose en tal caso las reglas establecidas para su nombramiento, es decir, que al interior de la Gran Comisión se planteara el asunto, se decidiera por mayoría absoluta de votos y se aprobara por el Pleno.

En lo relativo a la composición de las comisiones, en todos los ordenamientos se establecía que serían tres los individuos que las integrarían y sólo por acuerdo de la Cámara respectiva se podría aumentar. En los de 1897 y 1934 se previó un suplente y aquí la variación estriba en que en el primero, los suplentes cubrían las faltas temporales o absolutas de los propietarios mientras se hiciera una nueva elección y en el segundo cubrirían las faltas temporales de los propietarios y en caso de falta absoluta de éstos, quedarían como propietarios, nombrándose nuevos suplentes.

Los dos últimos Reglamentos previeron la existencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta, con facultades para examinar y dictaminar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el año siguiente, así como las cuentas del año anterior, ambos documentos remitidos por el Ejecutivo.

Las tres normas previeron el posible conflicto de interés de los legisladores con una disposición idéntica en los artículos 63, 83 y 82 respectivamente, y que señalaba que cuando uno o más individuos de una comisión que tuvieran interés personal en algún asunto que se remitiera al examen de ésta, se abstendrían de votar y firmar el dictamen y lo avisarían por escrito al presidente de la Cámara, a fin de que fueran sustituidos para el sólo efecto del despacho de aquel asunto.

Tanto el Reglamento de 1897 como el de 1934 señalaban que las comisiones de Administración, la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda y las Secciones del Gran Jurado, seguirían funcionando durante los recesos, lo que implícitamente implica que las demás comisiones no lo hacían. Sólo el último dispuso que los miembros de las comisiones no tendrían retribuciones extraordinarias por el desempeño en las mismas.

Las tres normatividades establecieron la responsabilidad de los presidentes de las comisiones sobre los expedientes remitidos para su estudio, además de que establecieron que el cargo de Presidente lo ocuparía el primer nombrado de la lista al integrarse las comisiones. En este aspecto los Reglamentos de 1897 y 1934 incorporaron una disposición adicional: a falta del primer nombrado, sería Presidente el siguiente en la lista. Cabe destacar que no se previeron los cargos de secretarios de comisión.

En lo relacionado con el tiempo que tenían las comisiones para emitir dictámenes sobre los asuntos turnados, los Reglamentos de 1824 y de 1897 planteaban 15 días y el de 1934 estableció 5 días, siguientes al de la fecha en que hubieran sido recibidos.

Todos los ordenamientos dispusieron que el dictamen debería motivarse con base en una parte expositiva y concluir con proposiciones claras y sencillas que pudieran someterse a votación, y para que existiera, debería presentarse firmado por la mayoría de los individuos de la comisión. Adicionalmente establecieron que, en caso de que alguno o varios de los individuos de la comisión disintieran del parecer de la mayoría, podrían presentar voto particular, agregándose en los de 1897 y 1934 como requisito que fuera por escrito. Cabe señalar que en ningún caso se previó el procedimiento para desahogar un voto particular.

Los tres Reglamentos confirieron la facultad a las comisiones, por medio de su Presidente, para solicitar a cualquier oficina o dependencia públicas copias de los documentos que estimaran convenientes para el despacho de sus negocios, las que les serían proporcionadas siempre que el asunto no fuere de los que deban conservarse en secreto o cuya revelación pudiera ser perjudicial al servicio público. Sólo el de 1934 estableció que en la inteligencia de la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en los plazos pertinentes, autorizaría a las comisiones para dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República.

Los Reglamentos de 1897 y de 1934 establecieron la facultad de las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos encomendados, para tener conferencias con los secretarios de Estado, así como con las comisiones de la otra Cámara. El segundo previó que en caso de que hubiera alguna dificultad u obstrucción para reunirse con el secretario de Estado, las comisiones estarían autorizadas para quejarse oficialmente con el Presidente de la República.

Por otra parte, el Reglamento de 1824 señalaba que cuando alguna comisión creyere conveniente demorar o suspender el curso de algún negocio, no lo podría hacer por sí misma, sino que tendría que presentar un dictamen exponiendo esa conveniencia a la Cámara en sesión secreta y la resolución sería publicada. Si la Comisión no cumpliera con este procedimiento vencido el plazo para la emisión del dictamen, los secretarios de la Cámara harían del conocimiento del Pleno este asunto en sesión secreta y se proveería lo conveniente para evitar la demora en el curso de los negocios.

Los otros dos Reglamentos plantearon que cuando una comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestaría a la Cámara en sesión secreta, antes de que expirara el plazo establecido para la emisión del dictamen. Si la Comisión, faltando a este requisito, retuviera el expediente aún vencido el plazo para dictaminar, la Secretaría lo haría presente, no al Pleno, sino al Presidente de la Cámara, a fin de que se acordara lo conveniente. En el caso del Reglamento de 1934, correlativamente se estableció como una obligación del Presidente de la Cámara, la de excitar a cualquier comisión a que emitiera dictamen después de transcurrido el plazo establecido al respecto, y si no fuera suficiente, a emplazarla para día determinado, y si tampoco así presentara el dictamen, a proponer a la Cámara el cambio a otra comisión.

Los tres cuerpos normativos analizados contemplaron el derecho de los legisladores a participar en cualquier comisión con voz, pero sin voto.

Los Reglamentos de 1897 y de 1934 precisaron que para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirían mediante cita de sus respectivos presidentes y podrían funcionar con la mayoría de los individuos que las formarían.

Un último aspecto relevante es el de los procedimientos para los expedientes que quedarán sin resolución. El Reglamento de 1824 planteaba que las

comisiones presentarían dictamen el día siguiente al de la apertura de las sesiones del segundo año, sobre todo de asuntos que se hallaran pendientes en su poder de las del primero. En el año de renovación de las cámaras presentarían el mismo dictamen a la secretaría respectiva, el cual se pasaría a la comisión nuevamente nombrada del ramo al que pertenezca para que lo adoptara o modificara según creyera necesario.

Los Reglamentos de 1897 y de 1934 dispusieron que los expedientes pendientes de resolución en el último año de la legislatura, serían turnados por los presidentes de las comisiones a la secretaría de la Cámara para remitirlos a la Comisión Permanente la que, en su momento, dictaminaría a fin de que la nueva legislatura, según disposiciones de la Constitución de 1857, tuviera desde luego en que ocuparse o, con base en lo dispuesto en la Constitución de 1917, los siguiera tramitando.

C) EL SISTEMA DE COMISIONES EN LAS LEYES ORGÁNICAS DEL CONGRESO DE 1979 Y DE 1994

La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que data de 1979, derivó sustancialmente de la reforma política de 1977, que concibió por primera vez un Poder Legislativo abierto a la pluralidad y compuesto por grupos parlamentarios. Con ella, el sistema mayoritario, matizado en 1964 con los diputados de partido, se modificó para instaurar un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, introduciendo la representación proporcional en la Cámara de Diputados.

En esas nuevas circunstancias, el cuerpo normativo que estaba vigente para regular la vida del Congreso, esto es, el Reglamento de 1934, mostró aún más su desfasamiento y anacronismo, pues estaba concebido para un Poder Legislativo compuesto de legisladores considerados en lo individual. La Ley Orgánica pretendió actualizarlo al concebir a ese cuerpo colegiado como integrado por grupos parlamentarios, además de establecer en apartados distintos las cuestiones normativas correspondientes a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente.

Esa nueva norma introdujo importantes innovaciones en la estructura interna de la Cámara de Diputados.

Así, a la Gran Comisión, que se integraría exclusivamente con diputados del partido que hubiera alcanzado la mayoría absoluta y cuya Presidencia recaería en el coordinador de ese grupo parlamentario, se le confirieron facultades adicionales como las de: dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones; tramitar y presentar proyectos de resolución en los casos relativos a la facultad que otorgaba al Congreso, el entonces vigente artículo 116 constitucional, relativa a la ratificación de los convenios amistosos territoriales que celebraran las entidades federativas; proponer a la Cámara la designación del oficial mayor y del tesorero; proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara; y coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités. Se ratificó asimismo su facultad de proponer al Pleno a los integrantes de las comisiones y los comités.

La Ley del 79 estableció los siguientes tipos de comisiones: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Éstas últimas relacionadas con las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, en lo referente a las solicitudes de declaración de procedencia o de juicio político. Las de investigación, por su parte, se establecieron en correspondencia con la reforma constitucional de 1977, que confirió a las cámaras la facultad para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismo descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria.

Se establecía que las comisiones de dictamen legislativo y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituirían con carácter definitivo y funcionarían para toda una legislatura. Sus integrantes durarían en el cargo tres años y para los efectos de la propia Ley, se denominarían ordinarias, y se integrarían durante la primera quincena del mes de septiembre del año en que se iniciara la legislatura.

Por lo que respecta a las comisiones de investigación y jurisdiccionales, se constituirían con carácter transitorio, funcionarían en los términos constitucionales y legales, y cuando así lo acordara la Cámara. Conocerían específicamente de los hechos que hubieran motivado su integración.

Las comisiones ordinarias se integrarían por regla general con 17 diputados electos por el Pleno, a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encontraran representados los diferentes grupos parlamentarios. Los diputados podrían formar parte en un máximo de tres comisiones ordinarias.

Esta Ley estableció, de manera muy general, la competencia de las comisiones al señalar que derivaría de su denominación en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerían en el área de su competencia las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debate.

Las reuniones de las comisiones no serían públicas, sin embargo, cuando así lo acordaran, podrían celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrían asistir a invitación expresa representantes de grupos de interés, peritos, u otras personas que pudieran informar sobre determinado asunto.

La Ley Orgánica de 79 incorpora un elemento en relación con la aprobación de los dictámenes por parte de las comisiones, al reiterar que deberían ser aprobados por la mayoría de sus integrantes, pero que en caso de empate en la votación, sus presidentes tendrían voto de calidad.

En consonancia con una vida legislativa con predominio de los grupos parlamentarios, la Ley modificó el derecho a presentar voto particular por parte

de los diputados que disintieran del parecer de la mayoría de la comisión, al establecer que podrían presentarlo por escrito y dirigirlo al líder de su grupo parlamentario con copia para el Presidente de la Comisión, para que aquél, si lo estimara conveniente, lo remitiera al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a fin de que ésta decidiera si se ponía a consideración de la Asamblea. Sin embargo, tampoco se dispuso un procedimiento para desahogarlo.

En el caso de la Ley Orgánica de 94, el diputado que disintiera, remitiría su voto particular al coordinador del grupo parlamentario, el que, de estimarlo conveniente, lo remitiría al Presidente para que éste lo pusiera a consideración de la Asamblea.

La Ley Orgánica de 79 incorporó una clara diferencia entre las comisiones y aquellos órganos de carácter predominantemente administrativo, a los que denominó comités.

El procedimiento para su integración fue exactamente el mismo que para las comisiones, es decir, designados por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión.

Las reformas y adiciones a Ley Orgánica, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1994, pretendieron actualizar esa norma para hacerla acorde con diversas modificaciones constitucionales y con el nuevo equilibrio político al interior del Congreso.

En principio, la Gran Comisión quedaría integrada no sólo por los coordinadores de las diputaciones estatales del partido mayoritario, sino también por diputados de éste que hubieran figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que, en su caso, considerara el líder de la fracción mayoritaria. Adicionalmente ese órgano perdió las facultades para proponer al Pleno la integración de las comisiones y comités y la designación del Oficial Mayor y del Tesorero, y adquirió la de nombrar a los diputados de la mayoría que formarían parte de una nueva comisión: la de Régimen Interno y Concertación Política, la que había sido ya creada por acuerdo parlamentario en 1991, y que desde entonces era el órgano de gobierno.

Las comisiones fueron entonces clasificadas de la siguiente manera: de Régimen Interno y Concertación Política, de dictamen legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de investigación, jurisdiccionales y especiales. Además, se señaló que las 3 primeras se denominarían ordinarias, se constituirían con carácter definitivo, funcionarían por toda la legislatura, sus integrantes durarían en el cargo 3 años y se conformarían durante el mes de septiembre del año que iniciara la legislatura, salvo la primera, que debería quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarían los coordinadores de los grupos parlamentarios más otros tantos diputados del grupo mayoritario y fungiría como órgano de gobierno a fin de optimizar el

ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. A dicho órgano se le transfirieron tres facultades fundamentales, centrales en la vida parlamentaria, que tenía la Gran Comisión: proponer a los integrantes de las comisiones y comités, la designación del Oficial Mayor y del Tesorero y proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara. Además se le confirieron las de: suscribir acuerdos relativos a los asuntos a desahogar en el Pleno; presentar al Pleno los nombramientos de consejeros que formarían parte del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría; y contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.

Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituirían con carácter transitorio, funcionarían en los términos constitucionales y legales previstos y conocerían específicamente de los hechos que hubieren motivado su integración.

Se previó también la existencia de comisiones o comités conjuntos con participación de ambas cámaras (bicamarales) para atender asuntos de interés común.

Las comisiones se integrarían por no más de 30 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encontraran representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias, como en las secretarías correspondientes, atendiendo la importancia cualitativa de cada uno de ellos.

Las reformas de 1994 ratificaron el aspecto de las competencias de las comisiones ordinarias, en consonancia con las respectivas áreas de la Administración Pública Federal, así como las funciones de las de dictamen legislativo, en el sentido de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto y de participar en las deliberaciones del Pleno, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias; pero incorporaron un aspecto: los dictámenes que las comisiones produjeran sobre asuntos que no llegara a conocer la legislatura que los recibió, quedarían a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos; y con igual carácter quedarían las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la legislatura en que se presentaron.

Otros aspectos relativos a las comisiones se mantuvieron, como los referentes a las de investigación; a las jurisdiccionales; a sus reuniones; a la toma de decisiones por mayoría de votos de sus miembros; al voto de calidad de sus presidentes en caso de empate; al voto particular, con la pequeña diferencia arriba mencionada; y a los órganos de funcionamiento administrativo, es decir, a los comités.

Cabe señalar que la figura de la Gran Comisión desapareció en 1997 con la LVII Legislatura por una imposibilidad para integrarse, pues la Ley aludía a un requisito previo: la conformación de una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político. En ese año ningún grupo parlamentario alcanzó esa mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que no

se pudo integrar ese órgano facultado para proponer a los miembros del grupo parlamentario mayoritario que integrarían la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Lo anterior, como es natural, impidió que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integrara de acuerdo a los preceptos legales establecidos. La solución fue entonces un acuerdo parlamentario para que ese órgano de gobierno se integrara exclusivamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios, los que deberían asumir sus decisiones por consenso, y a falta de él, por mayoría considerando el voto ponderado de cada uno de ellos.

Tales circunstancias se reflejaron también en las comisiones de la LVII Legislatura, las que se integraron atendiendo al criterio de proporcionalidad tanto de sus miembros como de sus mesas directivas y en la distribución de sus presidencias, lo cual no estaba propiamente regulado por la Ley vigente (8).

Ciertamente esas disposiciones y otras se formalizaron en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, vigente hasta la fecha.

NOTAS

- (1) María Amparo Casar. LOS SISTEMAS DE COMISIONES EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS DE AMÉRICA LATINA. UN ESTUDIO COMPARADO. México, Documentos de Trabajo del CIDE número 83, 1998.
- (2) Alonso Lujambio. MESA DIRECTIVA Y COMISIÓN DE GOBIERNO. UNA ANOMALÍA PARLAMENTARIA MEXICANA EN PERSPECTIVA COMPARADA. México, Documentos de Trabajo del CIDE número 86, 1998, p. 4.
- (3) Ibid. p. 5.
- (4) Ibidem.
- (5) Ibid. p. 8-9.
- (6) Ibid. p. 12-13.
- (7) Ibid. p. 14.
- (8) Respecto al proceso de instalación de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura y su impacto inmediato en los órganos de gobierno y en las comisiones legislativas, véase: Isidro Aguilera Ortiz (compilador). LA DEMOCRACIA INELUDIBLE. UN MOMENTO DE LA VIDA LEGISLATIVA DE MÉXICO. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2002.

C O M E N T A R I O S

COMENTARIO GENERAL AL CONGRESO REDIPAL (Virtual I)

Por Guadalupe Venteño ¹¹⁸

En términos generales me pareció oportuno el Congreso, las temáticas fueron diversas y enriquecedoras. Se abordaron los temas desde un punto de vista abierto y permitieron conocer actividades y funciones que pocas veces tiene uno la oportunidad de conocer.

Me hubiera gustado haber podido leer completa la ponencia. La unidad Institucional denominada Red Global de Información Legal-GLIN- en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

¹¹⁸ Miembro de la REDIPAL. Colabora en la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM.

COMENTARIO GENERAL AL CONGRESO REDIPAL (Virtual I)

Por Gabriel Mario Santos Villarreal ¹¹⁹

Aparece la necesidad de que la REDIPAL se vigore con, por lo menos, un Congreso o Conferencia anual de investigadores parlamentarios nacionales y extranjeros para compartir los avances y experiencias en el trabajo de apoyo e investigación parlamentaria.

Este podría celebrarse cada año en alguna capital estatal diferente y dividirse en dos mesas:

1. Temas generales, para nuevos bibliotecarios e investigadores parlamentarios.
2. Un tema específico de actualidad, por año: investigaciones, fuentes, leyes aprobadas, etc.

¹¹⁹ Miembro de la REDIPAL. Colabora en la Subdirección de Política Exterior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados

COMENTARIOS A LAS PONENCIAS

Por Guadalupe Venteño¹²⁰

LAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. LA ACADEMIA COMO FUENTE DE REFLEXIÓN PARA EL QUE HACER LEGISLATIVO

Es muy interesante la reflexión de la Dra. Franco, pues hace un llamado a los valores a la concientización y al nacionalismo. Definitivamente es difícil no estar de acuerdo con ella en el sentido de que las opiniones de los expertos extranjeros son valiosas, pero definitivamente, las problemáticas específicas de nuestro país son mejor conocidas por los connacionales que por expertos extranjeros, porque ellos pueden hacer hipótesis excelentes de los problemas, pero quienes conocen de fondo y los detalles, son los investigadores nacionales sobre todo en materia legislativa

LA CREACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS. (EL CASO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN)

Es verdaderamente muy interesante la estructura que tiene la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados. También es importante poder conocer que tipo de servicios ofrecen. Considero que la estructura es muy acertada pues en la sociedad del conocimiento debe existir esta comunicación multi y transdisciplinaria, y han logrado conjuntar un grupo de expertos para un fin común.

LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UNA “MEMORIA” DEL TRABAJO LEGISLATIVO QUE REALIZA UN CONGRESO, ASÍ COMO DE LA INFORMACIÓN SISTEMATIZADA QUE DEBE ESTAR AL ACCESO DEL PÚBLICO

Creo que este trabajo es muy interesante, pues tratar de sistematizar el resultado de todo el quehacer legislativo debe de ser una actividad bastante absorbente pero necesaria, porque el análisis bibliométrico que se haga en un futuro con estas bases de datos permitirá conocer cuáles son las tendencias e intereses de los legisladores en la Cámara de Diputados.

EL SERVICIO DE REFERENCIA EN LA BIBLIOTECA LEGISLATIVA

Este trabajo me parece muy bien documentando e investigado. Considero que es muy importante la descripción de las etapas por las que ido pasado la Biblioteca del Congreso así como los tipos de servicio que han ofrecido. También me parece muy interesante la forma como han ido tipificando el servicio y como poco a poco a través de la observación han ido identificando las competencias profesionales de los bibliotecarios especialistas en temas legislativos.

¹²⁰ Miembro de la REDIPAL. Colabora en la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM.

LA RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (REDIPAL) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: UNA EXPERIENCIA VIRTUAL

Me parece muy interesante la forma como se encuentra operando esta Red y creo que sería muy interesante hacer una mayor divulgación de su funcionamiento, dado que en la actualidad la gestión del conocimiento, según algunos autores, es la tendencia en la economía de la información y los resultados de esta red son concebidos con un proceso de gestión de la información para la generación de nuevo conocimiento.

Por otro lado, la visión con la que se han establecidos los formatos de libre participación han facilitado una interacción voluntaria que poco a poco se nos ha hecho adición. En mi caso muchas veces estoy atenta a las nuevas preguntas, pues cada pregunta es un reto de poder responder lo requerido en un corto tiempo.

SERVICIO DE DISEMINACIÓN SELECTIVA DE INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Me parece muy interesante esta iniciativa proactiva al ofrecer este servicio a los legisladores. Considero que este es uno de los servicios más importantes.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE COMISIONES EN MÉXICO

Me parece muy interesante el tema, ya que cada vez que inicia una nueva legislatura se revisa nuevamente cuáles son los antecedentes de las Comisiones. Creo que este tema puede plantearse con un matiz más específico, e inclusive, podría organizarse un Congreso sobre las Comisiones, funciones y actividades. Me parece que podrían desarrollarse documentos básicos de información sobre las Comisiones, estructura, administración, etc.

COMENTARIOS A LAS PONENCIAS

Por Benjamín Chacón Castillo¹²¹

CÓMO INVESTIGO Y ESCRIBO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y ESTUDIOS COMPARATIVOS

En cuanto a la ponencia titulada “Cómo investigo y escribo sobre política exterior y estudios comparativos”, me parece que se trata de un documento muy bueno en cuanto que explica concienzudamente, paso a paso la metodología para la elaboración de un estudio o documento de investigación parlamentaria, el valor agregado está en la analogía con el proceso de construcción y acabado de un edificio, ya que aporta las piezas básicas con las que se debe desarrollar un estudio o investigación legislativa. Las sugerencias que se brindan en el documento son bien aceptadas y pienso que son adecuadas para quienes se dedican o quieren dedicarse a la investigación parlamentaria.

LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO RELACIONADO CON LA FORMACIÓN Y REFORMA DE LAS LEYES Y DECRETOS

La ponencia con el título “La importancia de la investigación parlamentaria en el procedimiento legislativo relacionado con la formación y reforma de las leyes y decretos”, me parece que procede con coherencia y lógica en su exposición acerca de lo que es y lo que estudia la investigación parlamentaria.

El impacto que deriva de los productos de la investigación parlamentaria va más allá de los usuarios propios del ámbito legislativo, ya que también se contribuye a la información de la sociedad en general. Es menester que se vea la investigación parlamentaria en esa doble perspectiva, primero incidir significativamente en la toma de decisiones en los congresos y segundo servir de insumo para que la ciudadanía esté bien informada sobre temas de interés público.

La generación de una memoria histórica es fundamental, es importante para ir mejorando la labor legislativa, es necesario documentar procesos y casos, dejar precedentes que ayuden a la buena evolución del parlamento. Debemos aprender y proceder a la documentación de todos los procesos legislativos, acuerdos, etc.

En cuanto a lo que se dice que “la naturaleza de las investigaciones parlamentarias consiste en proporcionar al legislador elementos que se puedan comprobar científicamente”, pienso que es básico que las decisiones legislativas se tomen con criterios comprobables científicamente, es decir, que se den con fundamentos de viabilidad económica, social, política y administrativa. Las decisiones parlamentarias se tienen que “desideologizar”. Si algo está comprobado que funciona para el mejor desarrollo económico, social y humano del país, que se apruebe y punto. Dejemos atrás las ideologías y dogmas a ultranza que lo único que hacen es atrasar el desarrollo nacional. Estoy totalmente de acuerdo en lo que se dice acerca de que el

¹²¹ Miembro de la REDIPAL. Investigador de la Fundación "Rafael Preciado Hernández".

investigador tiene que anteponer la naturaleza científica del estudio sobre los de carácter político y yo diría también ideológico.

Definitivamente se requiere de más investigadores que estén trabajando a favor del mejoramiento de la toma de decisiones parlamentarias, por lo que las universidades del país tienen que esforzarse en preparar a los estudiantes e inculcarles el gusto por la investigación. Se tiene que elevar la calidad de la formación en ciencias sociales y humanidades, motivar a los estudiantes a hacer investigación social aplicada que redundará seguramente en beneficio de la sociedad. El Congreso de la Unión y los estatales deben impulsar más colaboración conjunta con instituciones académicas y de investigación otorgando oportunidad a los jóvenes de foguarse en estos temas motivándoles con alguna beca, dotaciones de libros, acceso a oportunidades de estudios de posgrado, etc.

En cuanto a la muy variada preparación académica de los legisladores, es otro motivo por el cual se tiene que fortalecer la investigación y asesoría parlamentarias. De este punto yo diría que ante el caso de que los legisladores (los diputados) tienen una curva de aprendizaje muy amplia de modo que cuando se termina su periodo y ya se tienen que ir, mas o menos ya aprendieron lo que tienen que hacer y los cómo, sugiero la reelección consecutiva de los diputados, por al menos dos periodos seguidos de tres años cada uno. Ello abonaría a mejorar la productividad y la eficiencia legislativa así como a impulsar la cultura de la rendición de cuentas incorporando la decisión de la ciudadanía, el legislador sería así un verdadero representante popular, dejando de responder únicamente a sus intereses y a los de su partido político.

Se tiene que crear los centros de estudio en los congresos locales aún y cuando el partido del gobernador sí sea la mayoría, simple o calificada, ya que tiene que ser un servicio independiente de los vaivenes políticos ya que las decisiones que se tomen terminan afectando a la población por lo que tienen que tomarse muy bien. No estoy de acuerdo en que la condición sine qua non para la creación de los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales es que el partido del gobernador no tenga la mayoría simple o calificada, eso a pesar de que así ocurrió a nivel federal desde 1997 siento que no tiene que replicarse en el nivel local, se tiene que hacer ya en esos congresos donde no existan aunque no haya la situación comentada para el partido en el gobierno estatal.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL.

Para la ponencia llamada "Métodos de investigación legislativa para un congreso plural" mis comentarios serían los siguientes: el hecho de que la investigación legislativa y el ejercicio parlamentario en nuestro país hayan crecido aislados la una de la otra se debe en mucho a un sistema presidencialista a ultranza que daba atribuciones metaconstitucionales al Presidente de la República, quien prácticamente dictaba las decisiones que deberían tomarse en el Congreso de la Unión valiéndose de la mayoría en ambas cámaras de su partido político. Hoy el panorama es diferente, ya que como atinadamente menciona la ponencia, existe pluralidad política en la

composición de ambas cámaras del Congreso de la Unión el día de hoy, lo cual abona a la consolidación de la democracia mexicana, aunque por otro lado complica el logro de consensos y de acuerdos, por lo que opino que los políticos que nos representan en las cámaras deben ceder sus intereses personales y partidistas en aras del bien común.

Debido a la alta pluralidad existente hoy en el congreso y a la inherente dificultad para arribar a consensos y acuerdos en la toma de decisiones, es evidente que los servicios de investigación parlamentaria son fundamentales ya que aportan elementos objetivos y de peso a la construcción de acuerdos entre las diversas fuerzas políticas. Adicionalmente, tal situación de gran pluralidad hace necesario que la investigación parlamentaria obedezca a una metodología *ad hoc*, y que considere la interrelación de diferentes actores así como una amplia diversidad de ideas y opiniones.

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL ESTADO DE GUERRERO. REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS “EDUARDO NERI”.

Respecto de la ponencia “La investigación parlamentaria en el Estado de Guerrero”, que nos habla acerca del instituto de estudios parlamentarios del Congreso del Estado de Guerrero, me gustaría comentar, y que sirva como llamado de atención para las personas indicadas, que es muy mala práctica el que la dirección de dicho instituto se derive de compromisos políticos y que las cuotas de poder al interior del congreso decidan el rumbo del instituto. Lo mejor es mantener a dicho instituto como un ente independiente de los cambios y de los arreglos políticos, para evitar manipulaciones a favor de intereses ajenos al de la legislatura local y evitar montar y desmontar el equipo directivo, mas que otro tipo, cada tres años evitando así el crecimiento, la continuidad y la sana evolución de los trabajos.

En cuanto al perfil que deben tener los investigadores parlamentarios, ciertamente la demanda de la actividad legislativa que toca temas tan amplios y diversos requiere de la interdisciplinariedad y multidisciplinariedad de los investigadores, el punto es no ser todólogo ya que ello podría reducir la calidad de los estudios y su impacto en la toma de decisiones en los parlamentos, no obstante lo anterior, es preciso que cada investigador esté bien probado en cuanto a metodologías de investigación en ciencias sociales, a la especialización en los temas que domine, en los ensayos, publicaciones y artículos que haya hecho, en su vinculación con otros institutos y asociaciones de investigación así como con entidades académicas. Sin embargo, la triste realidad es que de entrada es difícil que alguien cubra esos requisitos, lo que debemos hacer es impulsar desde las universidades el gusto por la investigación y fomentar programas y convenios entre los gobiernos y los congresos con las universidades para preparar a cada vez más jóvenes para la investigación en general y la investigación parlamentaria en lo particular.

A pesar de que el autor señala muy diversas actividades que el instituto en comento ha venido realizando, pienso que el parámetro más importante sería el de la incidencia de la actividad del instituto en la toma de decisiones legislativas a nivel local, si no lo está logrando, el instituto es por demás

ocioso y requiere de una transformación a fondo si realmente quiere cumplir su objeto original.

Estoy totalmente de acuerdo en que los productos de este tipo de institutos sean no únicamente para el consumo interno de los legisladores sino también para el consumo externo de la ciudadanía, ya que es muy importante que ésta esté bien informada y se pueda crear un criterio propio acerca de los problemas públicos de modo que se haga más resistente a la desinformación y a la manipulación. Es preciso fortalecer la ciudadanía.

COMENTARIOS A PONENCIA

Por Teresa de Jesús Sánchez Cruz ¹²²

LAS ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN RELACIÓN A LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. LA ACADEMIA COMO FUENTE DE RELEXION PARA EL QUEHACER LEGISLATIVO

Sin lugar a dudas el leer esta ponencia reafirmo mi pensamiento respecto al tema abordado y ojalá pudiese hacer reflexionar a quienes la lean y crear conciencia de la importancia de esta relación educación-poder legislativo.

Una vez expuesto lo anterior empecemos por decir que el mundo globalizado *per se* exige, como menciona la autora, leyes diría yo en coherencia con nuestra realidad siempre encausándose hacia la equidad social, necesaria hoy en día, dentro de ello nuestros poderes juegan un papel trascendental, tienen en sus manos la toma de decisiones que mueven nuestras vidas. En éste caso ahondando en el Poder Legislativo nuestros Diputados y Senadores que lo integran, estoy totalmente de acuerdo con la Dra. Martha, deben rodearse de gente preparada, le agregaría no solo académicamente sino con sentido humanitario y comprometidos con el país, dirigiendo su trabajo y energías para hacer de México un país no únicamente con crecimiento sino con un desarrollo.

No cabe duda que en este país existen universidades de excelente nivel, tenemos la mejor de Iberoamérica, ocupando según últimas noticias el lugar 51, por encima de Oslo, Tokio, Montreal, Ámsterdam, etc., me refiero a la UNAM, la bien llamada “Máxima Casa de Estudios”, de donde han egresado muchos de los que hoy son asesores en ambas Cámaras y otras dependencias de Gobierno.

Es decir coincido totalmente con la autora en que nuestros Diputados, Senadores y hasta el propio Presidente de la República, requieren a su lado a un profesional que encauce o sustente sus “futuras” disposiciones, pedir como se diría comúnmente un consejo (profesional) sobre cierta acción, una vez que el asesor determina ventajas, desventajas, proyección futura de cierta medida para el país y también porque no para la carrera del mismo político, es entonces cuando se toma la “mejor” decisión, muchas veces como bien opina no solo la Dra. Martha sino casi estoy segura gran parte de la sociedad también lo cree, no son las adecuadas para el bienestar social.

Así mismo como bien es señalado si en verdad quienes conocen la problemática social, económica, política, financiera y demás aspectos del país (no exclusivamente por el lado de la academia sino humanamente pues se han dado cuenta de lo que la sociedad reclama) tuviesen la oportunidad de formar parte del equipo de trabajo de algún legislador o autoridad, nuestro entorno sería distinto, se caminaría de otra forma, pero desafortunadamente son pocos quienes brindan la oportunidad, aunque más bien diría yo se brindan la oportunidad de tener una a una gente valiosa a su lado, ello debido a que sus círculos son muy cerrados, su equipo lo traen armado desde su

¹²² Investigadora del IPN.

campana, es difícil dar cabida a otra persona por muy preparada que este, lo cual notamos ya de manera palpable en las decisiones que toman, muchas veces estas no son estudiadas de fondo sino al vapor.

Me parece muy interesante cuando se toca el punto de la discriminación al conocimiento nacional, pues efectivamente existe ya que se prefiere el estudio o comentario hecho por gente extranjera, cuando lo que deberíamos hacer es apoyarnos en académicos, investigadores nacionales, en fin gente que de verdad conozca la problemática que vivimos los mexicanos, más aun que la haya palpado por ser parte de esa sociedad, pues seguramente todo eso le permitirá recomendar medidas que de fondo ataquen los problemas y les den solución y no querer implementar políticas, reformas y un sin fin de ideas que si funcionaron en otro país pero no aquí pues estamos hablando de que cada uno tiene sus particularidades, son singulares y podemos compartir experiencias pero no tratar de imponer modelos y demás que solo traerían resultados poco positivas para nuestra sociedad.

Es indiscutible que falta ese vinculo entre las universidades con sus respectivos investigadores y el legislativo, el lazo no es lo suficientemente fuerte, a ello sumémosle que muchos de los científicos sociales están tan enfrascados y apasionados con sus estudios que solo se avocan a ellos, como bien señala la ponencia, aunque entendiéndolos un poco quizás para ellos sea más productiva esa actividad que el mezclarse y apoyar a diputados y senadores, máxime cuando por lo expuesto anteriormente tal vez su estudio-recomendación simplemente sea leída y comentada sin ninguna trascendencia real, es hora de empezar a cambiar.

Indudablemente necesitamos que el Legislativo se permeee de la investigación que emana de las universidades para entender claramente donde “estamos parados”, como diríamos en términos coloquiales, observando todas las aristas sin sesgos, no tomar decisiones solo por cuestión política, entendiendo que quienes los pusimos ahí somos todos los mexicanos con el voto y por tanto están al servicio de la sociedad, tienen la enorme responsabilidad de tomar las mejores decisiones para la misma y un desconocimiento del tema traerá consecuencias desfavorables a quienes se supone debería haberles mejorado sus condiciones de vida, los ciudadanos. De parte del investigador agregaría yo, dejar de lado la idea expresada en el párrafo anterior y adentrarse al mundo político-legislativo, claro desde su postura, bajo la convicción de que sus conocimientos deben estar al servicio de la humanidad para el bien de la misma siempre respaldados por su Institución, misma que debe brindar apoyo para que esto camine conjuntamente.

Si trabajamos en equipo, el beneficio será para el llamado “cuerno de la abundancia” y con ello para todos los que lo habitamos. Por lo anterior la ponencia de la Dra. Franco me parece sumamente enriquecedora y llevándonos a la reflexión, porque con palabras sencillas y claras plasma creo yo el pensamiento de muchos mexicanos que podrían concordar con su opinión.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES GENERALES DEL CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL I)

La riqueza conceptual del Congreso requiere de la lectura de todas y cada una de las ponencias, pues fueron elaboradas por personas que, a su nivel profesional, se añade la experiencia en el apoyo al trabajo legislativo, bien sea directamente o a través de la actividad docente.

Adicionalmente, lo anterior se incrementa con los comentarios recibidos sobre algunas de las ponencias, lo que permite la ampliación cualitativa de sus aportaciones.

Sin embargo, es conveniente hacer un breve resumen, en forma de conclusiones, a efecto de hacer notar aquellos aspectos relevantes de las ponencias.

1.- Se destaca la utilidad de los servicios de información e investigación como apoyo al trabajo legislativo.

2.- Es imperiosa la necesidad de crear, en aquellos congresos locales en donde no existan, institutos o centros de estudios así como servicios de investigación parlamentaria para que desarrollen trabajos, estudios e investigaciones de calidad, objetivos, con fundamento técnico y científico y sin sesgo partidista o ideológico alguno que incidan de manera significativa en la toma de decisiones en el ámbito legislativo.

3.- Se desprende que pueden existir diferentes servicios: de manera creciente: información bibliográfica, información inmediata de datos o fuentes; investigaciones, análisis coyunturales; investigaciones a mediano y largo plazo, todo ello referido al trabajo de los legisladores.

4.- Es necesario desarrollar mecanismos eficientes de comunicación entre quienes realizan labores de apoyo a las legislaturas locales y federal, con la finalidad de intercambiar experiencias y alcanzar una comunicación interinstitucional de formación e información: una forma es promover la participación en la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea.

5.- Con en lo anterior, se debe ver la posibilidad de crear una Base de Datos con los trabajos de cada Congreso, Instituto, Centro, etc., y ponerse a disposición de cualquier usuario, preferentemente a los que apoyan el trabajo legislativo, haciéndoles saber qué fuentes de información contienen y la forma de acceder a ellas, buscando tener una información central de las mismas.

6.- Es necesario hacer un análisis retrospectivo del trabajo que se realiza, buscando la manera de encontrar un parámetro que demuestre la utilidad de la información que se genera y de los servicios que se prestan.

7.- Es conveniente dar a conocer, de manera sintética, la organización y operación de los centros, servicios, Institutos y en general de aquellos que prestan sus servicios de apoyo, con objeto de difundir los estudios, análisis e investigaciones que se llevan a cabo que permitan la formación de un criterio propio respecto de los asuntos públicos por parte del ciudadano.

8.- Una forma de aumentar y enriquecer el trabajo es ampliando los estudios de Derecho Comparado, Se debe incrementar la comunicación con Centro y Sur América a través de REDIPAL o de cualquier otro medio alterno que se sugiera.

9.- La exposición de la metodología para la investigación parlamentaria, de cada miembro de REDIPAL, enriquecerá el trabajo que se realiza en apoyo a los legisladores.

10.- La participación de todos y cada uno, de manera constante en el intercambio de información es la única manera de sostener los vínculos de comunicación que nos permitan fortalecer el trabajo de apoyo a los legisladores.



**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA**

COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Ramón Ignacio Lemus Muñoz Ledo
Presidente

Dip. Efraín Peña Damacio
Secretario

Dip. María del Carmen Pinete Vargas
Secretaria

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Encargado de la Secretaría

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

Lic. Víctor David Pitalúa Torres
Administrador de la REDIPAL



**Red de Investigadores
Parlamentarios en Línea**
(enero-agosto de 2006)

