

**Número conmemorativo de los 30 años de
la revista Quórum Legislativo,
dedicado a la investigación parlamentaria**

Revista del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

Marzo 2022



QUÓRUM LEGISLATIVO 137

**LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL
CONGRESO DE LA UNIÓN. APOYO AL TRABAJO
LEGISLATIVO POR PARTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS
DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Juan Carlos Cervantes Gómez

**TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN
QUÓRUM Y QUÓRUM LEGISLATIVO**

Elena Beatriz Bolio López

**LAS MUJERES Y EL GÉNERO EN LA
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA: ESTUDIO
DE CASO DE LA REVISTA QUÓRUM LEGISLATIVO
(1992-2021)**

Gabriela Vargas Flores

**LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN
PARLAMENTARIA EN MÉXICO.
ANÁLISIS COMPARADO A NIVEL NACIONAL**

Noé Luis Ortiz

José Stalin Muñoz Ayora

**ESTUDIO EXPLORATORIO DE LOS
SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN
PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS
LOCALES**

Marcela Vázquez Luna

**LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN
MÉXICO: UN APORTE TEÓRICO**

Marcial Manuel Cruz Vázquez

**EL PAPEL DE LOS CENTROS DE
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA
A LA LUZ DE LA EVOLUCIÓN DE LAS
NECESIDADES DE INFORMACIÓN DE
LOS LEGISLADORES**

Ana Gabriela Núñez Pérez

Quórum 137 Legislativo

Es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

H. Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Marzo, 2022

MESA DIRECTIVA

Presidente

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna

Vicepresidentes

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos

Dip. Santiago Creel Miranda

Dip. Marcela Guerra Castillo

Secretarios

Dip. Brenda Espinoza López

Dip. Karen Michel González Márquez

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Dip. Jasmine María Bugarín Rodríguez

Dip. Luis Enrique Martínez Ventura

Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Dip. María Macarena Chávez Flores

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez

Integrantes

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Dip. Jorge Romero Herrera

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Jorge Álvarez Máynez

Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E

INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Juan Carlos Cervantes Gómez

Director General del CEDIP

Hasuba Villa Bedolla

Directora de Estudios de Constitucionalidad

Noé Luis Ortiz

Director de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Director de Estudios Jurídicos

Saúl Pérez Trinidad

Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos



Diseño de portada y formación de la revista

Miguel Angel Ramírez Hernández

Cuidado de la edición

Diego Armando Mejía Velázquez

ISSN: 1870-7270

Reserva de derechos:

04-2019-070116123600-102

Quórum Legislativo 137

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México. Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Quórum **137**
Legislativo

30

ANIVERSARIO

30 AÑOS DE Quórum Legislativo en cifras



Año de inicio
de publicación

1992

Mes de inicio
de publicación

Abril

30 AÑOS DE PUBLICACIÓN

8 AÑOS

como revista del Instituto
de Investigaciones Legislativas

19 AÑOS

como revista del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones
Parlamentarias



Año en que cambió
su denominación

2003

Números publicados

137



**Artículos
publicados**

1,191

**Editoriales, reseñas y
otros documentos**

268



274 Autoras



975 Autores

**Números especiales
y temáticos**

29

**Máximo de artículos
por número**

28

**Mínimo de artículos
por número**

2

**Total de números con
periodicidad mensual**

43

**Total de números con
periodicidad bimestral**

27

**Total de números con
periodicidad trimestral**

51

**Total de números con
periodicidad semestral o anual**

9

*Elaboró Gabriela Vargas Flores, investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

**La suma de los números según periodicidad de publicación no es igual a 137, debido a que no se tiene registro digital o físico de seis ejemplares y los números 75 y 76 se publicaron de manera conjunta.

Índice

PRESENTACIÓN	09
LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. APOYO AL TRABAJO LEGISLATIVO POR PARTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ	15
TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN <i>QUÓRUM</i> Y <i>QUÓRUM LEGISLATIVO</i> ELENA BEATRIZ BOLIO LÓPEZ	45
LAS MUJERES Y EL GÉNERO EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA: ESTUDIO DE CASO DE LA REVISTA <i>QUÓRUM LEGISLATIVO</i> (1992-2021) GABRIELA VARGAS FLORES	81
LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO. ANÁLISIS COMPARADO A NIVEL NACIONAL NOÉ LUIS ORTIZ JOSÉ STALIN MUÑOZ AYORA	113
ESTUDIO EXPLORATORIO DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES MARCELA VÁZQUEZ LUNA	151
LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO: UN APORTE TEÓRICO MARCIAL MANUEL CRUZ VÁZQUEZ	199
EL PAPEL DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA A LA LUZ DE LA EVOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN DE LOS LEGISLADORES ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ	241

Presentación

En todo Estado constitucional y democrático de derecho, la existencia de un parlamento plural, bien informado y con un sólido respaldo técnico institucionalizado, es fundamental para el adecuado desarrollo de la función legislativa. Lo anterior se hace patente de cara al carácter complejo, dinámico y diversificado de la agenda pública, que hace imperioso que las y los legisladores cuenten con información objetiva, actualizada y de calidad sobre los diferentes problemas sociales a los que se enfrentan y, con base en la cual, habrán de tomar sus decisiones.

Para atender de manera oportuna estos requerimientos, en la mayoría de los parlamentos del mundo se ha dispuesto de servicios de información e investigación parlamentaria, los cuales, si bien son acordes a sus capacidades institucionales y niveles de desarrollo, invariablemente han constituido un apoyo significativo en el desempeño de su función constitucional.

Nuestro país no ha sido la excepción, de hecho, la investigación parlamentaria tiene importantes antecedentes que han permitido que hoy en día se cuente con un nivel de consolidación institucional en la materia. En efecto, desde la creación de la Biblioteca del Congreso de la Unión en 1936, pasando por el establecimiento del Instituto de Investigaciones Legislativas en 1981 (IIL), hasta las reformas efectuadas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999, 2004 y 2005, la existencia y consolidación de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP); de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, ha dependido en gran medida del papel que están llamados a cumplir, esto es, prestar en forma objetiva, imparcial y oportuna, servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Diputados.

Concretamente, el mencionado antecedente del Instituto de Investigaciones Legislativas permite enmarcar el presente esfuerzo

editorial en los 40 años de la investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados y, a su vez, conmemorar los 30 años de la publicación icónica de este órgano parlamentario: *Quórum Legislativo*.

En efecto, como revelan las páginas que integran este número, la revista *Quórum* comenzó siendo una publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas, difundándose su primer número en abril de 1992. Con la reforma legal de 1999, el IIL cedió la estafeta de la investigación al CEDIP, pero la revista subsistió y, 30 años después, si bien con algunos cambios que le han permitido modernizarse y adecuarse a las exigencias de los tiempos actuales, continúa difundándose y siendo un referente importante en temas jurídicos, políticos y del quehacer legislativo visto globalmente, tanto para las y los legisladores, como para la sociedad en general.

Por ello, la mejor forma de conmemorar tan significativo acontecimiento es dedicando un número especial a la investigación parlamentaria en general y a la revista *Quórum Legislativo* en particular, justamente a 30 años de la publicación de su primer número. En este contexto, celebro el impulso que el Dr. Juan Carlos Cervantes Gómez, director general del CEDIP, ha otorgado a esta clase de productos, y reconozco el trabajo del Dr. Noé Luis Ortiz, director de estudios parlamentarios, apoyado por su equipo, como coordinador editorial de este ejemplar, el cual, sin duda, tendrá una significativa relevancia en los estudios sobre la materia.

Como el lector podrá apreciar, los trabajos que conforman este número conmemorativo se distinguen, entre otras cosas, por la paridad de género y la pluralidad de los perfiles de sus autoras y autores. Esta integración es producto, en gran medida, de los recientes esfuerzos institucionales encaminados a impulsar y consolidar la profesionalización de las y los investigadores parlamentarios por medio del servicio de carrera de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, este número de aniversario incluye un interesante apartado de los 30 años de *Quorum Legislativo en cifras*, en el cual se destaca la publicación de 137 números, que han comprendido cerca de 1,200 artículos de investigación, además de editoriales, discursos, reseñas y otros documentos relacionados con la labor legislativa. Con esos datos como telón de fondo, la publicación alberga siete artículos,

cuyo hilo conductor es la investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales, así como el origen, contenidos y evolución de la propia revista *Quórum Legislativo*.

Como punto de partida, el lector encontrará el trabajo titulado *La investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión. Apoyo al trabajo legislativo por parte del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*, autoría de Juan Carlos Cervantes Gómez, en el cual analiza desde una perspectiva diacrónica los antecedentes y el desarrollo de estos servicios en nuestro país, así como la importancia que ha tenido el CEDIP en el desempeño de las funciones encomendadas constitucionalmente a la Cámara de Diputados. En este orden, el autor destaca una perspectiva pocas veces explorada, consistente en la evaluación *ex ante* de la legislación, a la que considera parte fundamental del quehacer de los centros de estudios.

Posteriormente, el artículo de Elena Beatriz Bolio López titulado *Tópicos de investigación parlamentaria en Quórum y Quórum Legislativo*, se centra en analizar el contenido, así como los cambios que ha experimentado la publicación a lo largo de tres décadas, dentro del contexto de los reajustes institucionales en la Cámara de Diputados. Como parte de las reflexiones que nutren esta investigación, la autora aborda la idea de la construcción de una comunidad de conocimiento sobre lo parlamentario, que a la postre pueda brindar nociones que permitan comprender el pasado, presente y futuro de la investigación en el órgano legislativo.

Por su parte, el trabajo de Gabriela Vargas Flores titulado *Las mujeres y el género en la investigación parlamentaria: estudio de caso de la revista Quórum Legislativo (1992-2021)*, proporciona un análisis detallado de la incorporación de estos temas en las páginas de la revista. A través de una cuidadosa selección de trabajos, la autora examina la forma en la que han aplicado la perspectiva de género y la interseccionalidad, entendiéndolas como herramientas indispensables para el análisis legislativo de nuestro tiempo, ya que su adopción armonizaría las tareas y funciones del CEDIP con las transformaciones que los movimientos feministas y de la diversidad sexual, han propiciado en el Poder Legislativo mexicano.

A continuación, Noé Luis Ortiz y José Stalin Muñoz Ayora presentan el trabajo titulado *Los servicios de investigación parlamentaria en*

México. Análisis comparado a nivel nacional, en el que examinan el estado actual de esta clase de servicios a partir de su marco regulatorio. La comparación que efectúan entre el CEDIP y sus correlativos en los 32 congresos locales, se centra en cuatro categorías de análisis, a saber, marco normativo, estructura organizacional, funciones sustantivas y divulgación de las investigaciones. Los autores encuentran que si bien la evolución institucional y normativa de esos servicios ha sido paralela en el tiempo, en cada caso se han seguido rutas distintas, lo que ha hecho posible que la investigación parlamentaria en el ámbito local haya tenido un desarrollo propio e independiente.

Estrechamente vinculado con el trabajo anterior, el de Marcela Vázquez Luna titulado *Estudio exploratorio de los servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas locales*, presenta un análisis comparado enfocado específicamente en las entidades federativas, a partir del marco normativo de las áreas que prestan estos servicios; lo anterior, con el objetivo de documentar y brindar un panorama general de sus características principales y estado actual, explorando sus atribuciones, naturaleza y principios rectores, así como su nivel de autonomía, gobierno, perfil de sus titulares e investigadores y su relación con los servicios parlamentarios de carrera.

En seguida, la colaboración de Marcial Manuel Cruz Vázquez titulada *La investigación parlamentaria en México: un aporte teórico*; analiza los rasgos científicos con el objetivo de visibilizar su importancia práctica, así como la necesidad de desarrollar una teoría general de la legislación que solucione las problemáticas que se presenten en ese ámbito. Para ello, el autor utiliza los métodos analítico y sintético, con los cuales concluye que la investigación parlamentaria no entraña solamente una racionalidad formal de carácter positivista, sino también una razonabilidad, donde se contemplan los elementos axiológicos y teleológicos de la legislación.

Finalmente, el trabajo presentado por Ana Gabriela Núñez Pérez titulado *El papel de los centros de investigación parlamentaria a la luz de la evolución de las necesidades de información de los legisladores*, explica cómo su desarrollo ha sido paralelo a la evolución de las instituciones legislativas, remitiéndose para ello a sus orígenes europeos de mediados del siglo XIX. Con base en lo anterior, partiendo del papel importante

y útil que tienen en las legislaturas, la autora teoriza sobre el alcance de dicho rol a fin de establecer algunas directrices para el fortalecimiento de los servicios de información e investigación parlamentaria.

La existencia de *Quórum Legislativo* como instrumento de creación y divulgación de la investigación parlamentaria a lo largo de tres décadas, es reflejo de la madurez institucional del CEDIP como área encargada de su proceso editorial. Hoy se abren nuevos retos para fortalecer su presencia en los ámbitos nacional e internacional, no solo como generador de información en apoyo a la labor legislativa, sino también como auténtica instancia innovadora y *tanque de pensamiento* que contribuya al desarrollo parlamentario y a la consolidación democrática. Estoy convencido de que la revista *Quórum Legislativo* acompañará este proceso en los próximos años.

Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

Quórum 137
Legislativo

**LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL
CONGRESO DE LA UNIÓN. APOYO AL TRABAJO
LEGISLATIVO POR PARTE DEL CENTRO DE
ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS**

**PARLIAMENTARY RESEARCH IN THE CONGRESS
OF THE UNION. SUPPORT FOR LEGISLATIVE
WORK BY THE STUDY CENTER OF LAW AND
PARLIAMENTARY RESEARCH**

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ¹

RESUMEN: La presente investigación en un análisis de los antecedentes de la investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión y de su legislación relativa, demuestra que la investigación parlamentaria y los servicios de información se han convertido en un insumo fundamental para el trabajo parlamentario al aportar elementos que coadyuvan en la toma de decisiones. Particularmente, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias contribuye a la consolidación del Poder Legislativo a través de la prestación de diversos servicios y la generación de información especializada y multidisciplinaria.

PALABRAS CLAVE: investigación parlamentaria, servicios de información, centro de estudio, evaluación ex ante.

ABSTRACT: This research, in an analysis of the background of parliamentary research in the Congress of the Union and its related legislation, shows that parliamentary research and information services have become a fundamental input for parliamentary work by providing elements that contribute to decision-making. In particular, the Study Center of Law and Parliamentary Research contributes to the consolidation of the Legislative Branch through the provision of various services and the generation of specialized and multidisciplinary information.

KEYWORDS: parliamentary research, information services, center for research, ex ante evaluation.

¹ Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La investigación parlamentaria y el fortalecimiento del Poder Legislativo*. III. *Antecedentes de la investigación parlamentaria*. IV. *Los centros de estudios de la Cámara de Diputados*. V. *Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La información y la investigación parlamentaria, así como los servicios de análisis especializados y de información de la Cámara de Diputados, se han convertido en un insumo fundamental para el trabajo parlamentario, ya que aportan elementos que coadyuvan de forma sustancial en la toma de decisiones. De acuerdo con William Robinson, estos servicios resultan esenciales, pues *en el complejo mundo de hoy, la legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas*.² De igual manera, afirma que es conveniente crear un sistema efectivo de investigación y análisis para el Poder Legislativo, dado que en la práctica la eficacia de su trabajo es lo que atrae el apoyo de los ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.³

Como puede observarse, la información que deriva de una investigación analítica constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones. Esta afirmación ha encontrado resonancia en prácticamente todos los órganos legislativos del país,⁴ razón por la que las estructuras de investigación parlamentaria se han visto fortalecidas, particularmente las del Congreso de la Unión, en un proceso del cual daremos cuenta en el presente trabajo.

² ROBINSON, William H., “El papel de la información en una legislatura democrática: el caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 85.

³ Cfr. *Idem*.

⁴ Respecto a la situación de los servicios de investigación en los congresos locales, véase NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020., pp. 121-156. Los autores realizan un análisis sobre la institución, organización y funcionamiento de los congresos locales y describen las teorías sobre la gestión de la información.

La necesidad de que las cámaras del Congreso Federal cuenten con información e investigación especializada tiene sus antecedentes en la primera parte del siglo XX. Pero fue hasta la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM, septiembre de 1999) que se dio un impulso sin precedente a este tipo de estructuras, ya que se adicionaron nuevos órganos de investigación –entre ellos el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)– y se incorporó la facultad de las Cámaras para establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa.⁵ Con la mencionada reforma también se suprimieron varios de los órganos de investigación ya existentes. Lo anterior evidencia que la recopilación de información fiable y las investigaciones de calidad son parte esencial del adecuado proceso de toma de decisiones,⁶ por lo que atender tan importantes requerimientos demanda una estructura fuerte y bien organizada.

Actualmente, la legislatura tiene una conformación plural, razón por la que el debate en torno a los distintos proyectos de ley requiere de investigaciones especializadas que faciliten la conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios. Así, una reforma viable al marco normativo debe contar con un robusto sustento informativo y analítico que sea desarrollado por equipos de asesores altamente capacitados, quienes, a su vez, deben estar apoyados por órganos de investigación generadores de información en las diversas materias de competencia del Poder Legislativo federal.

El CEDIP tiene un papel fundamental en el apoyo al trabajo parlamentario por la investigación analítica que realiza y, desde luego, es un órgano que produce una cantidad considerable de información que requiere ser sistematizada y difundida ampliamente a fin de cumplir con sus objetivos. Aunado a lo anterior, destaca que, a partir

⁵ El artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso (135 antes de la reforma de mayo de 2014) dispone que las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.

⁶ Ringe advirtió que, al estudiar las fuentes de información utilizadas en la Cámara de Representantes los informes de agencias internas, como el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service, CRS), formaban parte de los principales insumos para la toma de decisiones. RINGE, Nils, “Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, octubre de 2005, pp. 731-745, <https://www.jstor.org/stable/3647693?refreqid=excelsior%3Af9b449f1dee08171b359910d2aa54bc9>.

de febrero de 2021 se incorporó una vocación multidisciplinaria a su estructura con especialistas en diversas materias como: ciencia política, economía, sociología, filosofía, física y biología, entre otras, ampliando así las líneas de investigación allende el ámbito jurídico y con análisis integrales de carácter multidisciplinario. Esto se concretó a partir de la implementación del servicio profesional de carrera en la Cámara de Diputados que, a su vez, creó las condiciones para la permanencia de los servicios de investigación e información.

Asimismo, es destacable la labor que el CEDIP lleva a cabo en apoyo a la evaluación *ex ante* que deben realizar las y los legisladores, así como los órganos parlamentarios de instrucción y el propio Pleno. Este apoyo se presta en el ámbito jurídico a través de la revisión técnico-legislativa para que los proyectos normativos sean claros, precisos, concisos y coherentes, además de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación de los textos propuestos. Estos trabajos pueden aportar argumentos que apoyan a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho con la emisión de conclusiones jurídicas sustentadas en estudios analíticos de las propuestas que son remitidas para análisis. No obstante, tienen un carácter meramente informativo y carecen de vinculatoriedad.

Dada la relevancia de los centros de investigación parlamentaria, resulta indispensable conocer su evolución y cuál es su estado actual a fin de ubicar tanto sus principales fortalezas como sus áreas de oportunidad. Es así que en el estudio se describirán las funciones y antecedentes de los órganos de investigación, y se realizará un análisis general de la investigación parlamentaria y su importancia para el fortalecimiento del Poder Legislativo federal.

II. LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

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.

Durante el siglo XX, el apoyo en materia de investigación y análisis de los legisladores se limitó al que producían los órganos del Poder Ejecutivo para sustentar las escasas iniciativas que presentaban. Así, durante muchos años la información e investigación especializada eran limitadas debido a que no existía una efectiva división de poderes. Además, el presidente de la República presentaba la mayor parte de los proyectos de ley, los cuales, debido a las circunstancias políticas imperantes, no encontraban mayor obstáculo en el proceso legislativo para su aprobación.

Cecilia Mora-Donatto señala que un elemento que contribuyó al debilitamiento de las facultades del Legislativo fue *la falta de apoyo técnico para los congresistas*.⁷ También menciona que el Congreso 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*.⁸

Al respecto, se advierte que en los últimos años el Congreso de la Unión se ha transformado y fortalecido en forma sustancial. Ejemplo de ello es la puesta en marcha del Servicio Civil de Carrera que ha permitido robustecer la estructura de investigación de la Cámara de Diputados. Actualmente, el Poder Ejecutivo encuentra limitantes derivadas, entre otras, de la deliberación de los parlamentarios.

La aprobación de iniciativas se encuentra enmarcada en la realización de un ejercicio de racionalidad parlamentaria, por lo que, sus rechazos y modificaciones se han vuelto una práctica recurrente en el Congreso. Esto ha implicado que los servicios de información e investigación tengan una mayor demanda, ya que la capacidad de análisis de las Cámaras depende en gran medida de sus servicios de investigación. Fue así que desde la LV

7 MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, 1998, p. 221.

8 *Idem*.

Legislatura (1991-1994) los grupos opositores han 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.

Asimismo, al revisar los servicios de investigación de otros parlamentos se puede apreciar que los recursos a su disposición son considerables, lo que les permite contar con personal altamente capacitado y con competencias que los posicionan en igualdad de condiciones con los distintos órganos de investigación de los otros poderes.⁹

Es de destacar que, en gran medida, la reivindicación de las facultades del Legislativo depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información.¹⁰ Es así como, podemos señalar diversas pautas que debieran seguir los órganos de investigación de las Cámaras del Congreso de la Unión, a saber:

1. La información que generen debe permitirles competir en igualdad de condiciones con los distintos órganos de investigación de los otros poderes, en especial, con los del Ejecutivo Federal.
2. La información debe aportar elementos fundamentales que apoyen las distintas fases del proceso legislativo.
3. Es necesario generar investigación que apoye el razonamiento de los parlamentarios y, por ende, sus deliberaciones.

No obstante, resulta complejo enfrentar los retos descritos; pero al ir aumentando el desarrollo de la investigación parlamentaria, esta actividad se fortalece cada vez más y se torna imprescindible para el análisis, la discusión, la aprobación de las normas y, en general, para todas las decisiones que deben tomar los legisladores.

⁹ Cfr. MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colección Temas de Democracia y Parlamento 1, 2015, p. 171. (Capítulo Cuarto, El servicio de apoyo técnico parlamentario); ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Cuadernos de Investigación, 2015, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1886/CI_1_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰ Cfr. MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones ... cit.*, p. 180.

III. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

La investigación parlamentaria en México cuenta con antecedentes que datan de principios del siglo XX y ahora serán revisados a fin de ilustrar el avance de esta actividad de apoyo a las labores esenciales de las diputadas y los diputados.¹¹

1. *La biblioteca del H. Congreso de la Unión*

La necesidad de contar con información técnica para realizar los trabajos legislativos comenzó a tener una incipiente importancia durante las primeras décadas del siglo XX. En esa época, el Congreso sólo contaba con algunas colecciones de libros dispersas en varias oficinas de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.¹² Fue hasta 1936 cuando se inauguró la Biblioteca del H. Congreso de la Unión¹³ y, con ello, se creó el primer centro de información para el Poder Legislativo. Si bien en esta biblioteca se agruparon las distintas colecciones bibliográficas que existían tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados,¹⁴ no era un servicio exclusivo para legisladores, ya que también este se prestaba al público en general, como lo sigue haciendo actualmente.

¹¹ La Asamblea Nacional de Francia (1796) fue el primer congreso que estableció una biblioteca parlamentaria y poco después le siguió la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América (1800), las cuales tenían como objetivo atender las necesidades de información. En 1963, se creó en ese país norteamericano la división de información parlamentaria y administrativa tras haber reconocido la importancia de la información en el Congreso y con el propósito de recopilar y sintetizar la información, esfuerzo que culminó con la creación de la Oficina de Investigación y Documentación. En 1970, el Congreso de los Estados Unidos de América transformó el Servicio de Referencia Legislativa en el Servicio de Investigación del Congreso, aumentando los recursos para la realización de investigaciones que apoyaran el proceso legislativo. *Cfr.* NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *op. cit.*, pp. 130 y 131.

¹² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 12 de noviembre de 1935*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/36/2do/Ord/19351112.html>.

¹³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Biblioteca General - Historia*, (2 de marzo de 2022), https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/bibgen_hist.htm.

¹⁴ *Idem*. El acervo se constituyó por 9,814 volúmenes de la Cámara de Diputados, 4,270 volúmenes de la Cámara de Senadores, 1,243 volúmenes de la Contaduría Mayor de Hacienda y 1,151 volúmenes adquiridos por compra y donación de instituciones públicas y privadas, destacando las Bibliotecas Madrinan, que fueron la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de Norte América, el Museo Británico de Londres, la Biblioteca Nacional de París, la Biblioteca Nacional de Madrid y el Instituto Iberoamericano de Berlín.

Con la intención de dotar de información ágil y confiable¹⁵ a los diputados, en 1991 se creó el Sistema Integral de Información y Documentación a propuesta del diputado Francisco Paoli Bolio.¹⁶ 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.¹⁷ El 15 de junio de 1994 comenzó a funcionar la nueva Biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro,¹⁸ quedando a cargo de la Cámara de Diputados; posteriormente, en 1998 se creó 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 dejó de ser solo un órgano concentrador, convirtiéndose también en generador de información.

Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de septiembre del 1999, se creó el Sistema de Bibliotecas del Congreso, encabezado por una Comisión Bicameral¹⁹ integrada por tres diputados y tres senadores. En lo que respecta al Senado, su biblioteca depende de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales,²⁰ mientras que en la Cámara de Diputados las Bibliotecas se encuentran adscritas a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.²¹

15 Se entiende que la información es confiable cuando es: a) fiable, fidedigna y oficial, proviene de alguien que es un experto y está debidamente cualificado, b) oportuna, c) precisa, irrefutable y completa, d) objetiva e imparcial, y e) adaptada a las necesidades del usuario, así como útil para el usuario. CUNINGHAME, Keith, *Directrices para bibliotecas parlamentarias*, s.l.i. Gruyter Saur, 2009, pp. 45 y 46.

16 Propuesta con punto de acuerdo para la creación del Sistema Integral de Información y Documentación, *Diario de los Debates*, 20 de diciembre de 1991, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

17 El primer antecedente de un centro de información automatizada lo encontramos en la L Legislatura, en la cual se creó 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 Íñiguez 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 a INFOCADI y, posteriormente, el 4 de mayo de 1987, fue nombrado como SILE.

18 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 14 de junio de 1994*, *Diario de los Debates*, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

19 *Idem*, artículo 134, Título quinto “De la difusión e información de las actividades del Congreso”.

20 El artículo 90, fracción IV de la LOCGEUM instituyó la Comisión ordinaria de Biblioteca y Asuntos Editoriales. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 03 de septiembre de 1999, última reforma publicada el 06 de octubre de 2021.

21 El inciso f), numeral 1 del artículo 49 de la LOCGEUM señala que los Servicios de Bibliotecas se insertan como un servicio de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

2. *El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*

Cuarenta y cinco años después de la fundación de la Biblioteca del Congreso se creó otro importante órgano de apoyo al trabajo de las diputadas y los diputados a propuesta del diputado Luis Medina Peña durante la LI Legislatura (1979-1982): el Instituto de Investigaciones Legislativas (IIL) comenzó sus labores en diciembre de 1981.²² En virtud del acuerdo de creación, el nombramiento del director general del IIL correspondía al Pleno, a propuesta de la entonces Gran Comisión y escuchando a los grupos parlamentarios.

Conforme a lo dispuesto por el mencionado acuerdo, el 30 de diciembre de ese mismo año en esos términos, el Pleno designó una Comisión Redactora presidida por el diputado Medina Peña para elaborar el reglamento interior del instituto, cuyo propósito fue establecer su organización y funcionamiento.²³ El 6 de mayo de 1982, la Comisión Redactora hizo entrega del reglamento al presidente de la Gran Comisión, quien designó como director provisional del Instituto al presidente de la misma Comisión Redactora, y se procedió a designar como integrantes del órgano de gobierno del IIL al resto de los legisladores redactores.²⁴

En la LII Legislatura (1982-1985), el presidente de la Gran Comisión, el diputado Humberto Lugo Gil propuso a Rafael Minor Franco como director del IIL, quien posteriormente fue designado por el Pleno. A partir del 3 de octubre de 1985, el diputado Diego Valadés se desempeñó como director en la LIII Legislatura.²⁵

²² La propuesta con punto de acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 26 de diciembre de 1981*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

²³ La Comisión redactora estuvo conformada por el diputado Luis Medina Peña como presidente, e integrada por los diputados Miguel Ángel Camposeco, Eugenio Ortiz Walls, José I. Pichardo Pagaza y Fernando Peraza Medina. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 30 de diciembre de 1981*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

²⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 6 de mayo de 1982*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

²⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 3 de octubre de 1985*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

En la LVI Legislatura (1994-1997), el diputado Jorge Moreno Collado fue nombrado presidente del Comité del IIL, destacando la realización de la Enciclopedia Parlamentaria.

En la LVII Legislatura (1997-2000), el Comité del IIL fue presidido por el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, quien sería su último presidente, pues en esta Legislatura el IIL fue sustituido formalmente por el CEDIP,²⁶ en virtud de la reforma a la LOCGEUM, la cual también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y dispuso que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por un acuerdo parlamentario (abril de 1998),²⁷ pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).

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

Una de las formas para difundir los trabajos que producía y 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 fue el Diputado Abraham Talavera. Así, la revista nació con los siguientes propósitos:

1. Ensanchar los canales de comunicación entre los diputados que integraban la LV Legislatura;
2. Facilitar el intercambio con otros parlamentos del mundo;
3. Ampliar los mecanismos de comunicación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil;
4. Ser un espacio de relación y trabajo compartido entre las instituciones de educación superior y las comisiones de trabajo de la Legislatura, y
5. Abordar los temas del debate parlamentario, así como los que definiera la opinión pública y el interés nacional.²⁸

²⁶ El artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la LOCGEUM dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

²⁷ Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en el Diario Oficial de la Federación.

²⁸ Discurso del diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista *Quórum Legislativo*, realizado el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreinal de la Ciudad de México.

Además, el diputado Talavera afirmó que la revista sería una manera de llevar los debates de la tribuna a un público más amplio.²⁹ *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, el CEDIP se dio a la tarea de continuar con su publicación, aunque se ha modificado su estructura en diversas ocasiones con el fin de adaptarla a las necesidades actuales del Congreso.³⁰

3. *La Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados*

Durante septiembre de 1997 y mediante un acuerdo del Pleno 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.³¹ La Comisión estuvo integrada por el diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza como presidente, y como secretarios: las diputadas Marlene Catalina Herrera Díaz y Lenia Batres Guadarrama y, el diputado Ramón María Nava González.

La Comisión realizó varios seminarios de derecho constitucional y parlamentario, además de algunas publicaciones, para finalmente desaparecer al concluir esa Legislatura, pasando los asuntos pendientes a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias como se aprecia en el artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la LOCGEUM.

4. *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 unidad de información documental en 1970, integrando

²⁹ *Idem*.

³⁰ En marzo de 2003 el CEDIP publicó el número 74 de la revista, en el cual destaca un nuevo formato para sus contenidos, así como una adición a su denominación, con lo que pasaría a ser *Quórum Legislativo*, lo que dio paso a una nueva época para la revista.

³¹ Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, así como comités de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, votada por mayoría, con el voto del PRI en contra, 30 de septiembre de 1997.

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 (1997-2000) 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 la investigación parlamentaria, el Senado cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSEN), creado a propuesta de la Gran Comisión el 7 de diciembre de 1995 mediante un punto de acuerdo del pleno de la Cámara de Senadores y por el cual se transformó el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN).³²

Los fines del IILSEN fueron desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales tanto con organismos públicos y privados como nacionales y extranjeros con el objetivo de apoyar el trabajo legislativo de los senadores.

El 21 de diciembre de 2006, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República aprobó la creación de un órgano colegiado para dirigir los trabajos del IILSEN. El 4 de diciembre de 2007 se aprobó el nuevo Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, lo que permitió dos grandes cambios: centrar las funciones de investigación del IILSEN en las prioridades de la agenda legislativa del Senado de la República y fortalecer las facultades de investigación de cada una de las tres direcciones generales de acuerdo con una división temática. Así, el IILSEN pasó entonces de la denominación de Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado a *Instituto Belisario Domínguez*.³³

Después de realizar este breve análisis de los antecedentes, se observa que la investigación parlamentaria en el Congreso es una actividad que se ha venido desarrollando desde hace ya varias décadas, lo que ha

³² El CILSEN fue creado en diciembre de 1985 por el pleno de la Cámara de Senadores como un órgano de asesoría y apoyo técnico.

³³ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acerca del Instituto Belisario Domínguez*, (2 de marzo de 2022), <http://www.ibd.senado.gob.mx/?q=node/202#historia>.

permitido su consolidación, al igual que la de los servicios de información existentes desde hace más de ochenta años y de 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. Asimismo, es de destacar que los servicios que se prestan en ambas Cámaras tienen cada vez mayor demanda y la información que se solicita es más compleja. En consecuencia, los órganos encargados de la investigación han tenido importantes modificaciones, especialmente en la Cámara de Diputados, donde se creó una nueva y más especializada estructura para la investigación, aprovechando también algunos de los órganos ya existentes como la Unidad de Finanzas Públicas y la experiencia del IIL para crear los centros de estudios.

Finalmente es de comentar que 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 recabaran la información necesaria para tomar las mejores decisiones, sino que también la generaran. Es por lo anterior que instruyó la conformación de los centros de estudios que habían sido incorporados a la estructura de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura.

IV. LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Se ha señalado que el Poder Legislativo mexicano debe contar con un grupo de expertos independientes que apoyen a los legisladores, proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones. En respuesta a la anterior problemática, con la reforma a la LOCGEUM en su artículo 49, inciso f), número 3 se dispuso que la Cámara de Diputados contara con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y Sociales y de Opinión Pública, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Posteriormente y mediante distintos acuerdos parlamentarios, en la LVIII Legislatura (2000-2003) el Pleno de la Cámara de Diputados

aprobó la creación de tres comités que funcionarían como órganos de gobierno de los tres centros de estudios, respectivamente.³⁴

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 investigadores.³⁵ En ese mismo mes, el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública convocó al concurso de oposición abierto para ocupar puestos de director de proyecto y de investigador, así como un subdirector de análisis y procesamiento de datos.³⁶ 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 LOCGEUM. Posteriormente, en 2004 se creó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), y en 2005 el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).

Con la conformación de los centros de estudios se dio un importante paso para atender la transformación de los servicios de información y asesoría del órgano legislativo, que se habían considerado obsoletos.³⁷ Por otra parte, no obstante los avances en torno a los órganos encargados de prestar servicios de información como insumo para la investigación, aún se requiere fortalecerlos y mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (Estatuto),³⁸ pues los trabajos de los centros dependen en gran parte de la calidad de la información con la que cuentan, por lo que si los órganos encargados de proveer

34 *Gaceta Parlamentaria*, 8 de noviembre de 2000, año III, núm. 626, pp. 3-6, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

35 *Gaceta Parlamentaria*, 18 de octubre de 2001, año IV, núm. 861, pp. 23 y 24, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

36 *Gaceta Parlamentaria*, 31 de octubre de 2001, año IV, núm. 870, pp. 73-76, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

37 *Cfr.* DÍAZ SANTANA, Héctor, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente”, en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 179.

38 El artículo 34 del Estatuto prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo de 2000.

información –tal como la biblioteca y el archivo de la Cámara– no son robustecidos, el desempeño de los centros de estudios se verá limitado.

La estructura de investigación con la que cuenta la Cámara de Diputados actualmente es la siguiente:

- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, con cuatro direcciones de área y la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario;
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con cinco direcciones de área;
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, con dos direcciones de área;
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, con cuatro direcciones de área;
- Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG), con dos direcciones de área.

Estos órganos tienen una muy relevante función, el desarrollo de investigación, pues constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones. Las investigaciones que desarrollan, si bien no emulan las características de las realizadas en los centros universitarios, debe imprimir rigor científico para dar solidez a la información y a las conclusiones que se aportan a fin de ser un sólido soporte de las decisiones parlamentarias.

En ese sentido, cabe destacar que, en términos del artículo 35 del Estatuto, los centros de estudios tienen por objeto:

...prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Se integran por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

Así, se advierte que los centros de estudios tienen un papel fundamental en la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación que llevan a cabo los órganos parlamentarios durante el proceso legislativo. En esta función son particularmente relevantes los servicios de apoyo técnico y la información analítica que proporcionan a los legisladores en torno a iniciativas de ley o decreto y dictámenes legislativos, cuestión que demuestra que la información es un factor clave en el proceso legislativo.³⁹ Es así como los legisladores pueden acudir a alguno de los centros de estudios a fin de requerir información que coadyuve con su trabajo en materia de evaluación prospectiva respecto a una iniciativa de ley o decreto y, con ello, dilucidar las implicaciones que podría traer aparejada la aprobación de aquélla en distintos ámbitos de relevancia nacional.

Por otra parte, en relación con la evaluación *ex ante* que se efectúa por alguna de las comisiones de la Cámara al emitir un dictamen sobre una iniciativa, el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados (Reglamento) es claro al precisar que dentro de los elementos que debe contener todo dictamen, se encuentra aquél atinente a la valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro, según lo requiera la iniciativa de ley o decreto de que se trate.

Aunado a lo anterior, el artículo 176 del Reglamento establece que, en el proceso de dictamen, la Comisión legislativa de conocimiento deberá definir el método de dictaminación y, además,

[p]odrá contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, [y] en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.

Así, el referido artículo prevé una serie de actividades que derivan en el apoyo de la evaluación *ex ante* a través de la elaboración de reportes de investigación, regulatorios o de impacto presupuestal, respecto al

³⁹ Cfr. NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *op. cit.*, p. 125. Los autores refieren que *la información influye en los cambios de la agenda legislativa al modificar la definición de los problemas y la percepción sobre el funcionamiento de políticas gubernamentales.*

asunto que se encuentre en estudio; motivo por el que el citado precepto contempla la posibilidad de que la Junta Directiva de la Comisión Legislativa encargada de la emisión del dictamen solicite el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudios y demás servicios con que cuenta la Cámara.

No obstante, resulta relevante señalar que el apoyo a las labores de evaluación *ex ante* que llevan a cabo los centros de estudios, son eminentemente de carácter informativo y se encuentran delimitadas por el artículo 37 del Estatuto, el cual dispone que *[l]os análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.*

Como puede observarse, los centros de estudios han generado servicios y productos de investigación que han cobrado relevancia y, en ocasiones, se han ubicado como indispensables para el trabajo legislativo, lo cual es un claro indicador de que la investigación parlamentaria puede constituirse en un apoyo fundamental que coadyuve en la totalidad de las funciones de los órganos parlamentarios, al grado de convertirse en una actividad ligada indisolublemente a estas funciones.

V. CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La estructura de investigación especializada tiene la importante tarea de aportar información y elementos útiles para la deliberación, la emisión de resoluciones inherentes a la función legislativa y para sustentar adecuadamente las propuestas de las diputadas y los diputados. Particularmente, el CEDIP busca contribuir con los objetivos del Poder Legislativo a través de la generación de información especializada para los legisladores, órganos y personal técnico parlamentarios, y la realización de estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario.

A diferencia de los otros órganos de investigación de la Cámara de Diputados, el CEDIP tiene antecedentes de investigación en las materias de su competencia, como son las auspiciadas por el extinto Instituto de Investigaciones Legislativas y muchas de ellas publicadas en la revista *Quórum Legislativo*. Sin embargo, a diferencia del

Instituto, el papel fundamental del CEDIP es producir investigación parlamentaria objetiva, imparcial, oportuna y acorde con los cánones de la investigación científica.

En general, el CEDIP cumple con las funciones consultiva, de investigación, de asesoría, de apoyo a la capacitación focalizada y formación de personal técnico legislativo, así como de creación de vínculos interinstitucionales. Estas funciones se traducen en la generación de información y la prestación de diversos servicios. A continuación, se desarrollarán de manera particular las funciones que tiene encomendadas este Centro:

1. Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio-jurídico sobre: a) instituciones parlamentarias,⁴⁰ b) instituciones públicas, c) derecho público, d) derecho privado, e) derecho social y, f) en general, sobre cualquier rama o disciplina afín que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas (artículo 43, inciso a), del Estatuto).

2. Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias (artículo 43, inciso b), del Estatuto). Desde que fue creado, el CEDIP ha tenido un papel destacado en este rubro con la organización de conferencias, mesas redondas y foros de debate a nivel nacional e internacional, los cuales han contribuido no solo a la difusión de ideas e información en torno a diversas problemáticas de interés para las y los legisladores, órganos parlamentarios y público en general, sino que también ha fungido como sede para discutir posturas académicas y generar reflexiones sobre ellas. Todo esto puede ser considerado como un insumo más para la toma de decisiones y la generación de opinión pública.

3. Participar en las actividades de capacitación, las que comprenden: formación, actualización y especialización de funcionarios (artículo 43, inciso c), del Estatuto).

La capacitación es fundamental para el fortalecimiento de la formación de los funcionarios y asesores que apoyan el trabajo parlamentario. Por esta razón resulta primordial que los profesionales que integran los centros

⁴⁰ En relación con esta función, es de destacar que el CEDIP debe enfrentar la escasa producción doctrinaria en materia de derecho parlamentario en el país, por lo que una de sus principales tareas es desarrollarla.

de estudios, entre ellos varios profesores universitarios, coadyuven con este cometido a través de la ya referida Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, órgano incorporado al CEDIP mediante una adición al artículo 283 del Reglamento,⁴¹ el cual tiene como propósito fundamental la formación de cuadros y personal parlamentario. Además, la Academia puede actuar interinstitucionalmente con instancias afines y sus programas se establecen tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las instituciones nacionales públicas de educación superior. Es de destacar que, tomando en cuenta esta nueva facultad, el CEDIP ha tenido a su cargo los programas de posgrado realizados con el apoyo de instituciones de educación superior.

4. Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias (artículo 43, inciso d), del Estatuto).

En relación con esta actividad es de destacar que el CEDIP se ha convertido en uno de los más prolíficos editores de la Cámara, ya que como se ha observado, desde su antecedente (IIL) se le asignó la tarea de difundir información relevante para los legisladores y los órganos legislativos. Es así como el CEDIP ha generado un número importante de publicaciones, entre las que se encuentran diversos títulos periódicos como lo es *Quórum Legislativo* y, a partir del año 2021, *Agenda Legislativa*, una revista que responde a la actual conformación multidisciplinaria de la estructura del Centro de Estudios, por lo que su visión es inter, multi y transdisciplinaria. A través de esta última publicación, se busca difundir investigaciones que desarrollen integralmente su objeto de estudio.

5. Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas (artículo 43, inciso e), del Estatuto). En cumplimiento a esta encomienda, el CEDIP ha promovido la suscripción y ejecución de un importante número de convenios interinstitucionales con organismos internacionales y nacionales, entre

⁴¹ Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010, reforma del 15 de abril de 2016.

los que se encuentran universidades, congresos locales y centros de investigación parlamentaria.

6. Estructurar y mantener actualizado un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones (artículo 43, inciso f), del Estatuto).

Finalmente, es de destacar que la función de investigación del CEDIP guarda una estrecha relación con las evaluaciones *ex ante* que llevan a cabo los órganos parlamentarios.

Previo al desarrollo del análisis sobre el papel que tiene el Centro de Estudios respecto a esta última actividad, resulta necesario definirla. De acuerdo con Alan Bronfman, la evaluación de las leyes consiste en un procedimiento técnico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador, y la evaluación *ex ante* o prospectiva es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia y que busca aumentar las probabilidades de conseguir los fines perseguidos por el legislador.⁴² Conforme a Francisco Marcos, la dimensión *ex ante* del análisis de impacto normativo es una herramienta de evaluación aséptica, objetiva y neutra que busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que sean necesarias, adecuadas y proporcionales a la consecución de objetivos socialmente plausibles.⁴³

De los anteriores conceptos se desprende que esta actividad supone un procedimiento técnico objetivo y neutro que busca prever cómo será aplicada la norma por sus operadores. En esta actividad, la intervención de todos los centros es sumamente valiosa. En el caso específico del CEDIP, lo que se busca es prever cómo será la recepción de la norma por parte de sistema jurídico nacional a fin de evitar posibles problemas técnico-jurídicos y de interpretación.

En relación con el desarrollo de dichas evaluaciones, destaca el objetivo institucional del CEDIP que, en términos del Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, consiste en:

42 BRONFMAN VARGAS, Alan, “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”, en PARDO FALCÓN, Javier y PAU I VALL, Francesc (coords.), *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 2006, pp. 37 y 39.

43 Cfr. MARCOS, Francisco, “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 179, mayo-agosto de 2009, p. 343.

[p]roporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre temas parlamentarios, legislativos, jurídicos, de constitucionalidad y en general sobre cualquier rama o disciplina afín, que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, diputados y Unidades Administrativas, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como coordinar la elaboración y difusión de estudios, análisis e investigaciones que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo.

De ahí que, en atención al objetivo anterior, el artículo 43 del Estatuto determine las funciones y tareas que atañen al CEDIP, entre las que se encuentran: *llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio-jurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas.*

Lo anterior concuerda con lo dispuesto en el ya citado artículo 176 del Reglamento, el cual dispone que en apoyo al proceso de dictamen y para su emisión, la Comisión podrá contar con *un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria.*

Bajo esta tesitura, resulta evidente que al CEDIP le corresponde auxiliar a las diputadas y los diputados en el desarrollo de aquellas evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación que le sean solicitadas a efecto de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían suscitarse tras la aprobación de cierta iniciativa de ley o decreto, o en virtud de algún otro acto de carácter legislativo, desempeñando para ello un trabajo estrictamente técnico, jurídico, objetivo e imparcial.

En relación con este tipo de evaluación, debemos señalar que el ámbito competencial que corresponde a la potestad legislativa del Congreso de la Unión se encuentra delimitado por los artículos 73, 124 y 135 constitucionales, de modo que cuando las diputadas y los diputados presentan una iniciativa con el propósito de crear, modificar o derogar

alguna disposición normativa referente a tal ámbito competencial, la aprobación de la misma bien podría suscitar implicaciones jurídicas de distinta índole respecto al orden constitucional, convencional, legal o reglamentario. Esto evidencia la relevancia de los servicios de apoyo técnico y de información analítica que brinda el CEDIP con las evaluaciones *ex ante*, ya que auxilian a los legisladores al advertir el impacto normativo que podría tener la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate.

En este sentido, el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados reitera que el CEDIP proporcionará sus servicios de asistencia técnico-jurídica a las diputadas y los diputados mediante opiniones, análisis y estudios que les permitan contar con mayores elementos en su actividad legislativa, resolviendo consultas y efectuando investigaciones en materia parlamentaria, legislativa, constitucional y jurídica.

Es de destacar que los servicios de asistencia técnico-jurídica que brinda el CEDIP a través de opiniones, análisis y estudios, proporcionan información analítica que permite contar con mayores elementos en la toma de decisiones. Sin embargo, poseen un carácter informativo no vinculante, en concordancia con la limitación contenida en el artículo 37 del Estatuto que dispone que *[l]os análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.*

Así los trabajos que desarrolla el CEDIP en apoyo a la evaluación *ex ante* son técnicos y jurídicos.⁴⁴ Primero, porque atiende a cuestiones de técnica legislativa que permiten que la norma sea clara, precisa, concisa y coherente y, segundo, porque plantea argumentos que permiten dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación del texto propuesto.

Es de destacar que en el CEDIP se han analizado distintas propuestas metodológicas derivadas de los saberes multi, inter y transdisciplinario con el objetivo de identificar los distintos métodos de investigación

⁴⁴ *Evaluar*, en sentido estricto, comprende sólo la evaluación *ex post* de la norma, es decir, es posterior a la culminación del procedimiento legislativo o su aplicación. Para efectos conceptuales, se entenderá por evaluación *ex ante* al procedimiento con el que apoya el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, para lo cual se emplea una metodología determinada y previamente definida para la realización de un estudio analítico sobre la disposición normativa propuesta y que deriva en un juicio de valor sobre su probable viabilidad o inviabilidad jurídica.

susceptibles de utilizarse en la elaboración de textos parlamentarios.⁴⁵ Esto permitió concluir que la inclusión de la epistemología aplicada y el uso de una metodología adecuada tanto en la investigación parlamentaria como en el proceso de elaboración y dictaminación de iniciativas coadyuvan a la eficacia de las normas. Además, el estudio analítico inter y multidisciplinario aborda perspectivas diversas de manera neutral y presenta información objetiva en términos políticos.⁴⁶

Contar con personal competente, con un elevado nivel de preparación y con vocación para la investigación en distintas disciplinas es una cuestión que contribuye a aumentar la confianza en dicho Centro de Estudios, ya que ante el elevado número de fuentes de información se requiere que sean analizadas y sintetizadas de manera objetiva y precisa con el fin de atender las necesidades de las y los diputados. De esa manera, se realiza un análisis integral del conocimiento que lo hace más adecuado para la comprensión del problema, aunado a que los legisladores contarán con argumentos que reafirmen, amplíen o que puedan resultar contrarios respecto de aquellos que ya poseen o que recibieron de sus asesores.

En las opiniones técnico-jurídicas se realiza un análisis crítico, imparcial y objetivo del tema estudiado desde un marco metodológico basado en cánones científicos de investigación y sin estar sujetas a la injerencia de ninguna fuerza política.

Como se observa, el CEDIP se ha convertido en un *agente de información fundamental* al propiciar de manera eficiente y oportuna investigaciones institucionalizadas e información fiable para los legisladores, los órganos parlamentarios y el personal técnico parlamentario de la Cámara de Diputados, que responde a las necesidades de los mismos y, con ello, de los ciudadanos, ya que al

45 Véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria, t. I Acercamientos a los métodos multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/184653/906235/file/Reflexiones_en_torno_ala_investigaci%C3%B3n_Parlamentaria.pdf.

46 Véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria, t. II Propuesta de un método multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2022, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/195205/947128/file/ReflexionesEnTornoInvestigaci%C3%B3nParlamentariaII.pdf>.

ser el Parlamento el foro por antonomasia en el que se representa la diversidad del pueblo, la información y los estudios contribuyen al fortalecimiento de la función representativa, entre otras más.⁴⁷ Como se observa, los servicios de investigación parlamentaria proporcionan información para el debate, aunque cabe destacar, estos no lo dirigen.

Los servicios de información e investigación parlamentaria también promueven la participación ciudadana y, en consecuencia, el trabajo parlamentario, ya que algunos de estos productos son de *acceso abierto* al público en general a través de las tecnologías de información y comunicación.

VI. CONCLUSIONES

La información, así como los servicios de investigación parlamentaria y los que recopilan y sistematizan la información, son fundamentales para lograr que los órganos del Poder Legislativo se fortalezcan, lo cual deberá redundar, en la generación de mejores decisiones y, por tanto, en un mejor ejercicio de sus funciones, lo cual desde luego deberá contribuir con el desarrollo nacional.

La investigación parlamentaria y los servicios de investigación cuentan con importantes antecedentes. Los servicios de información existen desde 1936 y los informáticos desde 1976, lo que abrió paso a la investigación parlamentaria que inició formalmente en 1981. Esto evidencia que se trata de una actividad con varias décadas de desarrollo que ha permitido ir avanzando en su consolidación. Así, pese a que puede considerarse como una actividad relativamente reciente, resulta fundamental para el Poder Legislativo.

La necesidad de contar con órganos de investigación para la Cámara de Diputados se presentó a la par del arribo de un número importante de miembros de los grupos parlamentarios de oposición, mediante lo cual se advirtió la falta de órganos que pudieran generar información y análisis distintos a los que generaba el Poder Ejecutivo, a fin de llevar a cabo contrastes con esas opiniones. Aunado a lo anterior, la

⁴⁷ Sobre las funciones del Congreso véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, CEDIP, Serie Roja, 2012, pp. 121-187.

investigación parlamentaria coadyuva con la autonomía del parlamento, no solo al proporcionar una perspectiva diferente a la del gobierno, sino también respecto de los medios de comunicación y los grupos de presión existentes en una democracia. De ahí el valor analítico, objetivo, preciso y neutral de los servicios de investigación.

Así, la investigación parlamentaria y los servicios de información contribuyen a una auténtica división de poderes, ya que la actividad del Poder Legislativo no se limita a la función legislativa, sino que también realiza funciones de control y supervisión. Por ende, si la información carece de objetividad y neutralidad, entonces limita a los legisladores la capacidad de toma de decisiones y la función de contrapeso que ejerce, principalmente, respecto del Ejecutivo.

Proporcionar información fiable de alta calidad y el desarrollo de investigación son parte esencial del adecuado proceso de toma de decisiones, lo cual debe soportarse en una estructura de servicios de investigación e información fuerte y bien organizada.

Los servicios de investigación parlamentaria de los centros de estudio coadyuvan al desarrollo de la democracia al proporcionar información fiable y de calidad que permite una comprensión más sólida respecto a las repercusiones de la legislación propuesta. En ese sentido, el servicio de investigación del CEDIP tiene un valor añadido al realizar estudios analíticos inter, multidisciplinarios y se vislumbra que también se realicen transdisciplinarios en el mediano plazo.

A través del estudio analítico por parte de los investigadores parlamentarios se coadyuva con la garantía y la defensa del Estado constitucional, así como con la consolidación del sistema democrático mexicano y el fortalecimiento del control hacia el gobierno, aunado a que la investigación parlamentaria eventualmente puede contribuir a evitar un control jurisdiccional tanto supranacional como constitucional respecto de los actos del Parlamento.

Los servicios de información e investigación parlamentaria se encuentran enmarcados en un ejercicio de racionalidad en este ámbito, lo que significa que los legisladores se allegan de argumentos que les permiten dilucidar las implicaciones jurídicas, sociales, económicas, entre otras, que podrían derivar tras la toma de su decisión.

Los servicios de información e investigación parlamentaria también

promueven la participación ciudadana y, en consecuencia, el trabajo legislativo, ya que muchos de los productos son de *acceso abierto* al público en general a través de las tecnologías de información y comunicación.

El CEDIP tiene un papel fundamental en el desarrollo de la investigación que se realiza para apoyar las labores de los parlamentarios, en virtud de que su materia resulta esencial para el trabajo legislativo.

Los trabajos que realiza el CEDIP para apoyar la evaluación *ex ante* proporcionan argumentos que pueden contribuir a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho al emitir conclusiones jurídicas sustentadas en el análisis de la propuesta. Estos tienen un carácter informativo, especializado y ajustado a las necesidades de nuestros parlamentarios.

Respecto al alcance de las opiniones técnico-jurídicas del CEDIP, finalmente se señala que debieran seguir siendo no vinculantes para que la decisión política no quede supeditada a consideraciones técnicas de un órgano subordinado. Aunque resulta razonable que las conclusiones jurídicas y, a su vez, técnicas, sean tomadas en consideración, en principio, por los órganos de instrucción, no debemos soslayar que es en los legisladores en quienes recae la legitimidad democrática y, en consecuencia, la responsabilidad de determinar la viabilidad de las normas.

Como se observa, en la evolución del Congreso se ha reconocido la importancia de la información y de los servicios de investigación parlamentaria, lo que ha conllevado a realizar un esfuerzo en los últimos años que ha derivado en el incremento de los recursos en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias con la integración de una amplia gama de investigadores parlamentarios para el apoyo de los trabajos legislativos, los cuales se rigen por los principios de objetividad, neutralidad, imparcialidad y confidencialidad, siendo su responsabilidad garantizar que la información de la que se alleguen los parlamentarios sea de alta calidad.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- BRONFMAN VARGAS, Alan, “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”, en PARDO FALCÓN, Javier y PAU I VALL, Francesc (coords.), *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 2006.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja*, México, junio de 2012.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria*, ts. I y II, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021 y 2022.
- CUNINGHAME, Keith, *Directrices para bibliotecas parlamentarias*, s.l.i, Gruyter Saur, 2009.
- DÍAZ SANTANA, Héctor, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente”, en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Los institutos de investigación de los parlamentos: los casos de Chile e Inglaterra*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2015.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- MARCOS, Francisco, “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 179, mayo-agosto de 2009.

- MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, 1998.
- , “Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección”, *Colección Temas de Democracia y Parlamento 1*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015
- NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020.
- RINGE, Nils, “Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, octubre de 2005.
- ROBINSON, William H., “El papel de la información en una legislatura democrática: el caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.

2. Normativa nacional

- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 22 de mayo de 2000.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999.
- , Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999, última reforma publicada el 6 de octubre de 2021.
- Reglamento de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2010, reforma del 15 de abril de 2016.

3. Otras

Cámara de Diputados, Iniciativa para instalar y reorganizar la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, 12 de noviembre de 1935.

-----, Propuesta con punto de acuerdo para la creación del Sistema Integral de Información y Documentación, 20 de diciembre de 1991.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.
Discurso del diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista *Quórum*, realizado el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreinal de la Ciudad de México.

GACETA PARLAMENTARIA.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, “Acerca del Instituto Belisario Domínguez”, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXV Legislatura.

The logo features the number '30' in a large, elegant, brown serif font with a white outline. Below it, the word 'ANIVERSARIO' is written in a smaller, brown, all-caps serif font. The entire design is enclosed within a double-line rectangular border, with the inner line being a dark red color and the outer line being a lighter red color.

30
ANIVERSARIO

TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN *QUÓRUM* Y *QUÓRUM LEGISLATIVO*

TOPICS ON PARLIAMENTARY RESEARCH IN *QUÓRUM* AND *QUÓRUM LEGISLATIVO*

ELENA BEATRIZ BOLIO LÓPEZ¹

RESUMEN: El proyecto editorial *Quórum* tiene una trayectoria de 30 años. El objetivo de este texto es revisar cómo las revistas *Quórum* y *Quórum Legislativo* dan cuenta de procesos de cambio en la investigación parlamentaria que se hace en la Cámara de Diputados federal mexicana. Como método se usa una mirada retrospectiva en la publicación para permitir pensar en caminos futuros para la investigación parlamentaria. Aquí se concluye que las transformaciones en la revista son producto de reajustes en el proyecto general que se tiene de la Cámara en un proceso de institucionalización legislativa. La investigación parlamentaria contribuye a lograr la autonomía técnica generando información desde dentro de la institución.

PALABRAS CLAVE: ciencia de la ciencia, gestión de la investigación, parlamento.

ABSTRACT: The editorial project *Quórum* has a trajectory of 30 years. The objective of this text is to revise how the journals *Quórum* and *Quórum Legislativo* showcase process of change among parliamentary research on the Mexican federal Chamber of Deputies. A retrospective look on the publication is used as a method to allow to think future pathways for parliamentary research. It is concluded that the changes on the journal are product of reajustments in the general project for the Chamber in a process of legislative institutionalization. The parliamentary research in *Quórum* contributes to achieve technical autonomy of generating information from the inside of the institution. The different products published in project *Quórum* give hints of specialitation on parliamentary research.

KEYWORDS: science of science, research management, parliament.

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Antropología Social.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Treinta años de un proyecto de revista: Quórum y Quórum Legislativo*. III. *Actores y gestión de la información: legisladores, funcionarios, académicos e investigadores parlamentarios*. IV. *Productos de investigación*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados se ha ido desarrollando y profesionalizando con el paso de los años. En este artículo se plantea revisar directrices generales sobre cómo se ha abordado el hacer investigación a través del proyecto editorial *Quórum* —como aquí se llama al conjunto— que comprende dos etapas como revista *Quórum* y revista *Quórum Legislativo*.² Este proyecto es una publicación periódica que cumple en 2022 treinta años como uno de los órganos de difusión sobre el quehacer parlamentario en México de la Cámara de Diputados. Dio inicio en 1992 y ha tenido continuidad a lo largo de las legislaturas. Es decir, su edición ha logrado articularse como parte de los instrumentos con que cuenta la Cámara para difusión de información e investigación.

Al tener un primer acercamiento a los ejemplares del proyecto *Quórum*, es notable que ha habido un cambio en el tipo de textos que se publican y quién los escribe. Esto lleva a preguntarse: ¿Quiénes han publicado?, ¿qué productos de información se publicaban?, ¿ha cambiado la visión de investigación parlamentaria que se tiene en las revistas a lo largo del tiempo? Por otra parte, al pensar que se trata de una publicación periódica elaborada desde un parlamento, ¿qué contenidos han ido formando los servicios de estudios parlamentarios?

En este texto se plantea indagar, a través del proyecto *Quórum*, sobre las ideas que se han tenido sobre los servicios de investigación parlamentaria en relación con las personas que colaboran para la generación de información, los productos publicados, así como

² El término *proyecto* se usa aquí para hablar, tanto de la continuidad entre los títulos de la revista, como para señalar la flexibilidad de esta. Se concibe como un proceso cambiante y abierto.

seleccionar temas de interés abarcados que delinear lo parlamentario como objeto de la revista.

La importancia de analizar el proyecto *Quórum* parte de la situación actual de la institución parlamentaria, que tiene como objetivo la creación del servicio de carrera que incluye la formación de personal dedicado a la investigación parlamentaria. Esta revisión se sitúa en un interés retrospectivo que se hace desde dentro de una institución parlamentaria que se plantea cambios. Con el proceso de consolidar un servicio profesional de carrera donde ingresa a trabajar personal para conformar un cuerpo de investigadores parlamentarios.³ Con esta reorganización, la tarea de investigación parlamentaria como auxiliar a los trabajos de los legisladores, cobra un renovado interés en la Cámara de Diputados, toda vez que resulta necesario comprender su rol en la institución.

En un sentido amplio, este es un ejercicio reflexivo de *vigilancia epistemológica* —por usar los términos de Bourdieu, Chamboredon y Passeron—⁴ sobre el trabajo que se ha hecho en el proyecto *Quórum* para la investigación parlamentaria. A su vez, se usa este para pensar en la comunidad de conocimiento que se ha ido formando alrededor de este proyecto editorial y su objeto de interés: lo parlamentario. Siguiendo la tesis de los citados autores en el libro clásico *El oficio de sociólogo*, una de las fortalezas de las ciencias sociales es la creación de comunidades de conocimiento a través del diálogo entre investigadores y la vigilancia de la aplicación de métodos (vigilancia epistemológica). En este sentido, la idea de comunidad de conocimiento invita a pensar en qué actores sociales se han articulado para dar lugar a contenidos de investigación parlamentaria a lo largo del tiempo y pensar los retos que presenta la conformación de una comunidad contemporánea al interior de la Cámara.

A manera de hipótesis, se partió del supuesto de que la revista presenta variaciones, como la del título, que coinciden con los cambios de legislatura y van a la par con modificaciones al interior de la Cámara de Diputados. También se partió de la idea de que el proyecto de revista da cuenta de

³ Sobre el servicio de carrera, véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “A manera de introducción: la investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados y su método”, en CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria. Acercamiento a los métodos multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021, p. 17.

⁴ BOURDIEU, Pierre et al., *El oficio de sociólogo*, México, Siglo XXI, 23a ed., 2002, pp. 106-110.

prácticas que se han tenido sobre la investigación parlamentaria. Estas últimas se han transformado a lo largo del tiempo y muestra diferentes acercamientos al manejo de información: diálogo con legisladores, diálogo con investigadores académicos, difusión de información parlamentaria y generación de estudios por investigadores propios. En cuanto a temas abordados en la revista, se podría esperar diversidad, aunque también concentración en temas relacionados al derecho.

Para hacer el análisis aquí planteado, se realizó una revisión documental de los números de *Quórum* y *Quórum Legislativo* disponibles en línea.⁵ Por medio de una base de datos, se dio seguimiento a los ejemplares disponibles. Primero se hizo una exploración para ver cambios generales en la revista, por lo que se revisó un ejemplar por año publicado. Posteriormente se procedió a la consulta de cada ejemplar. Se hizo una lectura del directorio de la revista para detectar posibles cambios en la organización del proyecto en relación con los marcos institucionales y relacionar los números con las legislaturas. También se consultaron los índices, identificando secciones, tipo de autor según su adscripción y el tipo del contenido publicado. Se levantó un registro de los hallazgos para su análisis cualitativo.

Se pensó en primera instancia en hacer un recuento de los diversos temas. Sin embargo, la amplitud del ejercicio se decidió acotar a aquellos que muestran reflexividad hacia lo específico del fenómeno. Revisar los contenidos de las revistas *Quórum* y *Quórum Legislativo* de manera retrospectiva aportará para pensar en la construcción de una comunidad de conocimiento sobre lo parlamentario. A la postre, el análisis podría ayudar a dar nociones para comprender el proyecto pasado, actual y futuro de la investigación en la Cámara.

⁵ Los números consultados de *Quórum* y *Quórum Legislativo* abarcan del número 1 a 136, excepto aquellos no disponibles en línea. La colección se puede consultar en: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Quórum Legislativo*, México, [Base de datos], 2022, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Quorum-Legislativo>.

II. TREINTA AÑOS DE UN PROYECTO DE REVISTA: *QUÓRUM Y QUÓRUM LEGISLATIVO*

1. *Antecedentes: información, investigación, parlamentos y democracia*

El proyecto editorial *Quórum* puede entenderse como parte de procesos institucionales que relacionan el manejo de la información con la búsqueda por la democracia en México. Esta expresión, aunque pudiera resultar aventurada de primer momento, permite situar a la revista como parte de un proyecto más amplio que representa la Cámara de Diputados como parlamento en un Estado moderno y democrático.

La *gestión de información* en el poder legislativo, retomando a Navarro y Gómez, es una necesidad compartida con otros parlamentos de México y el mundo. La reflexión sobre cómo gestionar la información en los parlamentos se considera de importancia para acompañar la toma de decisiones de los legisladores y ha generado una discusión entre los estudiosos de los congresos como instituciones.⁶

Las reflexiones de Robinson son ilustrativas sobre el peso de la información en los congresos. Este autor ha argumentado que el grado de conocimiento especializado es un factor que facilita el cumplimiento de las funciones parlamentarias. Dicho de forma esquemática, este autor relaciona el acceso a la información con una práctica de Estados democráticos. Robinson hace una tipología para analizar a los parlamentos según el grado de información al que tienen acceso: estos pueden pasar por la falta de recursos efectivos para que el poder legislativo ejecute sus labores de gobernanza, hasta tener personal dedicado a investigación que puede operar sin depender de otros poderes.⁷

6 Para un debate más amplio sobre teorías de la gestión de la información parlamentaria, véase NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020, pp. 125-130, <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2020v16n2/Navarro>.

7 ROBINSON, William, “Building a Parliamentary Research Capability”, *IFLA Journal*, vol. 17, no. 1, 1991, pp. 379-381, <https://doi.org/10.1177/034003529101700410>. Robinson concibe los tipos de parlamentos como un *continuum* en donde se pasa de un menor acceso a la información a una generación propia de información. Para una aplicación de estas reflexiones al caso mexicano puede verse CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, “La organización institucional. Servicios de apoyo parlamentario”, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México, Instituto de Investigaciones

Para el caso de México, Puente Martínez ha propuesto un modelo de análisis para la *institucionalización legislativa* en los congresos que es consistente con la idea de que información y democracia van de la mano. Al respecto, el autor considera que *esta es un proceso de largo plazo que permite a algunos órganos parlamentarios desarrollar capacidades organizacionales y adquirir influencia en las decisiones públicas*.⁸ Esta institucionalización se caracterizaría por *una serie de etapas mediante las cuales una asamblea representativa adquiere autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental, que le permiten influir eficazmente en el proceso de elaboración de políticas*.⁹ En estos términos, para entender la gestión de información como parte de la institucionalización legislativa se podría ver la posibilidad de a) generar información de manera distanciada de las decisiones políticas (autonomía política), b) poder hacer uso de personal experto para generar información y c) que exista estabilidad en el tiempo en la gestión de información.

Se puede advertir que la investigación parlamentaria está anclada a la finalidad ulterior de servir para el trabajo de los legisladores como tomadores de decisiones. Ésta tiene fines prácticos de contribuir a los proyectos que se elaboran dentro del parlamento. Cervantes, Pérez, Cruz y Lira, recuerdan que, en términos prácticos:

[s]e ha considerado la labor de investigación parlamentaria a efecto de recabar datos objetivos, imparciales y apegados a la realidad que sirvan para la elaboración de un proyecto de iniciativa, un proyecto de opinión o un proyecto de dictamen. En la medida en que un proyecto de iniciativa de reforma o de ley cuente con los mayores elementos técnicos, los más datos posibles y argumentos que la sustenten se podría suponer que sería a favor de la propia calidad de la ley. Es decir, dicha ley una

Jurídicas-UNAM, 2016, p. 150, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4236-el-derecho-parlamentario-estatal-mexicano-analisis-y-propuesta-de-reforma>.

⁸ PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, México, núm. 44, 2018, pp. 64-91.

⁹ *Idem*. Puente desarrolla indicadores específicos para medir la institucionalización legislativa que aquí no se utilizan, pues no se pretende analizar la institucionalización de la Cámara de Diputados en su conjunto. Únicamente se utilizan las características generales del planteamiento como referencia.

vez entrada en vigor podría tener, inclusive, mayores estándares de eficacia, ya por aplicación de las autoridades correspondientes, ya por el respeto que muestre la población hacia ella.¹⁰

Dicho esto, la calidad de la información que consumen los tomadores de decisiones al interior de los congresos resulta de vital importancia para cumplir con los fines de las funciones parlamentarias. Por lo tanto, es pertinente relacionar la investigación parlamentaria con los procesos y métodos científicos y buscar en estos últimos la calidad que se necesita. Nuevamente Cervantes y otros señalan que la investigación parlamentaria es *en sí misma científica* en tanto que se entiende *una labor indagatoria que [...] constituiría conocimientos racionales obtenidos de manera metódica, verificados o contrastados con la realidad, sistematizados y susceptibles de ser transmitidos*. Según los autores, el carácter científico de la investigación parlamentaria hace sugerir que un término más adecuado para esta disciplina sería *hablar de investigación científica en el parlamento o de investigación científica parlamentaria*.¹¹

2. Proyecto Quórum

El proyecto *Quórum*, entendido como uno de gestión de información parlamentaria, ha permanecido funcionando como un órgano de difusión que alcanzó 136 títulos entre 1992 y 2021. En estos años, la publicación tiene dos grandes momentos que se puede identificar por un cambio de título. En un primer momento, se crea como *Quórum* y más tarde se convierte *Quórum Legislativo* (véase tabla 1).

¹⁰ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos *et al.*, “Conclusiones”, en CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *op.cit.*, p. 195.

¹¹ *Ibidem*, p. 196.

Tabla 1. *Quórum* y *Quórum Legislativo* a través de las legislaturas

Nombre de la publicación	Legislatura	Años de publicación	Números	Periodicidad	Institución responsable
<i>Quórum</i>	LV	1992-1994	1-30	Mensual	IIL
<i>Quórum</i>	LVI	1994-1997	31-57	Mensual	IIL
<i>Quórum</i>	LVII	1998-2000	58-73	Bimestral	IIL
<i>Quórum Legislativo</i>	LVIII	2003-2004	74-79	Trimestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LIX	2005-2006	80-85	Bimestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LX	2007-2009	86-97	Bimestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LXI	2009-2012	98-109	Trimestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LXII	2013-2015	110-115/115 bis	Semestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LXIII	2016-2018	116-123	Trimestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LXIV	2018-2021	124-135	Trimestral	CEDIP
<i>Quórum Legislativo</i>	LXV	2021	136	Trimestral	CEDIP

Fuente: Elaboración propia según colección *Quórum* de la Cámara de Diputados, en línea.

Si las publicaciones periódicas organizan sus cambios editoriales significativos en *épocas*, en buena medida se podría decir que las épocas en el proyecto *Quórum* están estrechamente ligados a las legislaturas. De una legislatura a otra se presentan cambios en cómo organizar los contenidos y presentar el producto editorial.¹² La edición comenzó con la LV Legislatura y desde entonces ha sido adoptada y continuada.

¹² En un sentido editorial formal, en *Quórum* solo se cita un cambio a segunda época 2a mientras la revista estuvo a cargo de la LVI Legislatura. En legislaturas posteriores se deja de contar los cambios de época en el cintillo de esta. Para evitar confusiones, aquí se deja de lado la caracterización formal de épocas editoriales y se habla de las etapas de la revista en cada legislatura.

En el sentido antes expuesto sobre institucionalización legislativa, la revista cuenta con estabilidad en tanto que ha logrado su persistencia en el tiempo. Pero justamente los sutiles cambios entre legislaturas dan cuenta de que el proyecto ha pasado a ser responsabilidad de personal diferente y con visiones diferentes sobre los detalles del proyecto.

Dicho en general, la revista ha variado en las secciones que contiene. Comenzó sin secciones, pero pronto se añadieron una sección cultural para reseñas, hubo secciones especiales para documentos y también se presentaron reseñas sobre las entidades del país como antesala a los textos de análisis. Los contenidos principales son artículos. Estos se fueron estructurando por el tipo de autor que los elabora, dando lugar preponderante a los diputados que han compuesto la Cámara.

Al proyecto *Quórum* le toca atravesar por la reforma política del congreso. Las páginas legales de la publicación dan testimonio de cómo se pasó una Cámara de Diputados organizada bajo el liderazgo de un presidente de la Gran Comisión, pasando por un presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y finalmente dando cuenta de órganos contemporáneos de la Cámara de Diputados: la presidencia de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. A su vez, los cambios generales a la Cámara hicieron que la casa del proyecto *Quórum* también se transformara. En una primera etapa la revista *Quórum*, nació bajo el auspicio del otrora Instituto de Investigaciones Legislativas (IIL). Junto con la transformación de este en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), el proyecto editorial transitó a *Quórum Legislativo* hacia el año 2003.

A. *Quórum 1992-2000*

En el primer aniversario de la revista encontramos una declaración de intereses del diputado fundador de la publicación, Agustín Basave Martínez. En un ensayo que abre la revista el diputado explica los objetivos de la publicación. El nombre de esta alberga su vocación dedicada a la figura de lo parlamentario. El quórum o número mínimo de legisladores para sesionar en el pleno invita a pensar en que la revista podrá ser un espacio plural para el diálogo de temas parlamentarios. El fundador de la revista señala que el interés era mostrar *entretelones del debate* parlamentario,

razón por la cual en esta primera época los autores son primordialmente legisladores. Manifiestar la pluralidad de pensamiento político se destaca como un objetivo de la publicación. ...*somos lo que fuimos, un foro plural abierto a todos los partidos y a todos los puntos de vista en donde se discuten los grandes problemas nacionales.*

En cuanto al tipo de información presentada, se esperaba que fuera analítica y oportuna, pero no estaba presente la noción de que fuera un ejercicio científico. Los contenidos eran calificados, en palabras del diputado Basave, *de calidad periodística*:

[I]o que nos propusimos fue crear una revista de análisis que mostrara a la sociedad los entretelones del debate de una Legislatura que, probablemente como ninguna otra, ha entreverado su agenda a las de los hondones de la vida nacional. Y por si esto fuera poco, intentamos también construir un puente de comunicación entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los Congresos locales. Más aún, quisimos hacer todo ello con un alto nivel de calidad periodística, pugnando siempre por llegar a la altura de los mejores.¹³

La revista surge como publicación mensual y en los primeros números de *Quórum* observamos una revista compuesta de ensayos breves. A un año de iniciado el proyecto, el diputado fundador plantea con un juego de palabras que *seguirá habiendo Quórum*. Sin ir demasiado lejos en la interpretación, esta primera editorial de la revista nos deja ver la apertura de un espacio para sumar al debate parlamentario, que visto desde el hoy, ha logrado permanecer:

[e]n este número tan especial (¿quién dijo que los símbolos son irrelevantes?) manifiesto mi convicción de que nuestra revista ha trascendido el umbral de la permanencia y se ha abierto a sí misma un espacio de calidad en el universo editorial del país.

13 BASAVE MARTÍNEZ, Agustín, "Un año de Quórum", *Quórum*, México, año 1, núm. 12, 1993, pp. 3-4.

Y reitero mi seguridad de que, por mucho tiempo más, seguirá habiendo Quórum.¹⁴

Durante las LV y LVI Legislaturas la periodicidad prácticamente se mantuvo con el objetivo de hacer entregas mensuales. Escribían principalmente diputados, seguidos de profesionistas de diferentes adscripciones, investigadores externos, funcionarios públicos, y en menos ocasiones de personal interno al Instituto que presentara alguna colaboración firmada en la revista. La editorial del número 31 recoge una breve descripción sobre cómo se hacía investigación desde el ILL, a saber, en colaboración con otras instancias externas al parlamento. En palabras del diputado Humberto Roque Villanueva, presidente de la Gran Comisión:

[n]o menos importante será la producción editorial del Instituto. Desde su creación se han editado diversas publicaciones que recogen los resultados de las investigaciones realizadas por el propio Instituto con la colaboración de otros organismos públicos y privados, que compartan la preocupación por difundir cuestiones vinculadas a la acción política, parlamentaria legislativa, y aún otras que se conforman el amplio escenario de la cultura y la sociedad.¹⁵

Los textos publicados en su mayoría se tratan de ensayos, muchos de los cuales no contaban con referencias bibliográficas. Las secciones de la revista variaron en estos periodos. Se presentaron secciones de Análisis, de Vida Parlamentaria, así como de Documentos internos. Si bien los nombres de estos apartados no fueron del todo constantes, se procuró la participación de los legisladores y el contraste de sus opiniones como parlamentarios. Las reflexiones de legisladores de diferentes partidos coexistían con los ensayos de otros actores sociales.

En la LVII Legislatura ya se buscaba, según un informe de actividades publicado en la Gaceta Parlamentaria, un cambio *radical* en la revista orientado a un énfasis en estudios *de fondo*. La declaración fundadora sobre el carácter periodístico de los textos publicados habría de quedar

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ ROQUE VILLANUEVA, Humberto, "Editorial", *Quórum*, México, núm. 31, 1994, p. 3.

atrás. El informe indica cambios que se hicieron en *Quórum: En cuanto a su contenido, la reforma que se ha hecho ha sido radical, ya que nuestra idea es que esta revista privilegie el análisis de fondo propio del ámbito académico sobre el análisis de coyuntura*.¹⁶

Para ser justos, las primeras dos épocas de la revista *Quórum* incluyeron debates sobre el Tratado de Libre Comercio (por ejemplo en los números 5, 7, 8, 19 y 23), la reforma política electoral de 1994 que diera paso a la alternancia de partidos en la presidencia (15 y 17), la crisis y proyectos de modernización en el campo mexicano (21 y 22), la insurgencia indígena en Chiapas (24, 27 y 29) y el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio Murrieta (25 y 30).¹⁷ Sin duda estos eventos coyunturales resultan relevantes para comprender aspectos del México contemporáneo.

Dicho sea de paso, otros temas abordados en las primeras dos épocas fueron a propósito del aniversario 75 de la Secretaría de Educación Pública (número 45), aunque en otras ocasiones también se usaron para abordar temas en materia de educación (18 y 45), un par de números dedicados a la participación de las mujeres (7 y 42), cuestiones de ecología (1 y 27) y los poderes legislativos locales (55 y 56).

La LVII Legislatura habría de hacer cambios en la revista, como ya se dijo, para acercar la publicación a intereses académicos que de coyuntura política. Entre los cambios realizados se buscó presentar números temáticos y estructurar que el debate entre diputados y académicos versara sobre los mismos temas. Si bien ya existía esta modalidad de tener secciones para los legisladores y secciones para la investigación, en la LVII la diferencia de puntos de partida se hizo más evidente. Se elegiría un tema de interés para discutir y legislar, dividiendo los ensayos en una sección que se llamaría (con leves cambios en ocasiones).

16 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Informe del Instituto de Investigaciones Legislativas, sobre sus actividades en el periodo octubre 1997-septiembre 1998*, Gaceta Parlamentaria, (Cámara de Diputados), año I, número 145, martes 27 de octubre de 1998, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1998/oct/19981027.html>.

17 Se ejemplifican los temas debatidos en algunos números de *Quórum*, pero considérese que no se trata de una lista exhaustiva.

Reforma del Estado: visión de los legisladores y otra Reforma del Estado: perspectiva académica. Al respecto el informe señala en su punto cinco: Asimismo, se decidió editar una revista monotemática cuyos tópicos sean aquellos vinculados de manera directa con la Reforma del Estado y generalmente cercanos a los temas de la agenda legislativa que se estén discutiendo en ese momento.¹⁸

El nuevo personal a cargo de la revista *Quórum* buscarían fortalecer la participación de voces profesionales en la investigación. El camino para hacer esto era mediante la invitación a publicar de investigadores que colaborasen desde sus universidades y centros de investigación en la gestión de información relevante y experta para la Cámara de Diputados. De tal suerte que se buscaba mantener un énfasis en hacer una vinculación de los productos presentados con la agenda legislativa, pero que tuviera como respaldo principal la investigación sobre temas parlamentarios elaborada por académicos externos al Congreso.

Los cambios habrían de afectar la participación de otros actores en la revista. Se daría paso a un énfasis en la relación legisladores-investigadores. Más adelante también se añade en el informe: *Como segundo punto, es necesario señalar que hemos privilegiado al ámbito académico y legislativo sobre el de funcionarios públicos y empresas privadas, que parecían importarles más en la LVI Legislatura.*¹⁹

En esos momentos ya habían ocurrido cambios en la organización del Congreso: ya había desaparecido la Gran Comisión como órgano rector de la vida parlamentaria. Ya desde la LVI la revista refrendaba la existencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Gran Comisión. La LVII Legislatura realizaría los trabajos de

¹⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *op. cit.*

¹⁹ Otras modificaciones que se declaran para *Quórum* durante la LVII Legislatura:

6. Cabe señalar, que el Consejo Editorial ha sido elegido por consenso de la Mesa Directiva de este Instituto y ha participado en forma directa, ya sea fijando la política editorial de la revista junto con los diputados de este Comité, ya sea fungiendo como Comité Dictaminador para los artículos que se vayan a publicar en *Quórum*.

7. En cuanto a su distribución, varios aspectos fueron y están siendo modificados: el primero de ellos tiene que ver con la reducción del tiraje, ya que de los diez mil ejemplares con los que se contaban en anteriores legislaturas, sólo fueron aprobados por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la mitad de ellos, por lo que realizamos una depuración en la base de datos que dejó la LVI Legislatura. Como segundo punto [...*vid supra*]. *Idem*.

Quórum ya imprimiendo en la página legal de la revista con el crédito institucional de la recién creada Junta de Coordinación Política. Los cambios en la Cámara permearían en las prácticas de gestionar la información en la revista *Quórum*. A la salida de la LVII Legislatura en el año 2000 se estaría fraguando un nuevo proceso de manejar la investigación: la creación del servicio de carrera.

Dicho sea de paso, las reformas al marco jurídico del Congreso han sido objeto de amplia reflexión en la revista. Por ejemplo, una discusión sobre las reformas puede verse en el número 17, publicado en 1993, donde se plantean interrogantes en la antesala a la reforma electoral.²⁰ En el número 58 de 1998 se dialoga sobre democracia y transición política y se incluye entre los documentos las conclusiones del *Seminario del Castillo de Chapultepec*, que detonaría un cambio paradigmático en las elecciones en el país, resultando en la alternancia política en el poder ejecutivo. Las posturas de diputados y académicos vertidas sobre el tema mantienen su relevancia en tanto testimonios de este momento en la historia contemporánea del país.²¹

B. *Quórum Legislativo 2003-2022*

El 26 de abril del año 2000 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. En este se crean tres centros de estudios: los de Finanzas Públicas, de Estudios Sociales y de Opinión Pública y el de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se establece también en el estatuto el papel de la investigación parlamentaria que debía ser instrumentada en estos. La LVII Legislatura se encontraba en ciernes de terminar sus trabajos y el esfuerzo de hacer cambios en la organización de la Cámara tendría que ser instrumentado por la legislatura siguiente.

²⁰ Sobre la reforma electoral de 1994, *cfr.* GARCÍA BARTOLO, Moisés Sinuhé, “Las reformas electorales a nivel federal en México”, *El Cotidiano*, México, núm. 166, 2011, pp. 82-83, <https://www.redalyc.org/pdf/325/32518423009.pdf>.

²¹ Para una síntesis sobre las implicaciones de la reforma del Estado y transición democrática, véase: PÉREZ CORREA, Fernando y TORRES ALONSO, Eduardo, “Una crónica del poder. Federalismo, reforma y gobierno dividido en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol.28, núm. 81, 2021, pp. 113-147, <http://www.scielo.org.mx/pdf/espisal/v28n81/1665-0565-espisal-28-81-113.pdf>.

Sin embargo, la implementación del servicio de carrera no terminó de entrar en operación. En la misma *Quórum Legislativo* se reflexiona al respecto, señalando que los acuerdos y conflictos al interior de la Cámara obstaculizaron, al menos en un primer momento, que cristalizara el servicio de carrera:

[a]l ser aprobado el Estatuto durante el último período de sesiones ordinarias de la LVII Legislatura, prácticamente su aplicación correspondería a la Legislatura entrante, es decir, la LVIII. Sin embargo, esto no fue posible, entre otras razones, por el prolongado desacuerdo para nombrar al Secretario General, funcionario sin el que no era posible integrar los cuerpos ejecutores del servicio de carrera.²²

La Legislatura LVII se había convertido en la primera sin tener la mayoría absoluta en el Congreso y había lidiado con una mayor presencia de partidos de oposición. Con el cambio a la LVIII Legislatura, se había comenzado a hacer realidad la transición política. La silla presidencial dejó de ser ocupada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 70 años y el Partido Acción Nacional (PAN) asumía el rol del Ejecutivo a finales del año 2000. Mientras tanto, la Cámara de Diputados era diversa y el partido del Ejecutivo se encontraba por primera vez con dejar de ser oposición en el Congreso. Nuevamente este Congreso no obtuvo mayoría absoluta y las tensiones políticas continuaban.²³ No es sorpresa que el clima político detuviera al servicio de carrera, que podría haberse relacionado con un partido antagonista al gobierno entrante.

En la transición de una legislatura a otra, el proyecto *Quórum* tuvo una pausa. Necesitaban ponerse en marcha las nuevas disposiciones que reorganizaban la Cámara. El Instituto de Investigaciones Legislativas que publicaba la revista *Quórum* debía desaparecer y fundarse otro

²² CABADA HUERTA, Marineyla, “Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 83, 2005, p. 110.

²³ Sobre el periodo 1997-2006 como etapa de transición política, véase CASAR, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y gobierno*, México, vol. 15, núm. 2, 2008, <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v15n2/v15n2a1.pdf>.

centro en su lugar. Estos cambios afectaron la publicación de la revista que perdió el ritmo con que se había estado publicando.

Se crea el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias para cumplir con lo dispuesto en el artículo 43 del Estatuto de la Organización Técnica y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Este reanudó en 2002 el proyecto de revista,²⁴ que es renombrado como *Quórum Legislativo* (aunque se le sigue llamando *Quórum* por los editores). La presentación del número 74 reconoce la pausa de contenidos y señala: *[es] motivo de júbilo para sus editores y colaboradores que, después de más de dos años de no publicarse, Quórum retome la ruta iniciada en 1992 y comience una cuarta etapa*. Dada la naturaleza del proyecto de revista, ésta quedaría sujeta a las nuevas condiciones institucionales de la LVIII Legislatura, que incluyen *una nueva correlación de fuerzas [políticas]*.²⁵

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, que fue publicado en mayo del año 2000, describe la que sería la vocación del CEDIP. En el inciso A del artículo 43 se estableció que dicho centro tiene la tarea de:

[...] llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas [...]

La orientación hacia el derecho quedó de manifiesto en las normas y se tomó como batuta principal. Un posible enfoque multidisciplinario quedaría velado bajo la idea de que puede incluirse toda rama *afín* (al derecho). Para el proyecto *Quórum* esto implicó una reestructuración. Se le agregó el apelativo de *Legislativo* y sería una manera de aplicar otra de las disposiciones del citado estatuto; a saber, el inciso D señala que es tarea del CEDIP *Instrumentar un programa editorial y de divulgación*

²⁴ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 22.

²⁵ COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, "Editorial", *Quórum Legislativo*, México, núm. 74, 2003, pp. 11-12.

sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias. Ante esta nueva situación la revista *Quórum* requería adaptaciones.

Un informe publicado en 2003 en la *Gaceta Parlamentaria* que presenta el comité del recién fundado CEDIP se solicita la impresión de la revista *Quórum*. En el informe se considera que el objetivo del centro es la *atención* a los diputados y aquellos que conforman la institución parlamentaria. La revista se ve como una de las formas de proveer de esa atención que se necesita, reafirmando así que sus contenidos deben de ser de utilidad a los legisladores.

Con la finalidad de que el CEDIP continúe constituyéndose como un Centro cuyo eje central de atención sean los diputados, comisiones, grupos parlamentarios y órganos de gobierno de la Cámara, los integrantes del Comité solicitamos para el mes de marzo la edición e impresión de las siguientes publicaciones: Sistematización de normas y prácticas parlamentarias, revista *Quórum*; revista *Expediente Parlamentario* y la memoria del foro intitulado *La facultad interpretativa del Congreso*, para ser entregadas a los 500 diputados de la LVIII Legislatura. Se pidió que en todas ellas se incluyera una encuesta para saber la opinión del legislador, si era o no de su utilidad el material que se le proporcionaba y los temas que eran de su interés para ser publicados en futuras ediciones, esto último permitió que el CEDIP evaluara si el material que elabora cumple o no las expectativas de los legisladores.²⁶

Resulta significativo que en esta época de la revista los diputados miembros del comité solicitan dar continuidad al objetivo de presentar a diferentes parlamentarios en las páginas de la publicación. El argumento es aprovechar el conocimiento experto de los diputados integrantes, calificando a algunos de *extraordinarios juristas parlamentarios*. Se deja de lado el argumento de que todas las fracciones políticas deben

26 COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, "Informe del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de actividades del periodo enero-agosto de 2003", *Gaceta Parlamentaria*, (Cámara de Diputados), México, año VI, número 1319, lunes 25 de agosto de 2003.

ser representadas, si bien se vivía un momento coyuntural de diversidad política y, en cambio, se da realce al conocimiento que pueden aportar los legisladores a los contenidos publicados:

[e]n esta reunión, enfatizamos al CEDIP que las participaciones de las personas que escriban en cualquier medio de información editado por él sean honoríficas. Asimismo, acordamos que en las ediciones de la revista Quórum, por ser un material de trascendencia para los legisladores, sean incluidas las “voces del Congreso”, tomando en cuenta que en la integración de la Cámara existen extraordinarios juristas parlamentarios.²⁷

Los centros de estudio y el servicio de carrera debían estar articulados. En la práctica, el servicio de carrera quedaría a medias tintas. Entró personal a cubrir las vacantes (como prestadores de servicios profesionales) con la tarea de investigar, pero tan pronto como diciembre del año 2000 se darían por terminados los contratos de 109 personas por haber fallado a evaluaciones; por su parte, 53 personas que concursaron para ser parte del servicio de carrera y que aprobaron las evaluaciones fueron considerados como aspirantes al servicio.²⁸ Con todo, los centros de estudios se echaron a andar buscando aplicar las funciones previstas en las nuevas normas. La tarea de investigar había quedado plasmada en el nuevo Estatuto y se daría pie a fortalecer la figura que en este análisis se denomina de investigador interno.

El artículo 35 del Estatuto delinearía las funciones de los centros alrededor de lo que puede entenderse como investigación parlamentaria. Ahí se plantea un perfil orientado a la *investigación científica*. Asimismo, se habla de que los trabajos deben ser objetivos e imparciales. Si bien esto podría asumirse *grosso modo* como parte de lo que se entiende por *científico*, este fraseo pondría un límite a los vínculos con las facciones políticas del congreso y crear distancia con los vaivenes de las mayorías parlamentarias. Es decir,

²⁷ *Idem*.

²⁸ VANEGAS GONZÁLEZ, Eduardo, *Los servicios parlamentarios de la Cámara de Diputados, la creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores Parlamentarios*, Tesis de maestría en administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, pp. 102, <https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/06/TM-AP-67672.pdf>.

se pretende vincular el trabajo científico con una búsqueda de estabilidad institucional de la Cámara, a pesar de las convulsiones de los procesos políticos de los legisladores. Se estaría buscando un mecanismo para lograr una autonomía política y, por tanto, fortalecer el proceso de institucionalización legislativa. Al mismo tiempo, durante la LVIII Legislatura se limitaría de forma normativa la participación de funcionarios públicos como autores, cuyas aportaciones parecían más cercanos a lo político que a lo científico. En el citado artículo 35 se señala que:

Los Centros tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Se integran por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.²⁹

Las tareas de investigación realizadas desde dentro del centro dieron realce a la figura del investigador interno como autor en *Quórum Legislativo*. Durante la época de las LVIII y LIX Legislatura el papel de los investigadores internos al CEDIP existió una sección específica para sus trabajos; a saber, la sección *Los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*. Aunado a esto, las colaboraciones de los investigadores externos se incorporan a una nueva sección conocida como *Colaboraciones especiales* (en el número 80 y 82). Los investigadores académicos, quienes en un momento formaron parte central del debate científico en el proyecto *Quórum*, se convirtieron en actores con presencia casi accidental en la revista.

La organización volvió a cambiar y se optó por concentrar los esfuerzos de manera completa en los investigadores internos. En el número 82 se

²⁹ Estatuto de la Organización Técnica y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación al 22 de mayo de 2000.

presenta la última aparición del apartado *Visión de los legisladores* y en lo sucesivo los contenidos de la revista quedaron prácticamente a cargo de personal de CEDIP y algunas participaciones de académicos externos. Las participaciones de legisladores se volverían esporádicas.³⁰

En cuanto a contenidos, en esta época los números de *Quórum Legislativo* se volcaron sobre todo hacia pensar la institución parlamentaria, primando enfoques de derecho, en interpretación del estatuto sobre cuál es la tarea del centro de estudios (*vid supra*). Los cambios generales en la organización del Congreso volcaron al CEDIP a la reflexión sobre estas implicaciones. De los números 80 a 82 se dedicaron a estudiar los contenidos en implicaciones de la reforma del Congreso General. El número 83 presenta un amplio texto descriptivo sobre la organización del Congreso de la Unión. Atrás quedaron los ensayos breves de opiniones de legisladores de algún grupo parlamentario. Esta serie de estudios enfocados en las características del parlamento contemporáneo que pueden servir como marco de referencia al lector sobre cómo cambió el Poder Legislativo federal.

La totalidad de los trabajos publicados en *Quórum Legislativo* durante la LIX Legislatura versaron sobre derecho y el parlamento. Los tiempos de publicación dilataron la periodicidad de la revista y se tomó un nuevo ritmo que presentó números de manera más regular; pero dando más tiempo de descanso entre un ejemplar y otro. Se sacrificó la oportunidad de brindar información frecuentemente al público de legisladores a cambio de contenidos más elaborados y fundamentados.

Quórum Legislativo durante LX Legislatura continuaron los trabajos del personal de investigación del CEDIP. Empero los temas abordados intercalaron estudios formales del derecho con temas diversos que puedan ser de interés parlamentario. Los artículos sobre coyuntura política quedaron atrás y se privilegiaron estudios de carácter más conceptual y general. Así, en esta época hubo estudios relacionados con diferentes formas de ejercer derechos y materias susceptibles de legislar, como la clonación humana, (número 86), derechos de la niñez (91), derechos de personas con discapacidad (89), migración interna (95), el trabajo por subcontratación o *outsourcing* (96), derechos de personas

³⁰ En el número 122 se encuentra un número significativo de diputados escribiendo en *Quórum Legislativo*.

adultas mayores (97). Estos artículos están en antesala a la reforma de los derechos humanos que ocurriría en la siguiente legislatura.

Las tendencias anteriores continuaron en la LXI Legislatura, donde los autores fueron principalmente investigadores parlamentarios. Se realizaron estudios comparativos o sobre derecho internacional (103, 104, 106, 107) y actualizaciones en materia política, como por ejemplo las candidaturas independientes y la iniciativa preferente (98, 102).

Los estudios sobre temas constitucionales tienen un lugar importante en las páginas de la revista. Quizás los ejemplos más consolidados con un enfoque histórico los encontramos a propósito de una serie de conmemoraciones. Durante la LXII Legislatura *Quórum Legislativo* adopta una forma de presentación solemne (más bien parecida al libro) para dar pie a una serie conmemorativa sobre trabajo parlamentario en la historia de México. Los ejemplares publicados entre 2013 y 2015 de *Quórum Legislativo* reproducen documentos históricos del siglo XIX y principios del XX, así como estudios dedicados a este momento clave para la historia política de México como un estado moderno. En estos números se recuerda a los Sentimientos de la Nación, la relación de los 200 años de la Constitución de Apatzingán y rumbo al centenario de la Constitución de 1917. La vocación del CEDIP a temas del derecho y la institución parlamentaria encontrarían un espacio propicio en las conmemoraciones sobre la Constitución. Al mismo tiempo, el proyecto *Quórum* se ve más orientado a comprender la institución parlamentaria en lo general, que a involucrarse en temas que provocan discusiones particulares desde las curules.

En el mismo sentido, y para festejar el centenario de la Constitución, el número 122 compila estudios sobre las primeras constituciones locales que fueron armonizadas para adoptar la Constitución de 1917. Nuevamente, con un enfoque histórico, se analiza con visión retrospectiva el papel de las constituciones locales en busca de fortalecer el modelo constitucional del México moderno. Estos ejemplares temáticos resultan en robustas fuentes de consulta para comprender el dinamismo de los textos jurídicos.

A pesar de los cambios en el proyecto *Quórum* en el tiempo, el interés por la materia de *lo parlamentario* permanece como hilo conductor de

la publicación. Las reflexiones sobre cómo presentar productos para uso técnico en las cámaras se puede encontrar principalmente en la etapa de *Quórum Legislativo*. Los cambios en las revistas permitieron generar un espacio dedicado a las minucias del trabajo en el Congreso. El interés sobre pensar la propia actividad puede ser punta de lanza para comprender procesos de autoreflexividad disciplinaria.

Entre los temas parlamentarios analizados se puede ver un interés sobre la claridad de las leyes, técnica legislativa y argumentación en los números 70, 124, 125 y 133. Se presta atención a partes tipos productos parlamentarios, por ejemplo, en estudios sobre los acuerdos (número 88), dictámenes legislativos (94, 127), y los puntos de acuerdo (94). También se dedica reflexión a partes específicas de los documentos normativos, como las exposiciones de motivos (133) y las disposiciones finales de las normas (número 131). Otros temas relevantes sobre el hacer trabajo parlamentario tiene que ver con la perspectiva de género en la función parlamentaria (95), obre articulaciones entre técnica legislativa y políticas públicas (124).

El papel de los diputados como autores se había estado reduciendo, dadas las nuevas líneas editoriales de trabajo. En la LXIII Legislatura, se encuentran colaboraciones de diputados, mientras que en *Quórum Legislativo* de la LXIV Legislatura no hay ninguna publicación de estos. Finalmente, durante esta última legislatura se articulan condiciones para la puesta en marcha de servidores de carrera orientados a la investigación, comenzando a aplicar en 2021 lo planeado en el año 2000 para la institución parlamentaria. El número 135 anuncia en su editorial un nuevo cambio de timón en lo que respecta al proyecto editorial que es *Quórum*. Ahora la tendencia esperada sería la de multidisciplinaria y transdisciplinaria. Tras veinte años de la publicación del estatuto se presenta una relectura del inciso A del artículo 43 del estatuto sobre qué investigaciones pueden hacerse en el centro, abriéndose a la posibilidad de explorar distintas disciplinas que pudieran ser afines para analizar el fenómeno parlamentario:

Destaca también en este número especial la participación de las y los investigadores integrantes del servicio profesional de carrera incorporados a las direcciones del Centro de Estudios de

Derecho e Investigaciones Parlamentarias, por lo que se aprecia que las investigaciones son abordadas desde la perspectiva multidisciplinaria y transdisciplinaria que ha comenzado a desarrollarse en este Centro.³¹

III. ACTORES Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN: LEGISLADORES, FUNCIONARIOS, ACADÉMICOS E INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS

Las páginas del proyecto editorial *Quórum* se han abierto para diferentes tipos de actores. Se pueden encontrar legisladores, funcionarios públicos, e investigadores. Si bien ya ha sido esbozada la participación diversa de los autores, aquí se busca abreviar, a manera de una tipología, qué clase de contenidos pueden esperarse de cada uno de ellos. Esto facilita también la reflexión sobre quiénes han conformado una comunidad de conocimiento alrededor de lo parlamentario.

A modo de nota, no se puede dejar de observar que la revisión sobre quiénes escriben exige una reflexión sobre diferencias de género entre los colaboradores de la revista. Se observa una preponderancia de hombres que participan escribiendo a lo largo de los números. La situación no habría de pasar desapercibida por los primeros editores, quienes dedicaron números especiales a la temática de la participación de las mujeres ofreciendo los espacios a estas mismas. Esta diferencia fue advertida tan temprano como en el número 7 de *Quórum*, en 1992. El ejercicio de ofrecer activamente la pluma a autoras se repitió en el número 42 de *Quórum* en 1996.³²

Los *legisladores* participantes fueron, por la naturaleza misma de la publicación, en su mayoría diputados federales; aunque se contó con alguna participación de senadores y diputados locales. Resalta que la reflexión ha sido interna, por lo que diálogo entre cámaras federales

³¹ ROSAS DE LEÓN, Hugo Christian, "Presentación", *Quórum Legislativo*, México, núm. 135, p.11.

³² Para un análisis con perspectiva de género sobre las revistas *Quórum* y *Quórum Legislativo*, véase el artículo de Gabriela Vargas Flores que se titula: "Las mujeres y el género en la investigación parlamentaria: estudio de caso de la revista *Quórum Legislativo* (1992-2021)", en este mismo ejemplar.

no se trató de manera sistemática en el proyecto *Quórum*. En cambio, la participación de diputados locales fue más usual. Por ejemplo, estos tuvieron un lugar preponderante en los números especiales dedicados al poder legislativo en las entidades federativas.

El papel de los legisladores como autores sirvió en muchas ocasiones para verter posicionamientos políticos en ensayos de opinión. Como ya se vio, estos fueron el eje de la revista durante buena parte del proyecto. Cuando esto ocurría se hacía un esfuerzo por representar a todas las fuerzas políticas del momento.

En retrospectiva, es posible que las opiniones desarrolladas por los legisladores, pueden haber sido superadas en cuanto a normativas que ya han sido reformadas, o bien, que hablan de realidades que ya no corresponden al momento contemporáneo. Sin embargo, el lector puede consultar estas colaboraciones pasadas como una fuente del tipo de ideas que se tenían sobre un tema en específico, especialmente para un estudio de enfoque político.

Los *funcionarios* públicos de diferentes índoles participaron activamente en *Quórum*. Se encuentran presentes en múltiples ejemplares desde el número uno de la revista hasta el 72 con que cierra la primera etapa de *Quórum*. En números posteriores la participación de algún autor presentado como funcionario público es más bien rara. En el proceso de ir haciendo el espacio de la revista cada vez más orientado a una producción científica, las participaciones de funcionarios como voces expertas quedaron relegadas.

Entre los funcionarios que escribieron se encuentran funcionarios federales, como secretarios de estado; funcionarios estatales, como gobernadores; e incluso funcionarios municipales, como presidentes municipales. Por ejemplo, estos últimos fueron invitados a participar en un número especial sobre gobiernos locales en el número 54. Por su parte el número 46, publicado en 1996, fue dedicado al Distrito Federal en el que se hace una recopilación de artículos que elaboran en su mayoría trabajadores que laboraban en la administración pública local capitalina. El número 69 incluye textos sobre banca y finanzas escritos por personal especializado en el rubro.

Mención especial merece la publicación de mensajes de presidentes de la República, de quienes se publicaron reflexiones en la etapa de *Quórum*. Del presidente Salinas se publica un texto sobre el TLC (número 5). Del

presidente Zedillo se publicó un discurso en calidad de candidato (26), un ensayo (32) y a manera de documento una exposición de motivos a una reforma presentada por él como titular del ejecutivo (34).

El alejamiento de administradores públicos del proyecto *Quórum* puede comprenderse como una consecuencia de los marcos normativos adoptados por los centros de investigación. El artículo 37 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados establece una limitante sobre hacer recomendaciones de política pública: *Los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.* Si bien no es una prohibición al diálogo con funcionarios, incluirlos de manera sistemática en una publicación a cargo de un centro de estudios podría haberse tomado como incumplir este artículo. En retrospectiva, parece haberse interpretado que las participaciones de funcionarios públicos en *Quórum* serían formas de intervenir en la imparcialidad esperada de los centros de investigación.

En la etapa de *Quórum Legislativo*, las únicas participaciones que hay de funcionarios, se tratan más bien del poder judicial. Estas participaciones suponen una tímida articulación con el poder judicial como interlocutor sobre el derecho como ciencia. Por ejemplo, en los números 91 y 134 escriben un ministro y una magistrada, respectivamente.

Las colaboraciones de *investigadores externos* a la institución parlamentaria, como se ha dicho antes, representan buena parte de los contenidos del proyecto *Quórum*. A estos se llama aquí *académicos*, por su vinculación con diferentes instituciones de formación de conocimiento. Este tipo de participantes fueron ganando espacios en la revista y se puede intuir que sus prácticas de trabajo científico influyeron en el destino de la revista misma. Irónicamente, mientras mayor importancia fue tomando el discurso sobre la ciencia al interior de la Cámara, cada vez más se fueron reduciendo los espacios interinstitucionales que ofrecía la revista para pensar el fenómeno parlamentario. Así, la figura del investigador externo a la Cámara se fue volviendo una presencia poco frecuente. Todo parece indicar que el fortalecimiento de la investigación interna debilitó la colaboración —al menos dentro de *Quórum*— con académicos.

En ciertos momentos, tanto iniciales como los más cercanos al número 136, se presentan contenidos que pueden intuirse son hechos por personal de la Cámara que investiga. En primeras épocas, la figura del autor interno a la institución estaba poco delimitado. Del número 6, que hace aparición el primer ensayo firmado por personal interno de investigación, al número 61 las colaboraciones firmadas por un *investigador interno o parlamentario* se limitaban a prácticamente un puñado de autores. Las participaciones de personal de investigación firmaban ensayos y reseñas. Es probable que otros trabajos no firmados correspondan a ellos también.

Ya hacia el número 80 se ve una participación más frecuente investigadores internos que publican ensayos cada vez más extensos. A su vez, la recurrencia de diferentes autores propios del CEDIP colman las páginas de la revista hasta volverse productores centrales de la publicación *Quórum Legislativo*.

Hacia las legislaturas LXII y LXIII ocurre que no siempre se cita que los trabajos son de personal del centro de estudios. Sin embargo, la recurrencia de los nombres permite comprender que se trata de un producto de investigación parlamentaria. Visto de otro modo, se ha normalizado que quienes son colaboradores de la revista son del propio centro de estudios.

En la revisión se privilegió el considerar que la investigación parlamentaria vendría del instituto o del centro de estudios, dados los objetivos de este texto. En los hechos, se registran también autores que son parte de la institución parlamentaria. Este personal parlamentario incluye personal de asesoría, de secretarías técnicas o de servicios parlamentarios. También hay autores que se reconocen como del propio centro de estudios, pero pareciera que sus adscripciones principales son más bien a otras tareas, como por ejemplo la coordinación editorial. En estos casos se consideraron como investigadores internos, pues están cubriendo funciones de investigación. Notablemente, se registraron apenas un par de entradas que refieren participaciones que vengan de otros centros de investigación de la Cámara. Aunque son menos participaciones de este tipo dentro de la revista, es claro que hay investigación parlamentaria ocurriendo en diversas áreas.

Se detectaron *otros colaboradores* en la revista que no corresponden formalmente a un perfil de investigador o profesor que se dedica de

manera primaria a la generación de conocimiento. Muchos autores son citados por su formación en alguna disciplina, a quienes se puede reconocer, dicho en general, como profesionistas. En ocasiones hay participación de autores que se identifican como parte de la sociedad civil organizada o del sector empresarial. En algunas ocasiones también se hallan colaboraciones de estudiantes en formación.

IV. PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN

Cuando se habla de comunidad de conocimiento, siguiendo a Bourdieu, Chamboredon y Passeron, la autoreflexividad sobre el trabajo de investigación realizado en una disciplina tiene un lugar especial como parte del proceso mismo de hacer ciencia. La amplitud de contenidos publicados en 30 años de *Quórum* y *Quórum Legislativo* muestra diversidad de tópicos que pueden ser abordados para pensarse como un tema parlamentario. Con la intención de motivar esa reflexión sobre el trabajo ya hecho a continuación se hace un repaso de las formas en que se ha presentado información en la revista.

Para hablar de los temas que se han abordado en el proyecto *Quórum* hay que hacer una distinción entre los diferentes productos publicados. En una revisión hemerográfica se identificaron las diferentes entradas según su tipo: artículos, documentos, recursos orales, así como otros, que pueden ser semblanzas, reseñas e indicadores.

1. Artículos

De manera muy general se calificaron los trabajos encontrados en el grueso del proyecto *Quórum* como artículos. Estos representan el grueso de los contenidos. En las primeras etapas, los artículos se tratan más bien de ensayos de opinión, mientras que los números más recientes se tratan de textos orientados a la fundamentación científica. El tipo de autores que escriben dan una idea general sobre qué tendencia pueden tener los textos, siendo que en muchas ocasiones los textos de funcionarios y legisladores eran más bien de opinión. A medida que la revista se fue orientando hacia la investigación, los

contenidos fueron fortaleciendo aspectos como el citar múltiples fuentes de información.

2. Documentos

En la categoría de *documentos* se encuentran textos del trabajo parlamentario del momento, transcripción de textos de carácter histórico, reimpresión de artículos clave e instrumentos internacionales.

La publicación de documentos como iniciativas o dictámenes habría de contribuir a la difusión de los debates parlamentarios. Los documentos se han dejado de publicar, considerando que existen canales más oportunos de consulta a través de los servicios electrónicos de la Cámara.

Por su parte, la publicación de documentos históricos tiene un lugar especial en la revista, pues el fueron incluidos con fines conmemorativos rumbo al centenario de la promulgación de la Constitución de 1917. El papel de divulgar contenidos relativos a la historia de la Constitución y la historia parlamentaria se encuentra de manera sistematizada en los números 111 y 115, por ejemplo. Los fines de este tipo de documentación son más bien analíticos que de oportunidad para el debate, por lo que su valor permanece vigente.

Por otra parte, la reimpresión de artículos de autores connotados podría también obedecer a un momento en que el acceso a la información era limitado y la revista fungió como herramienta para difundir textos clave, como algunos de Norberto Bobbio, Jürgen Habermas, William Robinson.

En suma, la selección de este tipo documentos se podría atribuir al personal responsable de la edición de la revista de hacer una curación. Es decir, existe una participación velada de funciones de investigación.

Por otra parte, una serie de productos diferentes pueden encontrarse en las páginas de la revista que están dirigidos más bien a temas de actualización constante: indicadores estadísticos, reseñas y la transcripción de recursos orales buscan comunicar al lector cuestiones de actualidad y la revista sirve como canal de difusión.

3. Indicadores

Entre los primeros 20 ejemplares, publicados en los primeros dos años de *Quórum*, se pueden encontrar indicadores estadísticos para consulta. En

estos trabajos se compilan y grafican datos cuantitativos. La elaboración de estos compilados a veces se puede encontrar sin firma, mientras que otras ocasiones son responsabilidad de personal del Instituto.

4. *Reseñas*

Otra manera de difundir novedades era a partir de reseñas. Estas pueden incluir relatorías de eventos o, lo más común, comentarios a textos. Interesar al lector por la lectura de textos especializados se entiende como un esfuerzo del personal de investigación parlamentaria por informar a más personas sobre contenidos de valor. En ocasiones las reseñas no están firmadas, indicador de que fueron realizadas necesariamente por personal responsable de editar la revista y que realizaba funciones de investigación. Las reseñas de textos tuvieron su última aparición en el número 110.

5. *Recursos orales*

La revista reproduce en varias ocasiones discursos, ponencias, participaciones en eventos, comparecencias. Algunos contenidos relevantes son el número 48 reproduce un diálogo con Giovanni Sartori, organizado en la Cámara de Diputados. Asimismo, se pueden encontrar algunas comparecencias de funcionarios públicos y eventos llevados a cabo en el IIL y la reproducción de foros de diálogo. El número 26 reúne discursos de los nueve candidatos a la presidencia de la República en las elecciones de 1994 (ya tras la muerte de Colosio) y que muestra una instantánea que incluye partidos que han desaparecido y personajes de la política nacional. Las transcripciones de este tipo de eventos ofrecen guiños a la vida parlamentaria que habrían de tener una mayor utilidad en momentos con un canal del congreso aún ausente o incipiente.

6. *Semblanzas*

Otro tipo de contenidos también encontrados en la revista son textos semblanzas o monográficos breves. Una de ellas, especialmente en las primeras etapas de *Quórum*, siendo frecuente ver como parte de una sección

cultural semblanzas históricas sobre personajes. Por ejemplo, notas sobre personajes de la historia de México como Isidro Fabela y Nezahualcóyotl. También se elaboraron semblanzas sobre las entidades federativas que buscaban ilustrar la conjunción de las entidades que forman la República. Aunque varias de estas entradas están firmadas por diferentes tipos de autores, hay una serie de textos que no lo están y que corresponden a personal de que cubren funciones de investigación parlamentaria.

V. CONCLUSIONES

Las revistas *Quórum* y *Quórum Legislativo* permiten ver cambios en la Cámara de Diputados como institución parlamentaria. Las transformaciones en los órganos de gobierno y en el marco legal de la Cámara trastocaron el proyecto editorial que conforman. Las reorganizaciones del Congreso pusieron a la investigación como parte del proyecto general de estabilidad administrativa. Así, se buscó desvincular el funcionamiento de la Cámara de los cambios de una alternancia política en un México que va construyendo prácticas de democracia contemporáneas.

Los cambios en el proyecto *Quórum* se analizaron en varios aspectos: la vocación de la revista, el tipo de autores que publican, y los productos publicados. Los objetivos de la revista comenzaron como un espacio para plasmar la diversidad política y los debates del momento, incluso se habló de un carácter más bien periodístico de la publicación. Con el tiempo se fue orientando hacia desarrollar contenidos de carácter científico. En este sentido, se fue desarrollando una noción de que el proyecto *Quórum* debía estar enfocado a desarrollar investigación parlamentaria. En cualquier caso, la publicación se ha vinculado de manera directa con facetas de lo parlamentario, ya sea a través del diálogo con legisladores o en relación con analizar la institución del Congreso de la Unión y temas de debate. En suma, lo parlamentario como objeto de estudio se va sugiriendo a lo largo de los números publicados.

En cuanto al tipo de autores que participan como colaboradores, se pasó de una revista que daba amplitud a la participación de legisladores, a ir disminuyendo la participación de estos hasta dejar de verlos por completo

en los números más recientes. El proyecto pasó de dar amplio espacio a plasmar la diversidad política entre los legisladores, a buscar el análisis apartidista de la información, dando cada vez más cabida a la presencia de textos elaborados por investigadores, ya sean académicos o parlamentarios.

A su vez, la figura del investigador en la revista se puede ver desde dos aristas: aquel que participa en la revista desde otras instituciones y aquel que forma parte del personal del IIL y de su sucesor, CEDIP. Con el tiempo, se fue fortaleciendo el papel de la investigación parlamentaria hecha desde dentro de la institución, que podría ser muestra de un fortalecimiento en la autonomía técnica de la Cámara. La participación de investigadores internos en la elaboración de ensayos, en vez de otros productos, muestra también que ha habido un esfuerzo por dar más espacios la producción propia, lo cual ha significado ir formando una comunidad parlamentaria local dedicada a la investigación.

El papel del investigador externo (académico) fue una fuente importante para el debate dentro de las páginas del proyecto *Quórum*. Al robustecerse el papel de los investigadores al interior de la institución, la presencia de plumas académicas se ha reducido. Con todo, la presencia de autores de instituciones académicas habría de mostrar que se puede seguir considerando como parte del diálogo propio que se tiene en la investigación, generando comunidad de conocimiento entorno a los estudios parlamentarios. Si antes se podían ver puentes más estrechos entre comunidad académica y comunidad parlamentaria en las páginas de *Quórum*, estos se han desdibujado —al menos en lo que respecta a este producto de investigación.

La comunidad que discutía sobre lo parlamentario en los principios del proyecto *Quórum* era diversa: con legisladores, académicos y funcionarios. La especialización fue desplazando el diálogo con otro tipo de actores para buscar una comunidad interna orientada a la discusión científica. Si esta comunidad se ha creado al interior de la institución, cabe preguntarse por las formas en que se estaría articulando con otros actores y otras instituciones.

Los productos analíticos del proyecto editorial *Quórum* han cambiado junto con la institución parlamentaria. Los diferentes productos publicados, ahora discontinuados, a lo largo del proyecto *Quórum* esbozaban las necesidades de las dinámicas parlamentarias en un solo

producto editorial. Los contenidos de la revista han sido diversos: se publicaban desde discursos, reseñas de libros e indicadores para tener datos actualizados, hasta documentos relevantes para la discusión y otros históricos para visitar el pasado de la institución parlamentaria.

La revista se ha ido especializando en elaborar textos orientados al artículo científico. En un principio se contó con múltiples formas de compartir información, pero estas han cedido a unificar los contenidos a artículos como producto de investigación. Al respecto cabe preguntarse por el conjunto de los productos de investigación parlamentaria que se elaboran en CEDIP y otras instancias de la Cámara.

Como puede verse hacia los ejemplares más recientes, la vocación de *Quórum Legislativo* ha sido la de orientar sus contenidos hacia los ensayos de corte más científico. Se han dejado de ver reseñas, indicadores, semblanzas y ensayos de opinión política. Valdría la pena pensar en las necesidades que hay de productos como los publicados anteriormente en *Quórum* fuera de los espacios de la revista. Es más, se puede indagar en necesidades emergentes y contemporáneas. En suma, esto puede dar pie a diversificar los canales de difusión de la investigación parlamentaria.

Cabe preguntarse por el futuro de los estudios parlamentarios en el proyecto *Quórum*. Una exploración hacia lo multidisciplinar podrá seguir generando una comunidad de conocimiento que se pregunte constantemente por los alcances del estudio de lo parlamentario, es decir, será necesaria esa autorreflexividad que caracteriza a las comunidades científicas. Los primeros esfuerzos ya se observan en otros trabajos del centro. Al respecto Cervantes, Pérez, Cruz y Lira señalan que lo parlamentario como objeto de estudio *transdisciplinario* plantea formas de pensar la norma desde horizontes diversos:

...ninguna disciplina puede reclamar como suyo este saber; porque el objeto de estudio de lo parlamentario trasciende las disciplinas que lo abordan; porque lo que puede generar constituirá un nuevo campo del saber, no una nueva disciplina, solo un campo de saber novedoso, transdisciplinar.³³

33 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos *et al.*, "Conclusiones" en CERVANTES, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *op. cit.*, p. 200.

Indagar en trabajos pasados pueden dar luz sobre cómo avanzar sobre los temas que interesan a la comunidad contemporánea. Así, sobre la multidisciplinaria, ya el pasado Miguel Ángel Camposeco escribía en 1998 en las páginas de *Quórum* —a propósito de técnica legislativa— sobre que *se requiere la participación de expertos y profesionales con conocimientos suficientes para atender las cuestiones previas a la aprobación de la ley*.³⁴ Entonces este autor sostenía entonces la necesidad de articular el derecho con otras disciplinas para el trabajo legislativo y señala: *hoy en día resulta insostenible aquella imagen, ...de que el abogado era el único responsable de la redacción de las leyes*.³⁵

Para finalizar, puede decirse que los cambios en el proyecto *Quórum* dan cuenta de un proceso de institucionalización legislativa. En este caso, se ve un indicio de fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Cámara. *Quórum* es un botón de muestra de que se ha ido robusteciendo la generación de información al interior de la institución parlamentaria. Como todo proceso, la investigación parlamentaria es dinámica y habrá que mirar de manera constante por las prácticas que se van generando en una institución que también es cambiante. En suma, habrá que estar en constante vigilancia sobre los procesos que fomentan una comunidad científica en torno a lo parlamentario.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

BASAVE MARTÍNEZ, Agustín, “Un año de *Quórum*”, *Quórum*, México, año 1, núm. 12, 1993.

BOURDIEU, Pierre *et al.*, *El oficio de sociólogo*, 23a ed., México, Siglo XXI, 2002.

CABADA HUERTA, Marineyla, “Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 83, 2005.

³⁴ CAMPOSECO, Miguel Ángel, “Técnica legislativa”, *Quórum*, México, núm. 58, 1998, p. 120.

³⁵ *Idem*.

- CAMPOSECO, Miguel Ángel, “Técnica legislativa”, *Quórum*, México, núm. 58, 1998.
- CASAR, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y gobierno*, México, vol. 15, núm. 2, 2008.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria. Acercamiento a los métodos multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021.
- CHÁVEZ HÉRNÁNDEZ, Efrén, “La organización institucional. Servicios de apoyo parlamentario”, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016.
- COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, “Informe del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de actividades del periodo enero-agosto de 2003”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, México, año VI, número 1319, lunes 25 de agosto de 2003.
- “Editorial”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 74, 2003.
- GARCÍA BARTOLO, Moisés Sinuhé, *Las reformas electorales a nivel federal en México*, El Cotidiano, (México), núm. 166, 2011.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, “Informe del Instituto de Investigaciones Legislativas, sobre sus actividades en el periodo octubre 1997-septiembre 1998”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año I, número 145, martes 27 de octubre de 1998.
- NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020.
- PÉREZ CORREA, Fernando y TORRES ALONSO, Eduardo, “Una crónica del poder. Federalismo, reforma y gobierno dividido en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, vol.28, núm. 81, 2021.

- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, México, núm. 44, 2018.
- ROBINSON, William, “Building a Parliamentary Research Capability”, *IFLA Journal*, Vol. 17, no. 1, 1991.
- ROSAS DE LEÓN, Hugo Christian, “Presentación”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 135, 2021.
- ROQUE VILLANUEVA, Humberto, “Editorial”, *Quórum*, México, núm. 31, 1994.
- VANEGAS GONZÁLEZ, Eduardo, *Los servicios parlamentarios de la Cámara de Diputados: la creación de la Unidad Multidisciplinaria de Asesores Parlamentarios*, Tesis de maestría en administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.

2. Normativa nacional

Estatuto de la Organización Técnica y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación al 22 de mayo de 2000.

3. Internet

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Quórum Legislativo*, México, [Base de datos], 2022.

The logo features the number '30' in a large, elegant, brown serif font with a white outline. Below it, the word 'ANIVERSARIO' is written in a smaller, brown, all-caps serif font. The entire design is enclosed within a double-line brown rectangular border.

30
ANIVERSARIO

**LAS MUJERES Y EL GÉNERO EN LA
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA: ESTUDIO
DE CASO DE LA REVISTA *QUÓRUM LEGISLATIVO*
(1992-2021)**

**WOMEN AND GENDER IN PARLIAMENTARY
RESEARCH: A CASE STUDY OF *QUÓRUM
LEGISLATIVO* JOURNAL (1992-2021)**

GABRIELA VARGAS FLORES¹

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo consiste en analizar cuantitativa y cualitativamente los artículos e investigaciones sobre mujeres y género publicadas en la principal revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados: *Quórum Legislativo*. A través del método de estudio de caso se hace una comparación histórica con base en dos categorías de análisis: perspectiva de género e interseccionalidad. Se concluye que, las problemáticas en torno a las mujeres y el género no han sido temas de investigación parlamentaria abordados de manera sistemática, y de aquellos artículos sobre el tema no todos aplican dichas categorías ni herramientas de análisis.

PALABRAS CLAVE: mujeres, género, interseccionalidad, investigación parlamentaria, revista *Quórum Legislativo*.

ABSTRACT: The objective of this paper is to analyze quantitatively and qualitatively the articles and research on women and gender published in the main journal of the Center for Studies of Law and Parliamentary Research of the Chamber of Deputies: *Quórum Legislativo*. Through the case study method, a historical comparison is made based on two categories of analysis: gender perspective and intersectionality. It is concluded that the problems around women and gender have not been topics of parliamentary research addressed systematically, and of those articles on the subject not all apply these categories or tools of analysis.

KEYWORDS: women, gender, intersectionality, parliamentary research, *Quórum Legislativo* journal.

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Estudios Políticos y Sociales.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estudio de caso de la revista Quórum Legislativo*. III. *Perspectiva de género e interseccionalidad en la investigación parlamentaria*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Los servicios de investigación parlamentaria en México, específicamente en la Cámara de Diputados, en principio *procuraban concentrar el mayor número de bibliografía y otros documentos útiles para el trabajo legislativo*,² la creación en 1936 de la Biblioteca del Congreso de la Unión es ejemplo de ello. Posteriormente, con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas (IIL) en 1981, comienza a configurarse el papel de dicha investigación, así como su divulgación a través de la revista Quórum, la cual publicó su primer número en abril de 1992 y, hasta la fecha, ahora a cargo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), continúa siendo el principal medio de divulgación que pretende *de manera oportuna, veraz y objetiva, coadyuvar a una adecuada toma de decisiones*.³

De acuerdo con Basave Benítez, la revista fue creada para *mostrar a la sociedad los entretelones del debate de una Legislatura que (...) ha entreverado su agenda a la de los hondones de la vida nacional, (...) así como construir un puente de comunicación entre la Cámara de Diputados y los Congresos Locales*.⁴ Posteriormente, y dada la relevancia histórica de dicha publicación, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias modificó su estructura para adaptarla a las necesidades actuales del Congreso.⁵

2 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión en el nuevo orden político”, Congreso REDIPAL (Virtual I), Red de Investigadores parlamentarios en línea, México, Dirección General del CEDIA, 2008, p. 12, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CR-18-08.pdf>.

3 CAVERO PÉREZ, Ernesto, *Sistemas de información e investigación parlamentaria*, CESOP, octubre 2018, p. 1, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centro-de-Estudio/CESOP/Novedades/En-contexto.-Sistemas-de-informacion-e-investigacion-parlamentaria>.

4 BASAVE BENÍTEZ, Agustín, “Un año de Quórum”, *Quórum*, México, núm. 12, marzo 1993, p. 4.

5 Cfr: CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 7.

Así las cosas, la pregunta que orienta esta investigación se redacta de la siguiente manera: ¿cómo han sido abordadas las problemáticas en torno a las mujeres y el género en la investigación parlamentaria producida en México y divulgada a través de la revista Quórum Legislativo? Para dar respuesta a dicha pregunta, se aplica el método de estudio de caso de comparación histórica, retomando como categorías de análisis la perspectiva de género y la interseccionalidad.

En relación con estas dos categorías de análisis, es preciso mencionar que, de acuerdo con el objetivo de esta investigación, por perspectiva de género se entiende *un punto de vista, a partir del cual se visualizan los distintos fenómenos de la realidad (científica, académica, social o política), que tiene en cuenta las implicaciones y efectos de las relaciones sociales de poder entre los géneros (masculino y femenino, en un nivel, y hombres y mujeres en otro).*⁶

La incorporación de la perspectiva de género en México, tanto en la planeación de programas sociales y políticas públicas, como en las acciones a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, se ha establecido como mandato al estado mexicano, a través de los diversos instrumentos internacionales en la materia como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing, entre otras.⁷ En ese sentido, los servicios de investigación parlamentaria no pueden quedar exentos de incorporar dicha perspectiva, si la finalidad de estos es generar conocimiento que coadyuve a la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

Por otro lado, respecto al concepto de interseccionalidad, se entiende como la herramienta de análisis que permite comprender y explicar las distintas formas en que el género se cruza con otros factores sociales⁸ y formas de discriminación que complejizan las desigualdades entre los géneros, en tanto *en un mundo donde cada vez existen más desigualdades*

⁶ SERRET, Estela, *¿Qué es y para qué es la perspectiva de género? Libro de texto para la asignatura: perspectiva de género en educación superior*, Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas, México, 2008, p. 15.

⁷ Cfr. INMUJERES-ONUMUJERES, *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*, México, 2014, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/Hacia%20una%20metodologia%20de%20marco%20logico%20con%20perspectiva%20de%20genero.pdf>.

⁸ ONU, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional*, 2017, p. 61, <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Manual-incorporacion-perspectiva-genero-programacion-comun.pdf>.

de todo tipo, el desglose por sexo de los datos resulta insuficiente para llevar a cabo un seguimiento de las consecuencias que aquellas tienen en las mujeres y las niñas.⁹

En consecuencia, el apartado II presenta un análisis descriptivo de todos los números publicados desde 1992 hasta 2021, así como el análisis cualitativo comparado realizado con el software MAXQDA 2020 de los artículos seleccionados.¹⁰ La comparación entre números se encuentra delimitada entre aquellos publicados por el IIL y aquellos publicados por el CEDIP. El apartado III contiene el análisis de los artículos que forman parte de la muestra en contraste con los conceptos *perspectiva de género e interseccionalidad*, con la finalidad de identificar la relevancia de los temas sobre mujeres y género, así como las perspectivas desde dónde se han abordado, en el ámbito de la investigación parlamentaria de la publicación en cuestión.

II. ESTUDIO DE CASO DE LA REVISTA *QUÓRUM LEGISLATIVO*

En abril de 1992 durante la LV Legislatura, se fundó la revista Quórum bajo el cobijo del entonces Instituto de Investigaciones Legislativas.¹¹ Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de la revista era comunicar a la sociedad las discusiones sobre temas de relevancia nacional en las legislaturas, garantizando un alto nivel de calidad periodística.¹²

Desde sus inicios, la dirección y coordinación de la revista, así como la organización de su contenido, ha tenido una variación constante, lo

⁹ ECHARRI CÁNOVAS, Carlos, *Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS*, CONAPO-ONUMujeres, 2020, p. 11, <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2020/Julio%202020/Interseccionalidad%20de%20las%20desigualdades%20de%20gnero%20en%20Mxico.pdf>.

¹⁰ En adelante la referencia a artículos incluye la diversidad de tipo de documentos que se han publicado como desde ensayos, opiniones, investigaciones, reseñas, ente otros.

¹¹ La creación del Instituto de Investigaciones Legislativas de acuerdo con el Diario de los Debates número 48 tuvo lugar el 26 de diciembre de 1981 durante la Legislatura LI, con base en una iniciativa suscrita por diputados de diversos partidos políticos. Cfr: DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Iniciativa de Diputados. Creación del Instituto de Investigaciones Legislativas*, año III, núm. 48, 26 de diciembre de 1981, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/51/3er/Ord/19811226.html>.

¹² BASAVE BENÍTEZ, Agustín, *op. cit.*, p. 4.

cual se puede explicar por dos fenómenos, el primero, por el cambio de legislaturas, y el segundo, por la desaparición del Instituto de Investigaciones Legislativas y la creación del CEDIP.¹³ El análisis de la revista con perspectiva de género que a continuación se presenta, se hace desde dos aristas, la primera sobre la participación de mujeres, tanto a nivel de la dirección y coordinación editorial y como autoras de artículos; y la segunda sobre las mujeres y el género como contenidos temáticos de las publicaciones.¹⁴

En ese sentido, la construcción del caso particular requirió sistematizar la información sobre los números publicados entre 1992 y 2021, a fin de identificar aquellos que incluían al menos un artículo sobre mujeres y/o género, o sobre algún tema relacionado. Se revisaron aquellos que se encuentran disponibles en la página de la biblioteca virtual de la Cámara de Diputados¹⁵ y del CEDIP,¹⁶ así como los números en físico que corresponden a los años 2003 a 2005 que resguarda en su acervo la biblioteca legislativa. Con esa información se creó una base de datos en Excel capturando las siguientes características: fecha de la publicación, total de artículos,¹⁷ páginas, temas principales, número de autores y de autoras. A continuación se describen, en lo general, dichas características.

La consulta se hizo en línea y en físico, desde el número 1 publicado en abril de 1992 hasta el 136 correspondiente a diciembre 2021. El total de

13 *Mediante reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, realizada en el año de 1999, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), como un órgano de apoyo técnico de carácter institucional, encaminado a generar y proveer a los legisladores de información, datos y documentación especializada en materia jurídica, así como realizar estudios e investigaciones en materia legislativa y parlamentaria que les sirvan como herramienta de apoyo, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.*

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Antecedentes*, (16 de marzo de 2022), http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/011_comites_lxi/003_comite_del_cedip/03_funciones.

14 El estudio de caso pretende *ser exhaustivo sobre un caso singular interpretado en un escenario sociocultural y político concreto*, el cual puede hacerse a través del *análisis de documentos*. Cfr: SIMONS, Helen, *El estudio de caso: teoría y práctica*, Madrid, Morata, 2011, s/p.

15 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Biblioteca virtual. revista quórum 1992-2000*, (3 de marzo de 2007), http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual_quorum.htm.

16 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Quórum Legislativo*, (3 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Quorum-Legislativo>.

17 En esta base de datos se excluyeron textos adjudicados a la redacción y/o editorial, así como aquellos que versaban sobre temas culturales, reseñas de libros, reproducciones de documentos normativos, históricos, etcétera, en total 256.

revistas que se estudiaron fue de 129, restando 6 no disponibles.¹⁸ Aclarado esto, se contabilizaron 1,184 artículos,¹⁹ de los cuales 78% (971) fueron escritos por hombres y 22% (271) por mujeres, es decir, en promedio por cada número publicado escribieron 8 hombres frente a 2 mujeres.

A lo largo de diez legislaturas, desde la LV (1991-1994) a la LXIV (2018-2021), de acuerdo con el contexto social, político e histórico, se coordinaron 28 números especiales sobre fechas conmemorativas y temas de interés legislativo, por ejemplo, la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1917, transición democrática y participación ciudadana, grupos vulnerables y cambio social en México, fomento al empleo, presupuesto, mujeres, la reforma constitucional de 2011 y más recientemente sobre la pandemia por COVID-19.

1. LV-LVII Legislatura (III)

Las personas responsables de la revista Quórum durante la LV Legislatura eran un director, un coordinador editorial, un jefe de reacción, arte y diseño, y un corrector de estilo. En el directorio de los primeros 12 números aparecen Agustín Basave Benítez como director y Francisco Arroyo Vieyra a cargo de la coordinación editorial hasta mayo de 1993.

Respecto a la organización del contenido de estos números se dividía en secciones: una temática; de vida parlamentaria; de enlace regional; internacional, economía y cultural. Durante el primer año de Quórum, se publicaron dos números que se distinguen, el 7 por incluir cinco artículos sobre mujeres, así como por ser un número con autoría predominantemente femenina. El número 12 por corresponder al primer aniversario de la revista.

Posteriormente, la dirección pasó a manos de Julieta Guevara Bautista, primera mujer en ocupar una curul en el Senado por el estado de Hidalgo durante la LIV Legislatura.²⁰ Fungió como directora desde junio de 1993

¹⁸ Los números son: 4, 13, 38, 39, 40 y 114.

¹⁹ Este dato excluye las editoriales, la transcripción de documentos oficiales e internacionales y reseñas culturales.

²⁰ Cfr. BAHENA ÁVILA, Juventina, *Senadoras de México, 1958-2012*, México, Senado de la República e Instituto Nacional de las Mujeres, 2013, p. 85, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2946/Senadoras_Mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

hasta septiembre de 1994. La coordinación editorial durante este periodo estuvo a cargo del entonces diputado federal Benjamín González Roaro.

La organización del contenido de la revista bajo la dirección de Guevara Bautista no presenta una continuidad con los primeros números. Sin dividirse en secciones, del 15 hasta el 30 el índice enlista los artículos, en promedio 10 por cada uno, sobre temas de democracia; reforma política; reforma electoral; pobreza; situación nacional; modernización; proceso electoral, entre otros. A pesar de las diferencias editoriales la periodicidad de la revista a lo largo de la LV Legislatura fue mensual. Es preciso señalar que el número 23, además de haber sido escrito en su totalidad por autoras, recogió tres artículos sobre el tema de mujeres.

Durante la LVI Legislatura, los números del 31 al 36 estuvieron a cargo de un coordinador editorial, César Augusto Moreno, un coordinador administrativo, producción editorial, distribución y diseño gráfico y edición. A partir del número 37 y hasta el 56, se incorpora nuevamente la figura de directora, la cual fue ocupada por María del Socorro Ramírez Ortega.

Con el cambio de legislatura y dirección de la revista, la organización del contenido retomó el de los primeros 12 números, estableciendo secciones que se denominaron partes. Cada número presentaba de dos a cuatro partes. Las primeras páginas se destinaban a la presentación de la revista y unas cuartillas dedicadas a un Estado de la república mexicana.

Sobre las secciones o partes de la revista, la primera se denominó *Análisis*, la cual contenía artículos e investigaciones sobre temas de interés legislativo; la parte dos denominada *Documentos internos* presentaba transcripciones sobre presentaciones de libros, premiaciones, foros de discusión, etcétera; y la parte tres versaba sobre cuestiones culturales, en su mayoría reseñas de libros. Los temas más frecuentes fueron democracia; reforma política; mujeres; descentralización; globalización; desarrollo; soberanía; derecho; el parlamento; seguridad nacional; federalismo; reforma constitucional y el Congreso de la Unión. La periodicidad de la revista durante esta legislatura fue bimestral (números 31 a 37) y mensual (41 al 56). Bajo la dirección de Ramírez Ortega, se publicó el número 42 especial sobre mujeres, y ocho artículos que lo componen fueron escritos por mujeres.

Las figuras responsables de la revista durante la LVII Legislatura, fueron dirección editorial, editor asociado, coordinación editorial y jefe

de redacción o corrección. Esteban Beltrán Cota fungió como director editorial de los números del 58 al 67; por su parte, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros fungió como editora asociada, para posteriormente ocupar el cargo de directora editorial de los números del 68 al 72. El puesto de jefe de redacción lo ocupó Gabriel García Colorado.

El contenido de la revista de los números del 58 al 73 correspondientes a esta legislatura presenta una editorial, tres a cuatro partes o secciones, la primera denominada *Legisladores* y posteriormente *Reforma del Estado*, la cual consistía en un espacio preferentemente para las y los diputados; la segunda se denominó *Investigaciones y Análisis*; la tercera ofrecía *Estudios sobre el Congreso*; una cuarta parte se denominó *Análisis de coyuntura*; las subsecuentes partes podían versar sobre temas internacionales, documentos internos y reseñas culturales. Los temas más frecuentes fueron reforma política, desarrollo, soberanía, globalización, educación, federalismo, sector rural, presidencialismo y descentralización. La periodicidad de la revista durante la LVII Legislatura fue bimestral. El tema de mujeres únicamente aparece en el número 72.

2. LVIII-LXIV Legislatura (CEDIP)

Ahora bien, en relación con las figuras responsables y la presentación del contenido de la revista Quórum Legislativo a cargo del CEDIP, los números que se analizan van del 74, correspondiente a enero-marzo de 2003, hasta el 136 de diciembre de 2021, en total 61 publicaciones.²¹ La periodicidad de la revista a partir de este año cambia a trimestral, con excepción del 2013 y 2015 en los cuales únicamente se publicó uno por año, y 2014, 2016 y 2018, en que se publicaron dos por semestre.

En la LVIII Legislatura únicamente se publicó el número 74, el cual comparte características similares con los números correspondientes a la LIX Legislatura, del 75 al 85. En los primeros cuatro no aparecen los responsables de la edición de la revista, únicamente se menciona la Dirección General del centro. Los contenidos de estos números conservan la división en secciones.

²¹ Entre septiembre de 2000 a diciembre de 2002 no se tiene registro de ningún número de la revista.

Los responsables de la revista de los números que van del 80 al 85, son un coordinador editorial del CEDIP a cargo de Luis Alfonso Camacho González, y la portada y diseño interior, a cargo de Humberto Ayala López. El contenido de la revista consiste en la editorial y la división en partes o secciones, sin embargo, se observa que el contenido de los artículos se presenta a manera de ensayos e investigaciones de tipo académicas, incrementando la extensión de estos a 42 cuartillas en promedio.²² Esta relación entre la extensión de los artículos y el número de autores o autoras, se mantendrá hasta la Quórum Legislativo 136.

Asimismo, se observa un giro epistemológico hacia el derecho y la investigación jurídica, lo cual puede explicarse por lo establecido en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado desde mayo de 2000 que mandata a este centro a:

Artículo 43.- El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene las funciones y tareas siguientes:

- a) Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas;
- b) y c)...
- d) Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias;

Durante la LX Legislatura se publicaron los números del 86 al 94, las figuras responsables de la revista fueron una coordinación y revisión editorial, portada y diseño interior, las personas que ocuparon dichos puestos cambian frecuentemente, del 86 al 91, la coordinación fue desempeñada por Alfonso Camacho y Gustavo Moreno; de los números 92 al 97 por Rafael Velázquez y Pedro Noguerón. Humberto Ayala se mantuvo a cargo de la portada y el diseño interior. En ese sentido,

²² Este dato se calculó dividiendo los promedios del número de páginas y número de artículos, 264/6.

se observa que, a diferencia de lo analizado en la revista Quórum, la mayoría de las personas responsables de la coordinación en estos números han sido hombres. En cuanto al contenido de los artículos, los principales temas fueron el derecho parlamentario, la técnica y el procedimiento legislativo, el acuerdo parlamentario, la iniciativa legislativa, el reglamento para el gobierno interior del congreso, presupuesto, la revocación de mandato, la perspectiva de género y los derechos humanos. El tema de mujeres y género aparece por primera vez en el número 95.

En la LXI Legislatura se publicaron 11 números, de los cuales únicamente el 99 incluye un artículo sobre mujeres y género. Del 98 al 100 el contenido de la revista mantiene el mismo orden que los anteriores, sin embargo, dejan de aparecer las personas responsables de la coordinación de la revista a partir de la 101 para finalmente desaparecer de la 103 en adelante. Esta situación se modifica en el 111, 112, 113 y 115 correspondientes a la LXII Legislatura, donde la persona responsable es una coordinadora editorial a cargo de Guadalupe Cordero Pinto, una edición a cargo del CEDIP y el diseño y formación editorial a cargo de Priscila Vanneuville. A partir del 116 y hasta el 124, no es posible identificar quiénes fueron las personas responsables de la dirección y coordinación de la revista Quórum Legislativo. La situación anterior se modifica en parte, en los números publicados durante la LXIV Legislatura, del 124 al 136, donde se da crédito al diseño y formación, así como a la fotografía de portada.

En relación con los contenidos de los artículos sobre mujeres y el género, nuevamente el tiempo que transcurre entre uno y otro es prolongado, seis años. A partir del 2019 se observa un incremento en la cantidad de artículos al respecto y se acorta el tiempo entre uno y otro. La organización del contenido será mucho más homogénea, únicamente una editorial y los artículos. En promedio se publicaron 6 por cada uno, con una extensión de 264 cuartillas. De los 385 artículos publicados en los 61 números bajo la dirección del CEDIP, el total de autores fue 75% hombres y 25% mujeres.

De este recorrido histórico sobre el desarrollo de las revistas Quórum y Quórum Legislativo con perspectiva de género, es posible establecer una relación entre la cantidad de artículos sobre mujeres y género con la

participación de estas en la dirección y coordinación editorial, lo anterior se confirma con los siguientes datos: de los 39 artículos identificados, 27 fueron publicados en Quórum, de los cuales 17 corresponden a números que estuvieron bajo la dirección y coordinación de mujeres.

3. Mujeres y género en la revista *Quórum Legislativo*

Una vez descrita en términos generales la revista, distinguiendo el trabajo del IIL del CEDIP, se analizan las unidades de observación, es decir, los artículos sobre mujeres y género, para lo cual se realizó una búsqueda en la base de datos creada *ex profeso* para esta investigación y una segunda búsqueda en un documento que enlista alfabéticamente las y los autores en la revista, la cual abarca del número 1 al 107,²³ las palabras clave para ambas búsquedas fueron: mujer(es), género, sexo y otras palabras como por ejemplo, equidad, maternidad, aborto. Una vez identificados los artículos, se realizó un análisis descriptivo de sus características.

De los 129 números consultados en línea y en físico, se identificaron 22 en donde aparece el tema de mujeres y/o género, lo cual representa 17%. El total de artículos en estos números fue de 39, es decir, 3.2% del total de artículos publicados entre 1992 y 2021. La tabla uno presenta los datos generales de estos:

Tabla 1. Relación de números y artículos sobre mujeres y/o género en Quórum Legislativo 1992-2021

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
1	La participación de la mujer en Guerrero	Mónica Leñero Álvarez	3	1992
2	La participación política de la mujer	Ana Teresa Aranda	7	1992

²³ Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Índice por autor de la Revista Quórum Legislativo: 1992 (Nº. 1)-2012 (Nº. 107)*, (16 de marzo de 2022), http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo_1/999_indice_por_autor_de_la_revista_quorum_legislativo_1992_n_1_2012_n_107.

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
3	Mujer, población y desarrollo en México	María Elena Chapa	7	1992
4	La mujer del mundo en transición	Patricia Galeana	7	1992
5	Condiciones de la mujer en México	Luisa María Leal Duk	7	1992
6	Algunos indicadores económicos sobre la población femenina en México	María Elena Chapa	7	1992
7	Mujeres y política. Una visión estadística	Óscar Manuel Gutiérrez	7	1992
8	La mujer, el desarrollo social y el ajuste económico	Mayra Buvinic	8	1992
9	La división sexual del trabajo: el caso italiano	Nana Corossacz	8	1992
10	Una mujer bien plantada	Rodolfo Echeverría Ruíz	11	1993
11	La mujer en tiempos de cambio	Patricia Ruíz Anchondo	23	1994
12	Seguimos siendo más mujeres	Paloma Villaseñor Vargas	23	1994
13	Iniciativa para una maternidad sin riesgos en México	Ana Langer	23	1994
14	La integración de la mujer al desarrollo: una asignatura pendiente	Marineyla Huerta Delgado	33	1995
15	La educación de la mujer en el siglo XIX	Otilia Sahagún Tinoco	42	1996
16	Mujeres y medios de comunicación	Ana Lilia Cepeda de León	42	1996
17	La igualdad de la mujer 22 años después	Rosa María de la Peña	42	1996

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
18	Complementariedad u oposición entre los sexos	María Elodia Robles Sotomayor	42	1996
19	La imperiosa necesidad del cambio de la tradicional conducta femenina ante la demandante democracia social	María del Carmen Egea Flores	42	1996
20	Participación política de la mujer (breves antecedentes, situación actual y propuestas de acción)	Lorena Martínez Rodríguez	42	1996
21	México y la igualdad de la mujer ante la comunidad internacional	Diana Vidarte y de Linares	42	1996
22	Programas y acciones gubernamentales, en favor de la mujer	Ma. Del Socorro Ramírez Ortega	42	1996
23	Las mujeres en el parlamento	Unión parlamentaria	42	1996
24	Las relaciones entre el hombre y la mujer deben ser consideradas dentro de la reforma democrática	Ofelia Casillas Ontiveros	46	1996
25	Las mujeres en la labor legislativa	Comentarios de diversas personas	47	1996
26	El controvertido y controvertible tema del aborto inducido	Clarisa Catalina Torres Méndez	62	1998
27	Hacia una legislación para la equidad entre los géneros	Julieta Ortencia Gallardo Mora	72	2000
28	La inserción de la mujer mexicana en el actual entorno económico. algunas consideraciones acerca de la industria maquiladora de la frontera norte	María Mercedes Maciel Ortiz	72	2000

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
29	La función parlamentaria con perspectiva de género	Marineyla Cabada Huerta	95	2008
30	Participación política de la mujer	Angélica Hernández Reyes	99	2009
31	Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano	Rosa Guadalupe Esparza Macías	120	2017
32	El género en perspectiva. Reflexiones en torno a la paridad	Saúl Pérez Trinidad	126	2019
33	La perspectiva de género y el proceso legislativo	Saúl Pérez Trinidad	127	2019
34	Perspectivas de género en la educación básica en México: algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador	Beatriz Rojas Venegas	129	2020
35	Acciones afirmativas: entre la igualdad de género y el principio de igualdad jurídica	Saúl Pérez Trinidad	130	2020
36	El derecho a la identidad de género. Crónica de un caso	Noé Luis Ortiz	131	2020
37	Derechos humanos de las mujeres: avances y desafíos a diez años de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos	María Patricia Lira Alonso	134	2021
38	Igualdad y conciliación en la vida laboral y familiar en tiempos de pandemia	Beatriz Rojas Venegas	135	2021

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
39	El reconocimiento de los derechos LGBTI+ en México: dinámicas políticas de los congresos locales	José Stalin Muñoz Ayora	136	2021

Fuente: Elaboración propia con base en CÁMARA DE DIPUTADOS, *Biblioteca virtual. Revista Quórum 1992-2000*, (4 de marzo de 2022), https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual_quorum.htm y CÁMARA DE DIPUTADOS, *Quórum Legislativo*, (4 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Quorum-Legislativo>.

Como se observa, el 77% fueron escritos por mujeres, el 18% por hombres y el 5% restante por más de un autor o autora. Las temáticas que tratan estos artículos son participación política de la mujer; mujer y desarrollo; condiciones de la mujer; maternidad; integración de la mujer; educación; medios de comunicación; igualdad; mujeres en el parlamento; equidad; perspectiva de género; cuotas o acciones afirmativas; identidad de género; conciliación laboral y derechos LGBTI+.

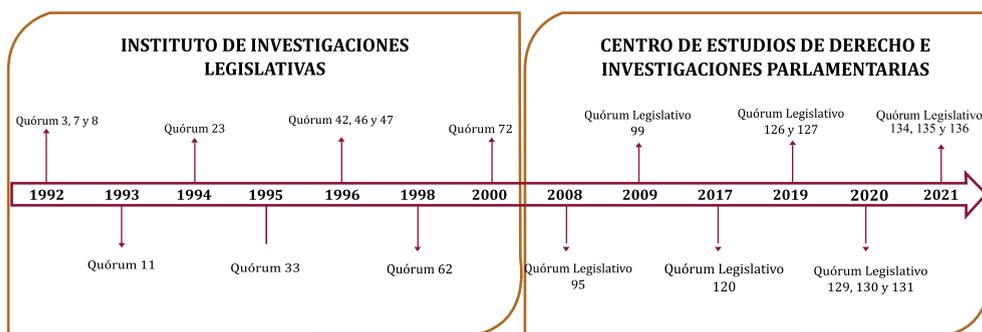
El 72% de estos artículos se publicaron en 11 números de los 73 coordinados por el Instituto Investigaciones Legislativas. De estos, el 86% fueron escritos por mujeres. Entre los temas más frecuentes se encuentra la participación política de la mujer; la mujer y el parlamento; así como su integración al entorno económico y al desarrollo social. La extensión de estos oscila entre cuatro y diez cuartillas, es decir, son breves y presentan información específica en la materia.

El 28% restante se publicó en 11 números de la revista Quórum Legislativo bajo la dirección del CEDIP. El 55% fue escrito por mujeres y el 45% por hombres. Los principales temas durante este período versaron sobre la perspectiva e igualdad de género, y las cuotas o acciones afirmativas.

Al ser una investigación cualitativa, la selección de las unidades de observación responde a criterios no probabilísticos y al objetivo de analizar históricamente el tema de mujeres y género en la revista. En

ese sentido, se seleccionó un artículo por año, en el caso del IIL en siete años se publicó sobre el tema, mientras que en el caso del CEDIP fueron seis. En total suman trece años de los 30 que lleva publicándose la revista, en los cuales el tema se ha incorporado en al menos un número. La selección del artículo por año buscó incorporar diversas temáticas relacionadas con las mujeres y el género. La siguiente línea del tiempo esquematiza las publicaciones por año y órgano responsable:

Esquema 1



Fuente: Elaboración propia.

A. Mujeres y género en la revista Quórum bajo el Instituto de Investigaciones legislativas, 1992 a 2000

Como se mencionó anteriormente, se seleccionó un artículo por año en función de la temática establecida en el título. Para el caso del IIL, la selección arrojó los siguientes resultados:

Tabla 2. Artículos seleccionados de Quórum

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
1	Mujer, población y desarrollo en México	María Elena Chapa	7	1992
2	Una mujer bien plantada	Rodolfo Echeverría Ruíz	11	1993

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
3	Iniciativa para una maternidad sin riesgos en México	Ana Langer	23	1994
4	La integración de la mujer al desarrollo: una asignatura pendiente	Marineyla Huerta Delgado	33	1995
5	México y la igualdad de la mujer ante la comunidad internacional	Diana Vidarte y de Linares	42	1996
6	El controvertido y controvertible tema del aborto inducido	Clarisa Catalina Torres Méndez	62	1998
7	Hacia una legislación para la equidad entre los géneros	Julieta Ortencia Gallardo Mora	72	2000

Fuente: Elaboración propia con base en CÁMARA DE DIPUTADOS, *Biblioteca virtual. Revista Quórum 1992-2000*, (4 de marzo de 2022), https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual_quorum.htm.

Como se puede observar, seis artículos fueron escritos por mujeres. Asimismo, cuatro fueron de la autoría de integrantes del Poder Legislativo (una senadora, dos diputadas y un diputado), los otros tres de académicas e investigadoras. Es preciso señalar que, la participación de legisladoras y legisladores, así como funcionarios y funcionarias en este periodo era parte de los objetivos de la revista, situación que se modificó unos años después de la creación del CEDIP, específicamente a partir del número 83 correspondiente al trimestre de octubre-diciembre de 2005.

La estructura de estos artículos no es homogénea, en cinco de ellos el tema se desarrolla en apartados, en uno se incluye introducción, en cuatro se ofrecen conclusiones o una propuesta, y únicamente en dos se incorpora la bibliografía consultada, lo cual se puede atribuir a la falta de criterios editoriales. La extensión promedio es de diez cuartillas, con un mínimo de cuatro y un máximo de veinticuatro. Los artículos versan sobre

distintas problemáticas en torno a las mujeres como su inserción en el desarrollo, las características demográficas de dicha población, problemas de salud como la morbilidad materna, el aborto como problema de salud pública, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la comunidad internacional y la participación política de la mujer. De manera general, hacen mención sobre otras condiciones sociales sin desarrollarlas en extenso, como mujeres y migración, el embarazo en edades tempranas, la desigualdad laboral, conciliación de la vida laboral y familiar, maternidad no deseada, feminización de la pobreza y feminización del campo.

Como se pudo ver en la línea del tiempo, el contexto histórico en el que se escriben estos artículos corresponde a la última década del siglo XX, lo que permite explicar que en la mayoría se describen las problemáticas de mujeres vigentes en ese momento, por ejemplo, el texto de Elena Chapa se ocupa de las condiciones sociodemográficas de las mujeres mexicanas con base en estadísticas de la década de los 80 y 90, enfatizando la relación entre mujeres y educación, y mujeres y clase social. En más de un artículo se hace referencia a los índices diferenciados de analfabetismo de las mujeres en relación con los hombres.

De igual manera en el texto de Clarisa Torres sobre el aborto inducido, la relación entre el nivel educativo como indicador de desigualdad en materia de planificación familiar, responde al contexto sociohistórico. Al respecto, el análisis de Flérida Guzmán sobre la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas que se implementó en México desde finales de los 80 y durante la década de los 90 a las políticas de desarrollo y la equidad por género, dio cuenta de que esta tuvo como fundamento los análisis e investigaciones que mostraban cómo las condiciones económicas y sociales influían en el papel y condición de las mujeres, llevando a la conclusión de que la incorporación de las necesidades de sustento económico de las mujeres, así como la necesidad de mejorar los métodos de planeación familiar, podrían resultar a través de la igualdad de oportunidades, específicamente por medio de la educación y la capacitación.²⁴ Asimismo, por el ámbito en el cual se inserta la publicación, el Poder Legislativo, es frecuente

²⁴ GUZMÁN GALLAGOS, Flérida, "Institucionalización de la perspectiva de género: políticas y presupuesto en México" en ZAREMBERG, Gisela (coord.), *Políticas sociales y género*, t. I. *La institucionalización*, México, FLACSO, 2009, pp. 137 y 138.

el tema de la participación política de la mujer o de la equidad entre géneros en espacios de toma de decisión.

No obstante, se identificaron algunos artículos que si bien versaron sobre las desigualdades que enfrentan las mujeres, la perspectiva de análisis no es acorde a la teoría y perspectiva de género. Ejemplo de ello es una reseña de la vida política de una de las primeras gobernadoras en la historia de nuestro país, en la cual, el autor caracteriza su quehacer político con virtudes que generalmente se atribuyeron a las mujeres, como la ternura y la bondad, afirmando incluso que hay una manera femenina de gobernar.

Lo mismo se identifica en otro artículo que versó sobre la interrupción legal del embarazo, en el cual la autora argumentó que erradicar de los códigos penales la práctica del aborto inducido es una cuestión de salud pública, sin considerar la dimensión del fenómeno desde la perspectiva del derecho de las mujeres a decidir libremente sobre sus cuerpos.

Por otro lado, se observaron conceptos que se derivan de la teoría y perspectiva de género como discriminación, desigualdad, equidad, igualdad formal, conciliación laboral y vida familiar, orientación sexual y violencia contra las mujeres.

Continuando con el análisis del contenido en general, en cinco trabajos se identificó lo que actualmente se conoce como interseccionalidad, si bien en los artículos no se menciona el empleo de esta herramienta literalmente, el análisis de las problemáticas si lo aplica, argumentando que la condición de desigualdad por motivos de género o sexo se agrava o incrementa por otras condiciones como la clase social, la edad, la marginación, etcétera.

Otra característica, que se deriva del público al cual está dirigida la revista, es que enuncian propuestas específicas que al parecer de las autoras tendrían incidencia en las problemáticas que describen, por ejemplo, la producción de información estadística y de conocimiento científico. Por último, únicamente dos autoras expusieron el objetivo de sus artículos, tal es el caso de Elena Chapa quien explica que su exposición de la situación demográfica de México pretende dar cuenta de las contribuciones de la mujer en el desarrollo nacional y los problemas de género que enfrenta. Por su parte, Diana Vidarte analiza la igualdad entre géneros en la comunidad internacional y los instrumentos internacionales producidos con el propósito de que las y los legisladores impulsen leyes que materialicen los objetivos de dichos documentos.

B. Mujeres y género en la revista Quórum Legislativo bajo el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2003 a 2021

Los artículos seleccionados para su análisis a profundidad, en función de la temática establecida en el título son:

Tabla 3. Artículos seleccionados de Quórum Legislativo

No.	Título	Autora/Autor	No. de revista	Año
1	La función parlamentaria con perspectiva de género	Marineyla Cabada Huerta	95	2008
2	Participación política de la mujer	Angélica Hernández Reyes	99	2009
3	Reconfiguración de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano	Rosa Guadalupe Esparza Macías	120	2017
4	La perspectiva de género y el proceso legislativo	Saúl Pérez Trinidad	127	2019
5	Perspectivas de género en la educación básica en México: algunas consideraciones generales a la reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador	Beatriz Rojas Venegas	129	2020
6	El reconocimiento de los derechos LGBTI+ en México: dinámicas políticas de los congresos locales	José Stalin Muñoz Ayora	136	2021

Fuente: Elaboración propia con base en CÁMARA DE DIPUTADOS, *Quórum Legislativo*, (4 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Quorum-Legislativo>.

Como una de las primeras características destaca que todos los artículos fueron escritos por investigadoras e investigadores adscritos al CEDIP, de

los cuales cinco tienen formación en derecho, ya sea a nivel licenciatura o posgrado, y uno en ciencia política. Otro aspecto es que a diferencia de los números previamente analizados, la estructura de estos artículos es homogénea y responde a un formato de investigación o de ensayo académico.

En ese sentido, es posible identificar los objetivos y métodos empleados, la mayoría descriptivos y cualitativos, respectivamente, también se citan las fuentes y referencias bibliográficas que se utilizaron y que sustentan los argumentos expuestos. En consecuencia, la extensión incrementa considerablemente, en promedio 42 cuartillas por artículo.²⁵

En relación con los temas de mujeres y género, destaca que en la edición de la revista Quórum Legislativo aparecen por primera vez hasta el número 95 de octubre-diciembre de 2008, esto es, cinco años después del primer número publicado por el CEDIP y ocho años después del último artículo sobre el tema publicado por el IIL.

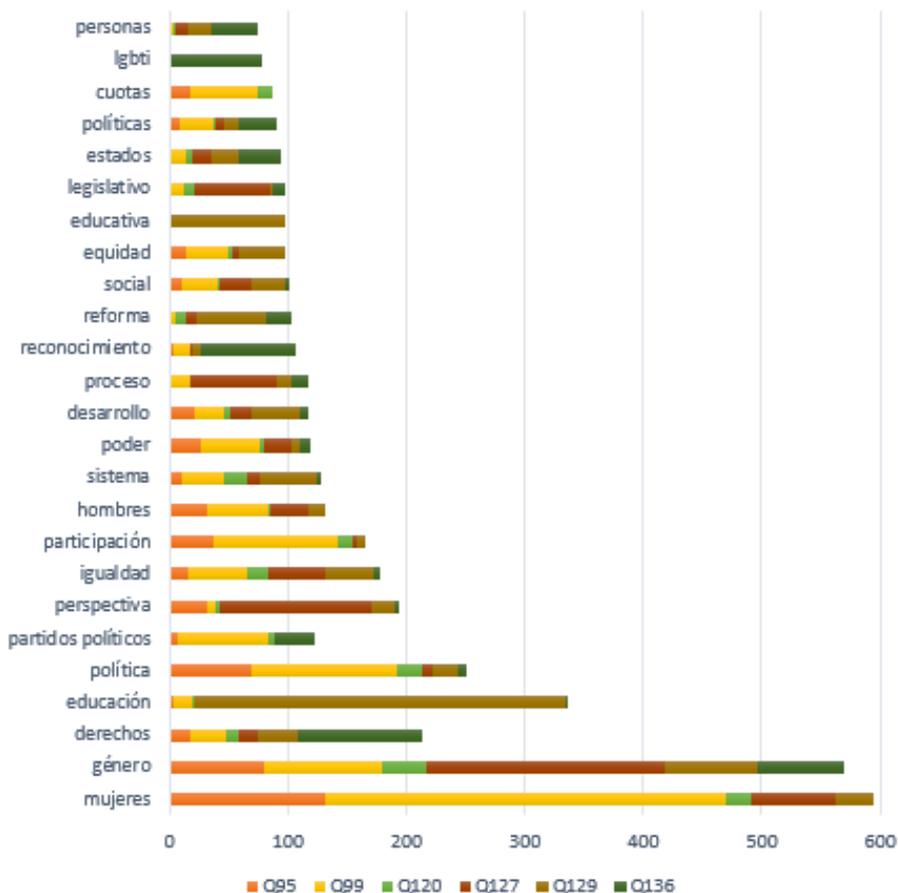
Ahora bien, en cuanto al análisis del contenido, los temas sobre los que versan los artículos en cuestión son: feminismo; perspectiva, identidad y cuotas de género; participación política de la mujer; partidos políticos; transversalidad; educación; reforma educativa y derechos de la comunidad LGBTI+ en México. Es visible que estos se distinguen de los artículos previos en tanto que introducen al análisis teorías y conceptos como perspectiva de género, feminismo y transversalidad. No obstante, a diferencia de los primeros siete artículos analizados, los datos estadísticos no son tan frecuentes en la argumentación, lo cual podría resultar contradictorio ya que, de acuerdo con Luna Santos, desde finales del siglo pasado, se ha dado:

[u]n gran avance en el desarrollo de los indicadores con enfoque de género debido al compromiso de organismos nacionales e internacionales. Particularmente, en la década de 1990 se realizó un esfuerzo importante para cambiar conceptos y métodos (...) que reflejara mejor la realidad de mujeres y hombres. El fruto fue una cuantiosa producción de estadísticas de género en todo el mundo, así como guías y manuales que orientan su uso.²⁶

²⁵ Con excepción del artículo de la doctora Esparza Macías, el cual tiene una extensión de 14 cuartillas.

²⁶ LUNA SANTOS, Silvia, "Desarrollo y utilización de indicadores con enfoque de género en México", en ZAREMBERG, Gisela (coord.), *Políticas sociales y género*, t. II. *Los problemas sociales y metodológicos*, México, FLACSO, 2009, p. 269.

Gráfica 1. Distribución de palabras por artículo
 2005-2021



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica uno muestra que, de las seis investigaciones, cinco vinculan la perspectiva, igualdad y cuotas de género, como temáticas exclusivas de mujeres, contrario a la investigación realizada por Stalin Muñoz sobre los derechos de la comunidad LGBTI+, en la cual el género es una categoría que no se restringe únicamente a ese grupo. En consecuencia, el lenguaje empleado en estos artículos es predominantemente binario, mujeres y hombres, e incluso en algunos no es incluyente porque se

emplean términos masculinos como sujeto o individuo. De nueva cuenta se observa lo contrario en la investigación publicada en el número 136, en la cual se utiliza a lo largo del texto un lenguaje incluyente con términos más genéricos como *personas*.

Palabras como políticas, estados, legislativo, desarrollo, sistema, igualdad y derechos presentan una distribución más homogénea en los seis artículos.

Otro aspecto que se considera relevante señalar es que, al igual que en los artículos anteriores, se identifica al menos uno donde el tema *perspectiva de género* es el objeto central del análisis, pero no lo aplica como base metodológica para su desarrollo.

En relación con los instrumentos internacionales se observa una diferencia importante con los artículos previos, pues en estos se retoman como marco normativo que obliga al Estado mexicano a cumplir con lo establecido en ellos, es decir, desde la formación del derecho que tienen las autoras, estos se incluyen no únicamente como antecedentes históricos si no como ordenamientos jurídicos que fortalecen sus argumentos.²⁸

Otra diferencia es que en estos se hace referencia a los movimientos de mujeres, feministas y a la comunidad LGBTI+, en forma más explícita y consciente, tal es el caso del escrito por Pérez Trinidad, quien argumenta que la *perspectiva de género es un tipo de feminismo*.²⁹

En cuanto a la igualdad entre mujeres y hombres, los artículos en cuestión ya hacen uso del término igualdad sustantiva, específicamente para justificar las cuotas de género como medidas afirmativas a favor de las mujeres, y para dar cuenta de que a pesar de que se ha logrado la igualdad ante la ley, en la práctica dista por mucho de ser una realidad.

Respecto a la interseccionalidad, no se menciona explícitamente. En este sentido, se observa un cambio en el análisis de la situación de las mujeres y el género en estos artículos, dejando fuera otras determinaciones sociales como la clase social y la etnia.

Finalmente, se considera relevante señalar que si bien los artículos de la revista Quórum Legislativo coordinada por el CEDIP atienden

²⁸ Cfr. CABADA HUERTA, Marineyla, “La función parlamentaria con perspectiva de género”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 95, 2008, pp. 45-68, y HERNÁNDEZ REYES, Angélica, “Participación política de la mujer”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 99, 2009, pp. 9-73.

²⁹ PÉREZ TRINIDAD, Saúl, “La perspectiva de género y el proceso legislativo”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 127, septiembre 2019, pp. 123-124.

problemáticas acordes al contexto sociohistórico en el que se desarrollaron, como las cuotas de género, la transversalización de la perspectiva de género en el procedimiento legislativo y la inclusión de grupos vulnerables al trabajo legislativo, quedan otros temas relevantes fuera de análisis, tales como la salud reproductiva y sexual, la violencia de género, el aborto o la despenalización de la interrupción del embarazo, entre otros.

III. PERSPECTIVA DE GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Una vez construida la unidad de análisis, es decir, el caso de la revista Quórum Legislativo de 1992 al 2021, así como las unidades de observación, esto es, los artículos sobre mujeres y género, en este apartado se pretende problematizar sobre la perspectiva de género en la investigación parlamentaria específicamente como proceso de transversalidad, entendida no solo como objeto de estudio sino como perspectiva crítica, así como la interseccionalidad en tanto herramienta de análisis que enriquece la comprensión y explicación de las problemáticas de interés legislativo.

Dado el alcance y extensión del presente trabajo, no se busca profundizar sobre cómo surgen y por qué se habla de la perspectiva de género y la interseccionalidad, sino que se limita a su definición y relevancia en el ámbito de la investigación parlamentaria. Sobre el particular, la *Guía para los servicios de investigación parlamentaria de la Unión Interparlamentaria* señala que:

La función de un servicio de investigación será la de proporcionar análisis que abarquen todas las perspectivas a través de sus productos y servicios que no tienen por objeto ejercer presión, que son neutrales y que se ofrecen por igual al gobierno y a los partidos de la oposición. La labor analítica se centrará en la síntesis de los hechos y en la presentación de información de una manera

equilibrada, tanto en términos políticos como por lo que atañe a los enfoques adoptados para la realización de los análisis.³⁰

Entonces, la investigación parlamentaria se define en función de su utilidad y sus características, según las tareas parlamentarias, por lo que debe ser imparcial, clara, accesible, oportuna, pertinente y confiable.

Ahora bien, respecto a la perspectiva de género, según Largade y De los Ríos *está basada en la teoría de género y se inscribe en el paradigma teórico histórico crítico y en el paradigma cultural del feminismo... tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres.*³¹

Por otro lado, de acuerdo con Serret, la perspectiva de género es un *punto de vista, a partir del cual se visualizan los distintos fenómenos de la realidad (científica, académica, social o política), que tiene en cuenta las implicaciones y efectos de las relaciones sociales de poder entre los géneros (masculino y femenino, en un nivel, y hombres y mujeres en otro).*³²

En lo que se refiere a la interseccionalidad, de acuerdo con PARLAMERICAS puede definirse como:

...una herramienta analítica que reconoce que las desigualdades sistémicas se configuran a partir de la superposición de diferentes factores sociales como el género, la etnia y la clase social. En consecuencia, tanto las desventajas como los privilegios que tiene una persona en un momento y lugar determinados no pueden entenderse examinando de forma aislada los diversos elementos de su identidad. Por el contrario, se debe prestar atención al conjunto de relaciones de poder que le afectan, incluidas aquellas fuerzas a nivel macro como el pasado colonial y la pobreza; y

30 UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015, p. 7, <https://repository.ifa.org/bitstream/123456789/1180/1/guidelines-for-parliamentary-research-services-es.pdf>.

31 LARGADE Y DE LOS RÍOS, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, México, Siglo XXI Editores, 2020, p. 13.

32 SERRET, Estela, *op.cit.*, p. 15.

las fuerzas a nivel micro, entre ellas el estado de salud de una persona y la estructura de su familia o comunidad.³³

Así las cosas, por perspectiva de género se entiende una visión crítica que permite develar un problema siempre presente, aunque generalmente invisibilizado: la desigualdad entre los géneros; mientras que, la interseccionalidad es una herramienta que intenta incorporar diferentes formas de discriminación y desigualdad que explican la complejidad de las problemáticas existentes (sociales, jurídicas, políticas, etcétera).

En ese sentido, como se pudo observar del estudio de caso histórico comparado de las revistas Quórum y Quórum Legislativo, tanto la perspectiva de género como la interseccionalidad se han implementado para dar cuenta de ciertas problemáticas, en algunos casos de manera explícita y en otros no, específicamente en lo que respecta a la perspectiva de género. Pero sin duda alguna enriquecieron los contenidos de los números publicados a lo largo de 30 años de la revista.

A diferencia de la interseccionalidad, la transversalidad de la perspectiva de género en la investigación parlamentaria tiene dos campos de acción, el primero en su objeto de estudio para visibilizar las desigualdades entre géneros, partiendo de que *todas las relaciones sociales siguen atravesadas en la actualidad por un sistema simbólico imaginario de dominación*³⁴ que subordina lo femenino a lo masculino; y el segundo, para cuestionar cómo investigamos, partiendo del hecho de que la generación de conocimiento acumulado, los conceptos y juicios que se hacen extensivos a la realidad social, son construidos por personas, generalmente empleando un prejuicio androcéntrico obviando la participación de mujeres en la generación del aparato crítico en las disciplinas.³⁵

En ese sentido, es posible entender que la divulgación de información e investigaciones de interés legislativo en materia de mujeres y género, a lo largo de 30 años de la revista Quórum Legislativo, presente sesgos de género en artículos escritos tanto por hombres como por mujeres, pero

33 PARLAMERICAS, *Interseccionalidad*, (marzo de 2022), https://parlamericas.org/uploads/documents/Intersectionality_es.pdf.

34 SERRET, Estela, *op. cit.*, p. 52.

35 Cfr: *Idem*, p. 76.

sobre todo destaca el hecho de que no ha sido un tema o problemática abordado de manera sistemática.

Cabe señalar que en 2005 se creó el *Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género en la Cámara de Diputados, cuyo objetivo es apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica y servicios de apoyo técnico que contribuya a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género.*³⁶ En consecuencia, puede considerarse que los temas sobre mujeres y género desde ese entonces, han sido objeto de estudio específico y divulgación de este centro en particular, sin embargo, las definiciones sobre la perspectiva de género como de interseccionalidad, no son exclusivas de un centro de estudios.

Es decir, las investigaciones y estudios jurídicos que generalmente se divulgan a través de la revista *Quórum Legislativo*, a cargo del CEDIP, no se encuentran exentos de las relaciones sociales de poder entre los géneros ni de otras determinantes sociales como la etnia, la edad, la clase social, etcétera, por lo que podría considerarse pertinente incorporar formalmente a nivel institucional, la perspectiva de género y la interseccionalidad como métodos y herramientas críticas para la investigación parlamentaria.

IV. CONCLUSIONES

La investigación parlamentaria sobre mujeres y género en la Cámara de Diputados, primero con el Instituto de Investigaciones Legislativas a través de la revista *Quórum*, y posteriormente con el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias mediante *Quórum Legislativo*, no se ha desarrollado bajo una línea de investigación específica y tampoco ha incorporado de manera sistemática la perspectiva de género y la interseccionalidad como categoría y herramienta de análisis, respectivamente.

³⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género*, (22 de marzo de 2022), http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_logro_de_la_igualdad_de_genero/01a_quienes_somos. La denominación actual es Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género.

El análisis descriptivo de las características generales de los números publicados desde abril de 1992 hasta diciembre de 2021 da cuenta que, la producción y divulgación de temas sobre mujeres y género ha sido desigual, ocho autores hombres frente a dos autoras mujeres en promedio por cada número, y tan solo 39 artículos en la materia en los 30 años analizados.

No obstante, esta investigación identificó que la participación de mujeres en la dirección y coordinación de la revista Quórum, se tradujo en una mayor cantidad de artículos publicados sobre el tema en cuestión.

Respecto a los contenidos de los artículos publicados bajo la dirección del IIL, los principales temas fueron las mujeres y el desarrollo, la participación política de la mujer, la salud materno infantil y el aborto. En la mayoría, se reconoció la aplicación de una perspectiva de género e interseccionalidad, aunque no de manera explícita y metódica.

En relación con los contenidos de los artículos analizados de la revista Quórum Legislativo, versan sobre la igualdad y la perspectiva de género, así como de la participación política de la mujer. A diferencia de los anteriores, estos son ensayos e investigaciones de tipo académico, por lo que la estructura es más homogénea y presentan las fuentes bibliográficas que sustentan sus argumentos. En la mayoría de los artículos analizados, el género y la perspectiva de género se relaciona únicamente con las mujeres. Sin embargo, otros rubros de análisis como los derechos de la comunidad LGBTI+, han tenido espacio en esta publicación.

El análisis histórico de las mujeres y el género en la revista Quórum y Quórum Legislativo, permite reconocer los antecedentes a partir de los cuales se perfila una posible línea de investigación, pero, sobre todo, para incorporar la perspectiva de género y la interseccionalidad en la investigación parlamentaria. Lo cual, armonizaría las tareas y funciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias con las transformaciones que el movimiento de mujeres, feministas y personas de la comunidad de la diversidad sexual han generado en el Poder Legislativo. De hecho, la actual LXV Legislatura se denomina de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- BAHENA ÁVILA, Juventina, *Senadoras de México, 1958-2012*, México, Senado de la República e Instituto Nacional de las Mujeres, 2013.
- BASAVE BENÍTEZ, Agustín, “Un año de Quórum”, *Quórum*, México, núm. 12, marzo 1993.
- CABADA HUERTA, Marineyla, “La función parlamentaria con perspectiva de género”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 95, 2008.
- CAVERO PÉREZ, Ernesto, *Sistemas de información e investigación parlamentaria*, CESOP, México, octubre 2018.
- CEPEDA DE LÉON, Ana, “Mujeres y medios de comunicación”; *Quórum*, México, núm. 42, mayo 1996.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión en el nuevo orden político”, Congreso REDIPAL (Virtual I), Red de Investigadores parlamentarios en línea, México, Dirección General del CEDIA, 2008.
- ECHARRICÁNOVAS, Carlos, “Interseccionalidad de las desigualdades de género en México.”, *Un análisis para el seguimiento de los ODS*, CONAPO-ONUMujeres, 2020.
- HERNÁNDEZ REYES, Angélica, “Participación política de la mujer”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 99, 2009.
- HUERTA DELGADO, Marineyla, “La integración de la mujer al desarrollo: una asignatura pendiente”, *Quórum*, México, núm. 33, marzo-abril 1995.
- INMUJERES-ONUMUJERES, *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*, México, 2014.
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, México, Siglo XXI Editores, 2020.
- ONU, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional*, 2017.

- PÉREZ TRINIDAD, Saúl, “La perspectiva de género y el proceso legislativo”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 127, septiembre 2019.
- SERRET, Estela, *¿Qué es y para qué es la perspectiva de género? Libro de texto para la asignatura: perspectiva de género en educación superior*, Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas, México, 2008.
- SIMONS, Helen, *El estudio de caso: teoría y práctica*, Madrid, Morata, 2011.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015.
- ZAREMBERG, Gisela (coord.), *Políticas sociales y género*, ts. I y II, México, FLACSO, 2009.

2. Normativa nacional

- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.

3. Internet

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Antecedentes*.
- , *Biblioteca virtual. revista quórum 1992-2000*.
- , *Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género*.
- , *Índice por autor de la Revista Quórum Legislativo: 1992 (Nº. 1)-2012 (Nº.107)*.
- , *Quórum Legislativo*.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

The logo features the number '30' in a large, elegant, brown serif font with a white outline. Below it, the word 'ANIVERSARIO' is written in a smaller, brown, all-caps serif font. The entire design is enclosed within a double-line maroon border.

30
ANIVERSARIO

LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO. ANÁLISIS COMPARADO A NIVEL NACIONAL

PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICES IN MEXICO. COMPARATIVE ANALYSIS AT THE NATIONAL LEVEL

Noé LUIS ORTIZ¹

JOSÉ STALIN MUÑOZ AYORA²

RESUMEN: La presente investigación tiene como objetivo analizar el estado actual de los servicios de investigación parlamentaria en México, a la luz de la evidencia disponible en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y sus correlativos en los treinta y dos congresos locales. Para ello, se proponen cuatro categorías de análisis: marco normativo, estructura organizacional, funciones sustantivas y divulgación de investigaciones. Se utilizan métodos de investigación cuantitativos y cualitativos. La evidencia proviene sobre todo de la revisión de la legislación orgánica y reglamentaria en la materia. En general, se encuentra que los servicios locales de investigación parlamentaria han tenido un desarrollo propio, independiente del ámbito federal.

ABSTRACT: This research seeks to analyze the current state of parliamentary research services in Mexico, in the light of evidence available from the Study Center of Law and Parliamentary Research of the Mexican Deputies Chamber and the corresponding 32 local congresses. To do so, four categories of analysis are employed: normative framework, organizational structure, substantive functions and research divulgation. Both quantitative and qualitative research methods are used. The evidence derives mainly from the revision of organic and regulatory legislation in the matter. It is found that local parliamentary research services have had an independent development, apart from that at the federal level.

PALABRAS CLAVE: investigación parlamentaria, Cámara de Diputados, congresos locales.

KEYWORDS: parliamentary research, Chamber of Deputies, local congresses.

¹ Director de Estudios Parlamentarios del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Derecho.

² Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve aproximación a los servicios de investigación parlamentaria*. III. *Evolución de la investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados, con énfasis en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*. IV. *Los servicios de investigación parlamentaria en las entidades federativas de México, en perspectiva comparada*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

En décadas recientes se ha observado en nuestro país un avance significativo en la institucionalización de los servicios de investigación parlamentaria, tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos locales. Como resultado, han proliferado institutos, centros y organizaciones análogas dedicadas a ese tipo de investigación. En tanto que se trata de procesos recientes e independientes, se observa un nivel de consolidación dispar entre todos ellos.

En virtud de lo anterior, es relevante cuestionarnos: ¿cómo han evolucionado los servicios de investigación parlamentaria en México?; ¿cuál es su estado actual?; ¿los congresos locales han retomado el modelo establecido a nivel federal o han optado por una ruta propia? El objetivo de la presente investigación es responder estas interrogantes, esbozando una perspectiva general del estado que guarda esta clase de servicios en el país, a partir del análisis del marco normativo que los rige.

Para tal efecto, se toma como referencia al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados,³ por tratarse probablemente del más antiguo y consolidado del país en su tipo, pero además, porque al trabajar ahí los autores conocemos de cerca su organización y funcionamiento. A partir del estudio de su evolución institucional y normativa, se plantea una comparación entre dicho centro y sus contrapartes en los congresos locales en cuatro categorías de análisis: marco normativo, estructura organizacional, funciones sustantivas y divulgación de investigaciones.

³ En adelante también CEDIP o Centro.

Así las cosas, el trabajo inicia con una breve aproximación a los servicios de investigación parlamentaria para conocer el contexto histórico en el que surgieron y su propósito. Después se exponen brevemente los orígenes y la evolución de los centros de estudios de la Cámara de Diputados en general, y del CEDIP en particular, así como el estado en el que se encuentran los cuatro rubros de análisis previamente descritos; lo anterior, con el ánimo de cotejarlos con la situación que impera en los congresos locales. Finalmente se formulan las conclusiones y se enlistan las referencias consultadas.

II. BREVE APROXIMACIÓN A LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Los orígenes de estos servicios se sitúan en Francia, con la creación en 1796 de la biblioteca parlamentaria de la Asamblea Nacional. En 1800, el Congreso de los Estados Unidos hizo lo propio con el establecimiento de su biblioteca.⁴ Aunque en ambos casos la finalidad primigenia fue satisfacer la demanda de información por parte de los legisladores, con el paso del tiempo evolucionaron para convertirse en instancias de generación y análisis de insumos legislativos.⁵

En efecto, en 1914 se creó el departamento de referencia de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, renombrado en 1946 como Servicio de Referencia Legislativa, y posteriormente como Servicio de Investigación del Congreso.⁶ En Francia, por su parte, se creó una división de información parlamentaria y administrativa dentro de la biblioteca en 1970, que posteriormente desembocó en la Oficina de Investigación y Documentación.⁷

En México —como se verá después— se siguió la misma ruta, primero con el establecimiento de servicios de documentación e información

4 Cfr. NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020, p. 130.

5 Cfr. *Idem*.

6 Cfr. *Ibidem*, pp. 130-131.

7 Cfr. *Ibidem*, p. 131.

mediante la instauración de la Biblioteca del Congreso de la Unión en 1936, y después con la creación de centros de estudio como generadores de investigaciones, con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el 31 de agosto de 1999.

A partir de esas experiencias iniciales y de su posterior expansión en otras partes del mundo, se ha considerado que, en términos generales, los servicios de investigación parlamentaria responden a la necesidad de los cuerpos legislativos de contar con información y estudios autogenerados, de calidad, oportunos, especializados y neutrales, para apoyar la toma de decisiones y, al mismo tiempo, evitar la dependencia de los análisis procedentes de otras instancias de gobierno.⁸ En este sentido, se les considera una herramienta clave para conservar el equilibrio democrático entre poderes.⁹

Cabe mencionar que el establecimiento de bibliotecas y centros de investigación internos es solo una de las vías de acceso a información especializada por parte de los parlamentos. De hecho, los legisladores podrían acudir a las fundaciones de sus partidos, a organismos gubernamentales encargados de proveer datos, a grupos de interés, académicos, asociaciones civiles o consejeros políticos, o contratar servicios de consultoría externa.¹⁰ Como se observa, las opciones no necesariamente son excluyentes entre sí, por lo que la decisión de elegir una sobre la otra depende de factores económicos, políticos o estratégicos. No obstante, hay estudios que sugieren la preferencia por fuentes internas, entre otras cosas, por la provisión garantizada de información sobre procesos complejos, pero presentada de forma accesible y centrada en un rubro específico de interés.¹¹

⁸ Cfr. ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, México, Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República, 2015, Cuaderno de Investigación, pp. 12-14; UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015, pp. 11-12; JÁGR, David, “Parliamentary research services as expert resource of lawmakers. The Czech way”, *The Journal of Legislative Studies*, Reino Unido, vol. 28, núm. 1, 2022, p. 96.

⁹ Cfr. MILLER, Robert *et al.*, *Parliamentary libraries, institutes and offices: the source of parliamentary information*, Washington, The World Bank, 2004, WBI Working Papers, p. 2; JÁGR, David, *op. cit.*, p. 97.

¹⁰ Cfr. JÁGR, David, *op. cit.*, p. 95.

¹¹ Cfr. NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *op. cit.*, pp. 127 y 129.

Los centros de estudio o institutos adscritos a los órganos legislativos que prestan servicios de investigación parlamentaria pueden ser muy diferentes entre sí. En su estudio comparativo de varios países del mundo, Miller, Pelizzo y Staphenurst establecen una clasificación de servicios de investigación parlamentaria en tres categorías: internos, cuando forman parte de la burocracia parlamentaria; externos, si constituyen organizaciones independientes y mixtos, cuando combinan los rasgos anteriores.¹²

El carácter interno o externo de los institutos es relevante, pues puede determinar la objetividad y pertinencia de las investigaciones. En general, los centros externos tienen mayor capacidad para interactuar con la sociedad civil y más libertad para innovar en sus líneas de investigación. Mientras que los centros internos, por su institucionalidad, corren menos riesgo de ser influenciados por grupos políticos y, por su cercanía, pueden generar productos de investigación más relevantes para el quehacer legislativo cotidiano.¹³

Respecto de los temas que tratan, se ha encontrado que los servicios de investigación parlamentaria se centran sobre todo en los ámbitos legal, político, financiero, histórico y tecnológico.¹⁴ De hecho, se observa que mientras que los recursos humanos mínimos de todo centro de investigación parlamentaria deberían incluir personas formadas en materias de derecho y economía, los institutos con más recursos cuentan con perfiles provenientes de áreas como ciencias sociales, asuntos internacionales, administración pública y estudios ambientales.¹⁵

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria y la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, por sus siglas en inglés), los servicios de investigación parlamentaria pueden ofrecer cinco tipos de servicios, dependiendo de sus capacidades.¹⁶ De

¹² Cfr. MILLER, Robert *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

¹³ Cfr. *Ibidem*, p. 9.

¹⁴ Cfr. FITSILI, Fotios y KOUTSOGIANNIS, Alexandros, "Strengthening the capacity of parliaments through development of parliamentary research services", *13th workshop of parliamentary scholars and parliamentarians*, 29-30 de julio de 2017, p. 4.

¹⁵ Cfr. UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶ Los cinco tipos de análisis que realizan los servicios de investigación parlamentaria son: referencia, síntesis, análisis, examen e investigación. Cfr. *Ibidem*, p. 22.

esta forma, los servicios más pequeños, como las bibliotecas, proveen y sintetizan información sobre un tema de relevancia legislativa; los más grandes, como los institutos independientes con personal suficiente, realizan el trabajo adicional de analizar la información mediante distintas técnicas, evalúan las contradicciones de las innovaciones legislativas e incluso establecen líneas de investigación propias.¹⁷

III. EVOLUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, CON ÉNFASIS EN EL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Creada en 1936, la Biblioteca del Congreso de la Unión fue el primer centro de información documental del Poder Legislativo mexicano.¹⁸ Le siguieron la Biblioteca *Melchor Ocampo* del Senado en 1970¹⁹ y el Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados en 1976.²⁰ Luego, en 1981 se crearía formalmente el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.²¹ En 1999,

¹⁷ Cfr. *Idem*.

¹⁸ Por lo que hace a la Biblioteca del Congreso de la Unión (hoy Biblioteca General), inició su proceso de creación con un proyecto de acuerdo presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados por el diputado Carlos A. Calderón el 24 de agosto de 1935. Cfr. CALDERÓN, Carlos A., *Proyecto de acuerdo para que la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, sea puesta en servicio para el pueblo*, (Cámara de Diputados), Diario de los Debates, año II, núm.7, 19 de septiembre de 1935, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/36/2do/Ord/19350919.html>.

¹⁹ Fundada en 1970, la Biblioteca Melchor Ocampo es la unidad de información documental del Senado de la República, iniciada con la colección bibliográfica del último constituyente de 1917, Jesús Romero Flores. Cfr. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Biblioteca Melchor Ocampo*, (22 de marzo de 2022), <https://www.senado.gob.mx/BMO/index.htm>.

²⁰ El Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (CEDIMAP), creado mediante acuerdo el 2 de septiembre de 1976, funcionaría como un órgano de consulta en materia de documentación y de apoyo informático, lo que lo constituye como el primer antecedente de un centro de información automatizada. Cfr. CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión en el nuevo orden político”, Congreso REDIPAL (Virtual I) Red de Investigadores parlamentarios en línea, México, Dirección General del CEDIA, 2008, p. 4, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CR-18-08.pdf>.

²¹ A partir del punto de acuerdo propuesto por los diputados Luis M. Fariás, Rafael Corrales Ayala, Demetrio Ruiz Malerva, Luis Medina Peña, Mauricio Valdés Rodríguez, Miguel Ángel Composeco Cadena, Roberto Rincón Robledo, Rafael Alonso y Prieto, Eugenio Ortiz Walls, Jorge Amador Amador, Juan Manuel Elizondo, Belisario Aguilar Olvera y Sabino Hernández Téllez. Cfr. M. FARIAS, Luis *et al.*,

con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²² surgieron los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (que sustituyó al Instituto de Investigaciones Legislativas) y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Aunque se habían presentado otras iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de 1979,²³ la primera en contemplar la creación de los tres nuevos centros fue de los diputados Pablo Gómez Álvarez y Sergio César Alejandro Jáuregui Robles,²⁴ que en la motivación de su propuesta expresaban la necesidad de una nueva organización parlamentaria que facilitara el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los diputados.²⁵

Tiempo después, mediante reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 2004,²⁶ se sumaría el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.²⁷ Al año siguiente se estableció el Centro de Estudios para

Creación del Instituto de Investigaciones Legislativas, (Cámara de Diputados), Diario de los Debates, año III, núm. 48, 26 de diciembre de 1981, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/51/3er/Ord/19811226.html>.

²² Esta Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1999, fue producto de un largo proceso de negociaciones que inició prácticamente con la misma LVII Legislatura (1997-2000). Para un resumen más detallado del proceso véase PAOLI BOLIO, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio 2000, p. 138.

²³ Cfr. *Ibidem*, pp. 137-139.

²⁴ Cfr. GÓMEZ ÁLVAREZ, Pablo y JÁUREGUI ROBLES, Sergio César Alejandro, *Iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año II, núm. 249, 22 de abril de 1999, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/abr/19990422.html#Ini990422Jauregui>.

²⁵ Posteriormente, la iniciativa de reforma presentada por diputados miembros del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 28 de mayo de 1999, retomaría la propuesta de crear centros de estudio, introduciendo de paso la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera caracterizado por la especialización y el profesionalismo de sus integrantes. Cfr. ARROYO VIEYRA, Francisco *et al.*, *Iniciativa de decreto que reforma y adiciona las disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año II, núm. 274, 28 de mayo de 1999, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/may/19990528.html#Iniciativas>.

²⁶ Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 2004*, (19 de enero de 2022), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=708448&fecha=10/05/2004.

²⁷ Que tuvo su origen en la iniciativa presentada el 27 de noviembre de 2003 por el diputado Víctor Suárez Carrera. Cfr. SUÁREZ CARRERA, Víctor, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria*, (Cámara de Diputados),

el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género,²⁸ formalizado el 3 de agosto de 2005,²⁹ hoy denominado Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género.³⁰

La Cámara de Diputados cuenta en la actualidad con cinco centros de estudios adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.³¹ En general, tienen como objetivo prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Diputados, conforme a los programas aprobados y los cánones de la investigación científica; se integran por funcionarios de servicio de carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.³²

Con base en ese panorama normativo general, a continuación se analiza al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias en los cuatro rubros previamente adelantados, a saber: marco normativo, estructura orgánica, funciones sustantivas y medios de divulgación.

1. Marco normativo

El fundamento del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones

Gaceta Parlamentaria, año VII, núm. 1382-I, 27 de noviembre de 2003, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/nov/20031127-I.html#Carrera>.

28 A iniciativa de la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, *Cfr.* GASTÉLUM BAJO, Diva Hadamira, *Iniciativa que reforma el numeral 3 del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, núm. 1684-I, 3 de febrero de 2005, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/feb/20050203-I.html#Ini20050203Diva>.

29 *Cfr.* SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 2005*, (19 de enero de 2022), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2088475&fecha=03/08/2005.

30 Por virtud del Decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Cfr.* SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2017*, (19 de enero de 2022), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509581&fecha=28/12/2017.

31 Concretamente se trata del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género. Véase el artículo 49, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

32 En términos de lo dispuesto por el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Parlamentarias proviene del principio de autonomía parlamentaria, que faculta a las cámaras del Congreso de la Unión a procurarse sus propias normas de estructura, organización y funcionamiento internos.³³

En este sentido, el artículo 70 constitucional, en su párrafo segundo, establece que: *El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos*, la cual no puede ser vetada ni requerirá la promulgación del Poder Ejecutivo federal para tener vigencia. De la misma forma, el artículo 77 constitucional, fracción III, faculta a cada una de las cámaras a elaborar su reglamento interno sin intervención de la otra. Sobre los alcances del mencionado principio se ha dicho que:

Se entiende por autonomía parlamentaria la potestad de autorregulación que se proyecta en sus ámbitos organizativo y funcional del propio Congreso –*rectius*: Parlamento– respecto de todas las actuaciones que realizan en ejercicio de sus funciones, sin injerencia de otros órganos o poderes del Estado; su fundamento reside en garantizar la libre y normal actuación del Parlamento, sin injerencia alguna de los otros órganos y, para ello, es al único al que se le reconoce la potestad de autorregulación –reglamento parlamentario– en todo lo que se refiere a dictar sus reglamentos, elegir a sus órganos rectores, aprobar su presupuesto y disponer de su propio personal.³⁴

Así las cosas, el principio de autonomía parlamentaria fundamenta la emisión de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 49.3 da origen a los centros de estudios en general, y al CEDIP en particular, en los siguientes términos:

La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios

³³ Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Comentario al artículo 70”, en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 579.

³⁴ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, “Comentario al artículo 77”, en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *op. cit.*, p. 648.

de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el logro de la igualdad de género.

Adicionalmente, el CEDIP rige su organización y funcionamiento por lo dispuesto, tanto en el Reglamento de la Cámara de Diputados como en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que se analizan más adelante.

2. Estructura orgánica

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados: *La estructura básica de cada Centro de Estudios estará conformada por un Director General, cuatro directores de proyecto y el número de investigadores que la disponibilidad presupuestal permita.*

En la actualidad, la estructura orgánica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se ajusta, en lo general, a lo dispuesto en el Estatuto, pues se integra por una dirección general, cuatro direcciones de área (Dirección de Estudios Parlamentarios, Dirección de Estudios de Constitucionalidad, Dirección de Estudios Legislativos y Dirección de Estudios Jurídicos), una coordinación técnica y personal de apoyo, tanto administrativo como de investigación. Es importante señalar que este sector recientemente comenzó la renovación de cuadros, de modo que las y los investigadores adscritos a este centro de estudios forman parte del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, el artículo 49.4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que *El centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias, contará en su estructura con una Dirección para desarrollar estudios de transparencia, rendición de cuentas y políticas anticorrupción.* Si bien esta dirección no se ha creado formalmente, esa línea de investigación se ha desarrollado por las direcciones existentes.

Finalmente, el CEDIP cuenta además con la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario prevista en el artículo 283.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece:

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en el ámbito de sus atribuciones, podrá crear y organizar una academia de formación de cuadros y personal parlamentarios que se denominará Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario que podrá actuar interinstitucionalmente con instancias afines, cuyos programas se establecerán tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las Instituciones Nacionales Públicas de Educación Superior.

En resumen, el siguiente esquema presenta la actual estructura orgánica del CEDIP.

Esquema 1. Estructura orgánica del CEDIP, 2022



Fuente: Elaboración propia.

3. *Funciones sustantivas*

Las funciones y tareas del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se encuentran previstas en el artículo

43 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que por su relevancia se transcribe a continuación:

Artículo 43.- El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene las funciones y tareas siguientes:

- a) Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas;
- b) Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias;
- c) Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- d) Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias;
- e) Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas;
- f) Estructurar y mantener actualizado un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones; y (sic)
- g) Procesar la información de su especialidad que se integrará al subsistema de informática y estadística parlamentarias; y
- h) Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales para el desempeño de sus funciones, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara.

La disposición anterior permite agrupar las actividades sustantivas del CEDIP en tres rubros: investigación; capacitación y vinculación institucional.

4. *Divulgación de investigaciones*³⁵

Las investigaciones que se elaboran en el CEDIP tienen diversas vías de divulgación. En general, todas se publican en el portal de transparencia de la Cámara de Diputados, como parte de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 70, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³⁶

Además, algunas de esas investigaciones forman parte de las revistas del Centro. La publicación insignia es *Quórum Legislativo*, cuyo primer número data de abril de 1992, y comenzó siendo una publicación mensual del entonces Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados bajo la denominación de *Quórum*. Con la entrada en funciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y, concretamente a partir de 2003, se retomó su publicación con dos cambios que se mantienen hasta la fecha: la denominación de *Quórum Legislativo* y la periodicidad de publicación trimestral.

Hasta diciembre de 2021 se han publicado 136 números de la revista, con más de mil trabajos. Aunque se han abarcado una diversidad de temas, el enfoque predominante es el análisis jurídico y político de asuntos legislativos.³⁷

En septiembre de 2021 el CEDIP inauguró una nueva revista: *Agenda Legislativa*. Desde los trabajos preparatorios se pensó que esta tuviera una vocación multidisciplinaria, interdisciplinaria y transdisciplinaria, que reflejara el reciente fortalecimiento institucional del Centro.³⁸ A la fecha solo cuenta con un número y su publicación es semestral.

³⁵ Aunque la divulgación de investigaciones podría considerarse como una más de las funciones sustantivas del CEDIP, por su trascendencia, en este estudio se establece como una categoría analítica independiente.

³⁶ Artículo 70. Además de lo señalado en el artículo 72 de la Ley General y 68 de esta Ley, los sujetos obligados del Poder Legislativo Federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: I. a XIII. ... XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y ...

³⁷ Respecto de la evolución temática y organizativa de la revista *Quórum Legislativo*, en este mismo número se pueden consultar los trabajos de BOLIO LÓPEZ, Elena Beatriz, “Tópicos de investigación parlamentaria en *Quórum* y *Quórum Legislativo*” y VARGAS FLORES, Gabriela, “Las mujeres y el género en la investigación parlamentaria: estudio de caso de la revista *Quórum Legislativo* (1992-2021)”.

³⁸ En la presentación de esta revista se afirmó que su publicación estaba estrechamente relacionada ...con los esfuerzos que se han venido realizando en torno a la consolidación del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, lo que ha dado como resultado la integración de investigadores e investigadoras con un alto perfil académico y profesional, que no se circunscriben a una sola disciplina científica, situación que aplaudimos porque entendemos que, lo parlamentario, constituye un objeto de estudio que trasciende lo unidisciplinario y se instala ahí donde los saberes tradicionales convergen. ROSAS DE LEÓN, Hugo Christian, “Presentación”, *Agenda Legislativa*, núm. 1, septiembre de 2021, p. 11.

Además de las publicaciones periódicas descritas, el CEDIP produce y difunde de forma sistemática libros y documentos de trabajo sobre temas de relevancia legislativa. Es importante señalar que las publicaciones anteriores son las vigentes hoy en día. Históricamente se ha contado con otras formas de divulgación que paulatinamente han quedado relegadas, sobre todo con motivo de los cambios de legislatura.

De entre las publicaciones históricas cabe destacar *Expediente Parlamentario*, que fue una revista cuyo objetivo era, según se manifestó en la editorial de su primer número: *...proporcionar a los legisladores y a quienes le auxilian en el ejercicio de sus funciones, una herramienta que permita el conocimiento técnico de las instituciones del derecho parlamentario, mediante el análisis de las instituciones parlamentarias aplicables tanto en el derecho nacional como en la óptica del derecho comparado.*³⁹ La publicación contó con 33 números, el último de ellos de 2012.

Además, se publicaron ocasionalmente series temáticas. La *Serie Amarilla*⁴⁰ contó con 21 números, el último de 2014; la *Serie Roja*⁴¹ con 11 números, el último de 2012; la *Serie Verde*⁴² con 9 números, el último de 2011; la *Serie Azul*⁴³ con 6 números, el último de 2012 y la *Serie Gris*⁴⁴ con 5 números, el último de 2020.

³⁹ CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, “Editorial”, *Expediente Parlamentario*, México, núm. 1, diciembre de 2003, p. 1.

⁴⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Serie Amarilla*, (03 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Serie-Amarilla>.

⁴¹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Serie Roja*, (03 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Serie-Roja>.

⁴² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Serie Verde*, (03 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Serie-Verde>.

⁴³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Serie Azul*, (03 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Serie-Azul>.

⁴⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Serie Gris*, (03 de marzo de 2022), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Publicaciones/Serie-Gris.-Memorias>.

IV. LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este apartado se consideran los treinta y dos servicios locales de investigación parlamentaria identificados a nivel nacional, uno por cada entidad federativa. Como el objetivo de la investigación es contrastar el avance de esos servicios con el trabajo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, se optó por delimitar el análisis en aquellos cuyas funciones sustantivas resultaban equiparables con las del referido centro. Es por ello que, en los casos en que el congreso local contaba con más de una institución dedicada a la investigación parlamentaria, únicamente se eligió como objeto de análisis aquel que estaba orientado hacia temas jurídicos y legislativos, excluyendo a aquellos enfocados en otros temas específicos (género, opinión pública, finanzas, etcétera). Sin restarles importancia en el trabajo que realizan en apoyo a la función legislativa, se consideró que, por su naturaleza, dichas instituciones resultarían menos comparables con el CEDIP y más con otros centros de estudio de la propia Cámara de Diputados.⁴⁵

En este contexto, la siguiente tabla enlista los treinta y dos servicios de investigación parlamentaria considerados para este estudio.

Tabla 1. Servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales de México, 2022⁴⁶

Entidad federativa	Servicio de investigación
Aguascalientes	Unidad de Investigaciones Legislativas
Baja California	Dirección de Consultoría Legislativa
Baja California Sur	Instituto de Estudios Legislativos

⁴⁵ Como se expuso en el apartado anterior, la Cámara de Diputados cuenta con cinco centros de estudios.

⁴⁶ Las nomenclaturas se toman de los textos normativos vigentes.

Entidad federativa	Servicio de investigación
Campeche	Instituto de Estudios Legislativos
Chiapas	Instituto de Investigaciones Legislativas
Chihuahua	Instituto de Estudios e Investigación Legislativa
Ciudad de México ⁴⁷	Instituto de Investigaciones Legislativas
Coahuila	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias
Colima	Dirección de Proceso Legislativo
Durango	Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos
Estado de México	Instituto de Estudios Legislativos
Guanajuato ⁴⁸	Instituto de Investigaciones Legislativas
Guerrero ⁴⁹	Instituto de Estudios Parlamentarios
Hidalgo	Instituto de Estudios Legislativos
Jalisco	Centro de Investigaciones Legislativas
Michoacán	Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos
Morelos	Instituto de Investigaciones Legislativas
Nayarit	Dirección de Investigación Legislativa
Nuevo León	Centro de Estudios Legislativos
Oaxaca ⁵⁰	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria
Puebla	Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas ⁵¹
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas
Sinaloa	Instituto de Investigaciones Parlamentarias
Sonora	Centro de Investigaciones Parlamentarias
Tabasco	Instituto de Investigaciones Legislativas

⁴⁷ El Congreso de la Ciudad de México cuenta también con el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género.

⁴⁸ El Congreso de Guanajuato cuenta también con el Centro de Estudios Parlamentarios.

⁴⁹ Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri.

⁵⁰ El congreso de Oaxaca cuenta con otros centros de estudio, concretamente, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios de las Mujeres y Paridad de Género y el Centro de Estudios, Asesoría y Capacitación Municipal en materia de Prevención de Actos de Corrupción.

⁵¹ Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas Gilberto Bosques Saldivar.

Entidad federativa	Servicio de investigación
Tamaulipas ⁵²	Instituto de Investigaciones Parlamentarias
Tlaxcala	Instituto de Estudios Legislativos
Veracruz ⁵³	Coordinación de Investigaciones Legislativas
Yucatán	Instituto de Investigaciones Legislativas
Zacatecas	Unidad de Investigaciones y Estudios Legislativos

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y reglamentos locales.

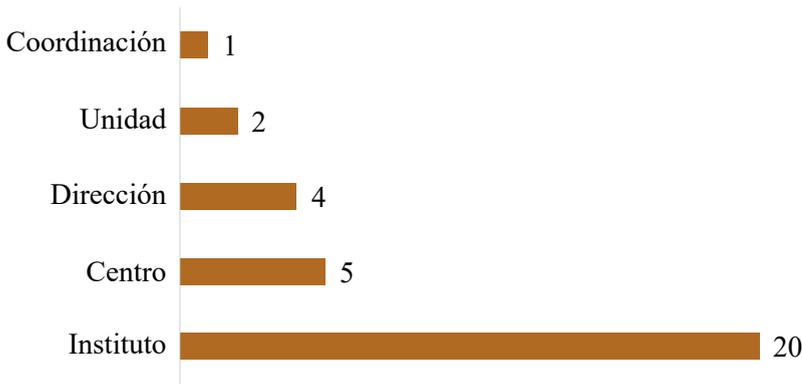
A partir de la tabla anterior, es posible afirmar que, pese a las diferencias en denominación, naturaleza jurídica, adscripción, atribuciones, estatuto administrativo, etcétera, en general, todos los congresos locales cuentan dentro de sus estructuras con instancias dedicadas a proporcionar servicios de investigación parlamentaria, por tanto, es posible desprender distintas variables de análisis.

En primer lugar, los servicios de investigación parlamentaria de los congresos locales pueden categorizarse según su denominación. En este rubro, se identificaron cinco designaciones principales: instituto, centro, dirección, unidad y coordinación. La gráfica siguiente muestra que, aunque el uso de esos términos varía considerablemente, el más usual es el de instituto, seguido por centro y dirección.

⁵² El Congreso de Tamaulipas tiene además el Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

⁵³ El Congreso de Veracruz cuenta también con el Centro de Estudios para la Igualdad de Género y Derechos Humanos.

Gráfica 1. Denominación de los 32 servicios locales de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia.

Como se explica más adelante, la denominación de los servicios de investigación puede ser indicativa del tipo de atribuciones sustantivas solo marginalmente, aunque sí parece haber una diferencia significativa en lo que respecta a su estructura orgánica. En general, los centros e institutos suelen contar con mayores recursos humanos.

En segundo lugar, más allá de la denominación principal de los servicios, es posible distinguir el uso reiterativo de ciertas palabras en el nombre oficial que reciben. En particular, los términos *legislativos* y *parlamentarios* se emplean constantemente y parecieran resultar intercambiables, pues en todos los casos se utiliza uno u otro como calificativo de las actividades que se anuncian. Algo similar ocurre con las palabras *estudios* e *investigaciones*, sin embargo, hay por lo menos cuatro servicios (Chihuahua, Durango, Michoacán y Zacatecas) que se valen de ambos términos simultáneamente. En general, la combinación de las expresiones investigación o investigaciones y legislativa o sus derivaciones, son las que predominan.

La gráfica siguiente presenta un resumen de las palabras utilizadas en el nombre de los servicios locales de investigación parlamentaria considerados en este estudio.

Gráfica 2. Palabras empleadas en el nombre oficial de los 32 servicios locales de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar y, como resultado de los dos puntos anteriores, casi la mitad de los servicios de investigación parlamentaria locales comparten su denominación oficial. En este sentido, siete congresos cuentan con un *Instituto de Investigaciones Legislativas*, cinco tienen un *Instituto de Estudios Legislativos* y dos han creado un *Instituto de Investigaciones Parlamentarias*.

Antes de proceder al análisis de la evidencia recabada en los cuatro rubros antes señalados, es importante señalar que para cada uno se utilizaron fuentes de información específicas. La tabla siguiente resume los recursos e instrumentos normativos revisados.

Tabla 2. Fuentes utilizadas para recabar evidencia

Sección	Fuentes revisadas
Marco normativo; estructura orgánica y funciones sustantivas	Constitución local Ley orgánica del congreso local Reglamento del congreso local Reglamento del servicio de investigación parlamentaria
Divulgación	Reglamento del servicio de investigación parlamentaria Página de internet del congreso local Página de internet del servicio de investigación parlamentaria

Fuente: Elaboración propia.

El método utilizado para obtener y sistematizar la información encontrada fue el siguiente. En primer lugar, se consultaron todos los ordenamientos que regulan la organización y funcionamiento de los congresos locales. Así, se acudió al sitio oficial del Poder Legislativo correspondiente para acceder a la recopilación de las leyes que publican. La revisión se centró en las constituciones locales, las leyes orgánicas y los reglamentos internos. Lo siguiente fue examinar su contenido con la finalidad de identificar, por un lado, si un congreso contaba con un servicio de investigación parlamentaria y, por el otro, si el fundamento de este era constitucional, legal o reglamentario. Esta búsqueda también permitió conocer si existía la remisión a otra clase de ordenamientos, como reglamentos o manuales de organización específicos para cada servicio de investigación y, en su caso, si estos ya se habían emitido.

Ese conjunto de disposiciones sirvió para determinar el marco normativo aplicable a los servicios de investigación; su estructura orgánica y las funciones sustantivas con las que cuentan. También fue la base para detectar el tipo de publicaciones que realizan, sin embargo, para este último caso fue necesario volver a los sitios web de los congresos o de los propios servicios locales, con el fin de encontrar ese tipo de información. Eventualmente fue indispensable recurrir a otros motores de búsqueda para confirmar los hallazgos.

1. *Marco normativo*

En su gran mayoría las constituciones de las entidades federativas reproducen el principio de autonomía parlamentaria consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, lo señalado en el artículo 70 sobre la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento internos. Aunque también se reconoce explícitamente la facultad de los congresos locales de expedir su reglamento interno, dado que estos poderes legislativos son todos unicamerales, no hay propiamente un equivalente al artículo 77 constitucional, que señala la facultad de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión de expedir su propio reglamento interno. En cambio, se enumera por lo general como una más de las facultades del congreso.

En cualquier caso, es posible afirmar que, en términos generales, tal como ocurre a nivel federal, los congresos locales tienen la facultad de legislar y regular su organización interna, lo que hace viable el establecimiento de servicios de investigación como manifestación del principio de autonomía parlamentaria con el que cuentan.

Así las cosas, en treinta y una entidades federativas la existencia de los servicios de investigación parlamentaria se reconoce desde la ley orgánica del Poder Legislativo. La excepción es la Dirección de Proceso Legislativo de Colima que solo está prevista en el reglamento de la ley orgánica. En al menos cinco casos los servicios de investigación se regulan simultáneamente en ambos ordenamientos, mientras que cinco más cuentan con su propio reglamento interno. Ningún servicio de investigación parlamentaria aparece mencionado directamente en la constitución local.

2. *Estructura orgánica*

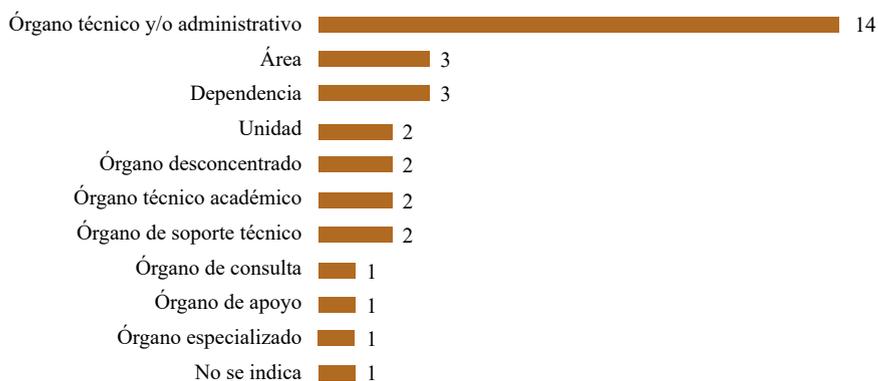
El marco normativo de los servicios de investigación parlamentaria no siempre permite conocer la estructura con la que cuentan. Solo en algunos casos las leyes orgánicas definen este aspecto en forma detallada y remiten a lo que se determine en los reglamentos y manuales aplicables; en otros, la estructura de los servicios depende de decisiones de los órganos de gobierno o del presupuesto autorizado.

No obstante, es posible desprender algunas variables de análisis relevantes en el rubro organizacional. En primer lugar, si el marco normativo aplicable permite conocer la estructura de los servicios de investigación parlamentaria; en segundo, la naturaleza orgánica de los servicios; en tercero, la adscripción de los mismos dentro de la organización interna de los congresos y, en cuarto, si las y los investigadores son sujetos a procesos de selección e ingreso en el marco de un servicio profesional de carrera.

En lo que respecta al primer punto de análisis, la revisión del marco normativo de los servicios de investigación parlamentaria únicamente permitió conocer la estructura orgánica en quince casos. En otros, aunque las leyes remiten a la expedición de ordenamientos específicos (reglamentos o manuales), éstos no se han emitido.

En segundo lugar, la gran mayoría de los servicios de investigación parlamentaria aparecen descritos como órganos técnicos y/o administrativos; eventualmente se les sigue reconociendo como órganos de los congresos aunque con otras calidades, ya sean de apoyo, consulta, especializados o desconcentrados. A un grupo más reducido se les confiere la calidad de área, unidad o dependencia. Finalmente, al menos en un caso no se indica su naturaleza. La siguiente gráfica resume los resultados obtenidos.

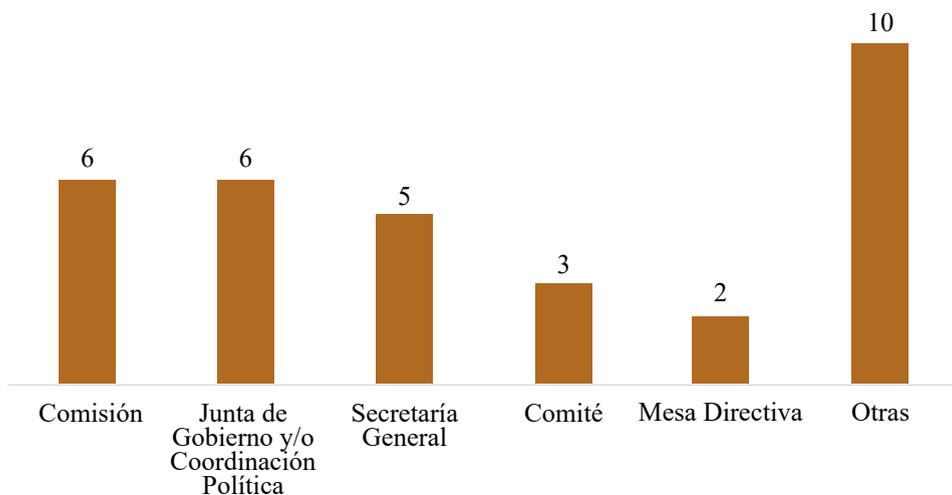
Gráfica 3. Naturaleza orgánica de los 32 servicios locales de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y reglamentos locales.

En cuanto a la adscripción de los servicios de investigación parlamentaria, se observó que la mayoría depende de comisiones del congreso y de las correspondientes juntas de gobierno o de coordinación política, seguidas muy de cerca por las secretarías generales. En algunos casos se identificó que ciertos servicios dependen de los comités o las mesas directivas. En los demás servicios la subordinación jerárquica se encuentra con unidades o áreas administrativas del propio congreso, como la oficialía mayor, direcciones o unidades, y con el propio pleno del órgano legislativo. La siguiente gráfica resume la información encontrada.

Gráfica 4. Adscripción orgánica de los 32 servicios locales de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y reglamentos locales.

Finalmente, aunque la mayoría de los congresos locales cuenta con un servicio de carrera aplicable a su personal en general, en cinco casos se encontró que la normativa correspondiente especifica que el servicio de investigación parlamentaria se

conformará por funcionarios de carrera. Se trata de Chiapas,⁵⁴ Jalisco,⁵⁵ Michoacán,⁵⁶ Nayarit⁵⁷ y Tlaxcala.⁵⁸

3. Funciones sustantivas⁵⁹

La revisión de las leyes y reglamentos locales permitió identificar las funciones sustantivas de treinta de los treinta y dos servicios de investigación parlamentaria. Solamente en los casos de Colima y Zacatecas no se encontraron disposiciones específicas en este rubro. La tabla siguiente resume los hallazgos, clasificando las facultades y atribuciones en cinco categorías: investigación y proyectos editoriales, consultoría, vinculación institucional, capacitación y otras.

54 El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas señala que: *El Instituto de Investigaciones Legislativas, es el órgano técnico del Congreso del estado que bajo los principios de especialización e Imparcialidad se integra con funcionarios de carrera con el debido perfil profesional...*

55 El artículo 59, numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco establece que: *El Centro de Investigaciones Legislativas se integra preferentemente por investigadores con (sic) servicio civil de carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, culturales, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria...*

56 El artículo 4 del Reglamento del Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo marca que: *Para el ejercicio de sus funciones los diputados al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se auxiliarán de los siguientes servidores públicos: ...b) Servidores Parlamentarios de Carrera que desempeñaran (sic) los cargos técnicos profesionales de las siguientes estructuras orgánicas: 1. La Secretaría de Servicios Parlamentarios; 2. La Secretaría de Administración y Finanzas; 3. La Contraloría Interna; y, 4. El Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos.*

57 El artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que: *En la Dirección de Investigación Legislativa se dará preferencia a un equipo de investigadores de un perfil multidisciplinario, con especial enfoque a las áreas jurídica, financiera, de administración pública, de opinión e investigación aplicada de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera y el presupuesto disponible.*

58 De acuerdo con el artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala: *Para formar parte del Servicio Profesional de Carrera Legislativa se requiere de (sic) contar con título Profesional en áreas afines a las ciencias sociales y en su caso de Administración o contabilidad, así como estar adscrito en alguna de las áreas de: Secretaría Parlamentaria, Instituto de Estudios Legislativos, Dirección Jurídica, Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, y la Comisión de Finanzas y Fiscalización. Al menos el veinte por ciento del personal de las áreas citadas en el párrafo anterior pertenecerá al Servicio Profesional de Carrera Legislativa, para lo cual tomarán en cuenta la experiencia, profesionalismo y antigüedad que lleven en el puesto laboral.*

59 A pesar de reconocer las diferentes acepciones jurídicas, en la presente investigación se utilizan indistintamente los términos función, atribución y facultad.

Tabla 3. Funciones sustantivas de los 32 servicios locales de investigación parlamentaria

Entidad federativa	Servicio de investigación	Investigación y proyectos editoriales	Consultoría	Vinculación institucional	Capacitación	Otras
Aguascalientes	Unidad de Investigaciones Legislativas	x	x	x		
Baja California	Dirección de Consultoría Legislativa	x				x
Baja California Sur	Instituto de Estudios Legislativos	x	x	x	x	x
Campeche	Instituto de Estudios Legislativos	x	x	x		x
Chiapas	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x	x		x
Chihuahua	Instituto de Estudios e Investigación Legislativa	x	x	x	x	x
Ciudad de México	Instituto de Investigaciones Legislativas	x		x	x	x
Coahuila	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias	x	x		x	x
Colima	Dirección de Proceso Legislativo					
Durango	Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos	x	x	x	x	x
Estado de México	Instituto de Estudios Legislativos	x	x	x	x	x
Guanajuato	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x	x	x	
Guerrero	Instituto de Estudios Parlamentarios	x		x	x	

Entidad federativa	Servicio de investigación	Investigación y proyectos editoriales	Consultoría	Vinculación institucional	Capacitación	Otras
Hidalgo	Instituto de Estudios Legislativos	x	x	x	x	x
Jalisco	Centro de Investigaciones Legislativas	x	x	x	x	
Michoacán	Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos	x	x	x		
Morelos	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x	x	x	x
Nayarit	Dirección de Investigación Legislativa	x	x	x		x
Nuevo León	Centro de Estudios Legislativos	x	x	x	x	x
Oaxaca	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria	x			x	x
Puebla	Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas	x	x	x	x	
Querétaro	Dirección de Investigación y Estadística Legislativa	x	x	x	x	x
Quintana Roo	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x	x	x	x
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x	x	x	
Sinaloa	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	x	x		x	
Sonora	Centro de Investigaciones Parlamentarias	x	x	x	x	x
Tabasco	Instituto de Investigaciones Legislativas	x			x	x

Entidad federativa	Servicio de investigación	Investigación y proyectos editoriales	Consultoría	Vinculación institucional	Capacitación	Otras
Tamaulipas	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	x	x	x	x	x
Tlaxcala	Instituto de Estudios Legislativos	x	x			x
Veracruz	Coordinación de Investigaciones Legislativas	x	x	x		
Yucatán	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x	x	x	x
Zacatecas	Unidad de Investigaciones y Estudios Legislativos					
Total		30	25	24	22	21

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y reglamentos locales.

En el caso de los treinta servicios que cuentan con facultades en materia de investigación y generación de proyectos editoriales, estas incluyen desde las más comunes como el establecimiento de líneas de investigación propias en materia parlamentaria, la elaboración de estudios solicitados por las distintas instancias del congreso local, la realización de estudios comparados y la publicación y difusión de dichas investigaciones; hasta otras estrategias específicas de fomento a la investigación como la realización de foros y eventos académicos (Durango), la organización de concursos (Coahuila) y el otorgamiento de becas a investigadores externos (Estado de México).

Respecto de las facultades de consultoría, presentes en veinticinco servicios locales, en general se concentran en la asesoría técnica a los actores parlamentarios en las distintas etapas del procedimiento legislativo, en particular a las comisiones, pero también a las personas legisladoras que lo soliciten. En algunos casos, el apoyo técnico se

extiende a actores externos a la legislatura, como los municipios (Yucatán) o la realización de actividades específicas como la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas (Veracruz); en otros, se permite que los propios servicios presenten propuestas de reforma legal a partir de lo identificado en sus investigaciones, ya sea ante las comisiones (Baja California Sur) o ante la Junta de Gobierno (Tabasco); mientras que en ciertos casos las actividades de consultoría rebasan la función legislativa, como asesorar a diputados en la elaboración de ponencias y artículos (Sinaloa).

En cuanto a la vinculación institucional, presente en veinticuatro servicios de investigación, las funciones se concentran en el establecimiento de convenios de colaboración con instituciones académicas públicas y privadas, nacionales y extranjeras. Adicionalmente, en algunos casos los centros e institutos son los encargados de las interacciones institucionales con otros servicios análogos (Jalisco y Quintana Roo), con otras autoridades estatales (Guerrero y Morelos) y con empresas distribuidoras y comercializadoras de material bibliográfico (Baja California Sur).

En materia de capacitación, identificada en veintidós servicios, el énfasis principal se encuentra en la impartición de cursos, tanto a las personas legisladoras como al personal de apoyo, en los siguientes temas: técnica legislativa y práctica parlamentaria (Ciudad de México, Sinaloa y Yucatán), derecho parlamentario (Coahuila y Yucatán), inducción legislativa (Durango, Nuevo León y Tamaulipas), función legislativa (Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo), quehacer parlamentario (Estado de México y Tamaulipas), elaboración de iniciativas y proceso legislativo (San Luis Potosí). En algunos casos, el objetivo de la capacitación impartida por los servicios de investigación parlamentaria es además la profesionalización del personal de apoyo (Sonora y Tamaulipas).

Por último, al menos en veintiún entidades se identificaron ciertas funciones que no pueden clasificarse dentro de las cuatro categorías anteriores. La mayoría tiene que ver con la prestación de otros servicios de apoyo al desarrollo de las labores parlamentarias, entre las que destacan: compilar legislación local y federal (Aguascalientes y Baja California Sur), de otras entidades (Campeche), de tratados internacionales (Aguascalientes, Sonora, Campeche y Yucatán) y de disposiciones administrativas del ejecutivo local y de los municipios

(Campeche, Yucatán); llevar la estadística del trabajo legislativo (Querétaro y Sonora); apoyar al desarrollo de las sesiones del congreso (Baja California y Querétaro); tener presencia en las reuniones de comisiones (Tamaulipas y Baja California Sur) y en las sesiones del pleno (Tlaxcala); integrar y publicar la gaceta parlamentaria (Baja California, Hidalgo y Nayarit) y el diario de los debates (Querétaro); elaborar manuales operativos (Baja California Sur y Querétaro); administrar el servicio de biblioteca (Morelos, Nayarit y Tlaxcala) y modernizar los sistemas de consulta legislativa (Estado de México).

4. *Divulgación de investigaciones*

En este apartado se da cuenta de los medios de divulgación utilizados por los servicios de investigación parlamentaria. La revisión no consideró el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, ni las revistas u órganos informativos a cargo de otras instancias (como los comités editoriales, los departamentos de comunicación social o las bibliotecas).⁶⁰ En este último caso, la decisión tuvo que ver con que, por lo general, el contenido de dichas publicaciones se relaciona más con temas generales del quehacer legislativo que estrictamente con la investigación parlamentaria.

En este sentido, se identificó que solamente doce de los treinta y dos servicios locales cuentan con medios de divulgación oficiales.⁶¹ De entre ellos, fue posible desprender dos categorías adicionales: los que publican revistas especializadas y los que difunden otro tipo de productos (estudios, libros, reportes, etcétera). En tanto que las categorías no son

⁶⁰ Dentro de este rubro se encuentran, por ejemplo, la *Revista Parlamento*, que depende del comité de la biblioteca del congreso de Chihuahua y no del Instituto de Estudios e Investigación Legislativa; la *Revista Congreso*, órgano informativo que depende del congreso de la Ciudad de México y no de su Instituto de Investigaciones Legislativas; la revista *Cultura Parlamentaria*, que depende del comité editorial del congreso de Coahuila y no del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias; la revista *Diálogo Público EDOMEX*, que depende de la Dirección General de Comunicación Social del Congreso del Estado de México y no del Instituto de Estudios Legislativos; la revista *Quórum treinta y seis Q36*, que depende de la dirección de comunicación social del congreso de Guanajuato y no del Instituto de Investigaciones Legislativas, y la revista *Mi congreso y yo* del congreso de Sinaloa que, aunque se edita por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, no desarrolla temas de investigación legislativa.

⁶¹ Si bien todos los servicios de investigación parlamentaria realizan algún tipo de publicación, en este apartado se privilegiaron aquellas que reunieron criterios como periodicidad, continuidad, formalidad, entre otros.

excluyentes, un mismo servicio puede contar con más de un medio de divulgación. La siguiente tabla resume la información encontrada.

Tabla 4. Medios de divulgación de los servicios locales de investigación parlamentaria

Entidad federativa	Servicio de investigación	Medios de divulgación	
		Revista	Otros
Ciudad de México	Instituto de Investigaciones Legislativas		x
Estado de México	Instituto de Estudios Legislativos		x
Guanajuato	Instituto de Investigaciones Legislativas		x
Guerrero	Instituto de Estudios Parlamentarios	x	x
Michoacán	Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos		x
Puebla	Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas		x
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	
Sinaloa	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	x	x
Sonora	Centro de Investigaciones Parlamentarias	x	x
Tamaulipas	Instituto de Investigaciones Parlamentarias		x
Yucatán	Instituto de Investigaciones Legislativas	x	x
Zacatecas	Unidad de Investigaciones y Estudios Legislativos		x
Total		5	11

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, prácticamente todos los servicios que cuentan con medios de divulgación institucionalizados están dentro de la categoría de institutos o centros de investigación; lo mismo ocurre con los cinco que publican revistas especializadas y los cuatro que difunden simultáneamente ambos tipos de productos.

Profundizando más en el grupo que tiene a su cargo la publicación de una revista, se encontró que en dos casos su existencia deriva de las propias disposiciones que rigen su organización y funcionamiento; mientras que en los tres restantes se vincula más con sus actividades generales. En el primer rubro están los servicios de investigación parlamentaria de Guerrero y Yucatán. En el segundo los de San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

El artículo 6 del Reglamento Interno del Instituto de Estudios Parlamentarios *Eduardo Neri* del H. Congreso del Estado de Guerrero, señala que la *Revista Altamirano* es el órgano oficial de difusión del instituto, con una periodicidad cuatrimestral. Desde el micrositio del instituto⁶² es posible acceder a los dos números más recientes de la revista: el 49, de diciembre de 2021, dedicado a los 105 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 50, de marzo de 2022, dedicado a los derechos de las mujeres guerrerenses. De la revisión de estos dos números se distingue que la revista se nutre, particularmente, de trabajos firmados por las y los diputados del congreso local, que en forma de artículos de opinión abordan las temáticas correspondientes.

La Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán establece en su artículo 74 bis, que el Instituto de Investigaciones Legislativas tendrá a su cargo la *Revista Legislativa*, que es el órgano de difusión de la actividad parlamentaria del congreso. Es el único caso de una publicación regulada por la ley local y no exclusivamente a nivel reglamentario. Adicionalmente, el artículo 16 del Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Yucatán marca tres principales rubros de divulgación de la revista: iniciativas de ley o decretos de reformas aprobadas por el Congreso; escritos de investigadores e integrantes del Poder Legislativo

62 INSTITUTO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS EDUARDO NERI, *Revista Altamirano*, (21 de marzo de 2022), <https://iepen.congresogob.mx/inicio/revista-altamirano/>.

así como del personal de instituciones públicas y privadas; y actividades legislativas relevantes.

Se trata de una revista trimestral con tres secciones que siguen la línea marcada por el reglamento: informes ejecutivos de normas y leyes aprobadas, *divulgatio* (investigaciones parlamentarias) y actividades del congreso. El ejemplar más reciente corresponde al periodo octubre-diciembre de 2021. En lo que se refiere a la investigación parlamentaria, se presentan en promedio dos artículos por número.⁶³

En el caso del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de San Luis Potosí, aunque ni la ley orgánica ni el reglamento prevén su publicación, se identificó que cuenta con un primer número de la revista *San Luis de la Patria* correspondiente al periodo mayo-junio de 2018,⁶⁴ el cual se compone de seis artículos, dos de autoría de personas legisladoras locales y los cuatro restantes firmados por miembros del instituto. De la revisión del sitio de internet del congreso no fue posible identificar que a partir de entonces se le haya dado continuidad.

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso de Sinaloa publica la revista *Derecho & Opinión Ciudadana*. Esta divulgación semestral data de 2017 y, en promedio, en cada número se publican diez artículos de investigación legislativa firmados por personas especialistas provenientes, en su mayoría, de otras instituciones. En este sentido, la revista cuenta con un proceso sistematizado para recibir y calificar los trabajos.⁶⁵

El Centro de Investigaciones Parlamentarias del Congreso de Sonora publica la revista *Parlamento y Reflexión*. Se trata de una publicación trimestral que actualmente cuenta con cuatro ejemplares disponibles en forma digital, el más reciente, sin embargo, es de junio de 2021.⁶⁶ En

63 LEGISLATURA H. CONGRESO DE YUCATÁN, *Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo, del Estado de Yucatán*, (21 de marzo de 2022), <http://www.congresoyucatan.gob.mx/#/pagina/iilpley>.

64 *San Luis de la Patria*, México, núm. 0, año 0, mayo-junio de 2018, http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/sites/default/files/unpload/legislacion/lg-iil-revista/REV_SANLUISDELAPATRIA.pdf.

65 CONGRESO DE SINALOA, *Derecho & opinión ciudadana*, (21 de marzo de 2022), https://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev_IIP.

66 CENTRO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS DEL ESTADO DE SONORA, *Revista parlamento y reflexión*, (21 de marzo de 2022), <https://www.cipes.gob.mx/revistas.php>.

promedio se publican seis artículos de investigación por número, tanto del personal del centro, como de investigadores invitados.

Tras la revisión de las revistas publicadas por los servicios de investigación parlamentaria, es posible afirmar que los esfuerzos más sistemáticos corresponden a los congresos de Guerrero, Sinaloa y Yucatán. Esto podría estar directamente relacionado con que, al menos en dos de esos casos, el medio de divulgación está previsto en la ley y reglamentos respectivos, lo que permite dar continuidad a este tipo de productos, aún frente a cambios de legislaturas y administraciones.

V. CONCLUSIONES

La comparación entre el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y sus contrapartes en los congresos de las entidades federativas, permitió corroborar que la evolución institucional y normativa, aunque paralela en el tiempo, ha seguido rutas distintas. Esto es evidente sobre todo en algunas de las categorías de análisis sugeridas por este estudio.

En lo que se refiere al marco normativo, por ejemplo, se encontró que las legislaturas locales replican el principio de autonomía parlamentaria establecido en los artículos 70 y 77 de la Constitución, pues se reconoce la facultad de los congresos de aprobar sus leyes y reglamentos de organización interna sin intervención del Ejecutivo. Sin embargo, el nivel de desarrollo de las normas aplicables a los servicios de investigación parlamentaria es muy distinto. Algunos servicios locales –como también ocurre en el ámbito federal– están regulados tanto por leyes orgánicas como por reglamentos, pero en la mayoría solo se reconoce el fundamento de su existencia sin mayor andamiaje normativo. En este rubro, se observa en general un mayor avance en el CEDIP que en sus pares locales; aunque cabe mencionar que, a diferencia del Centro de la Cámara de Diputados, varios de los servicios locales cuentan con un reglamento interno propio.

Respecto de las cuestiones orgánicas y organizacionales se observaron mayores contrastes. En primer lugar, en más de la mitad de los casos no hay información sobre la estructura interna. Adicionalmente, se

hallaron discrepancias tanto en la naturaleza orgánica de los servicios como en su adscripción dentro del congreso local y en la existencia de servicios de carrera. Lo anterior tiene efectos en la capacidad de los servicios de desarrollar investigación autónoma e imparcial y podría ser reflejo de la relevancia que el propio congreso reconoce a la investigación parlamentaria. En este sentido, solo un pequeño grupo de servicios locales comparte características con el CEDIP, sobre todo en su dependencia a las secretarías generales y en la vigencia de un servicio de carrera para el personal de investigación.

En lo relativo a las funciones sustantivas de los servicios de investigación parlamentaria, se identificaron coincidencias relevantes en cuanto a investigación, vinculación institucional y capacitación. De esta forma, la mayoría de los servicios locales realiza funciones análogas a las del CEDIP, aunque algunos se distinguen por tener atribuciones *sui generis*.

Por último, las diferencias entre el CEDIP y los servicios locales son especialmente marcadas en lo que se refiere a los medios de divulgación. De hecho, solo cinco de estos publican revistas especializadas y no siempre en forma sistemática, lo que contrasta con el avance registrado a nivel federal.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, “Editorial”, *Expediente Parlamentario*, México, núm. 1, diciembre de 2003.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “La investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión en el nuevo orden político”, Congreso REDIPAL (Virtual I) Red de Investigadores parlamentarios en línea, México, Dirección General del CEDIA, 2008.

Congreso, México, año 2, núm. 16, época 1, marzo de 2020.

Cultura Parlamentaria, México, julio – diciembre de 2020.

Derecho & Opinión Ciudadana, México, núm. 10, julio – diciembre de 2021.

Diálogo Público EDOMEX, México, año 3, núm. 7, abril – agosto de 2021.

- ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, México, Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República, 2015, Cuaderno de Investigación.
- FITSILI, Fotios y KOUTSOGIANNIS, Alexandros, “Strengthening the capacity of parliaments through development of parliamentary research services”, *13th workshop of parliamentary scholars and parliamentarians*, 29-30 de julio de 2017.
- JÁGR, David, “Parliamentary research services as expert resource of lawmakers. The Czech way”, *The Journal of Legislative Studies*, Reino Unido, vol. 28, núm. 1, 2022.
- Mi Congreso y Yo*, México, año 2, núm. 1.
- MILLER, Robert, PELIZZO, Riccardo y STAPENHURST, Rick, *Parliamentary libraries, institutes and offices: the source of parliamentary information*, Washington, The World Bank, 2004, WBI Working Papers.
- NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio 2000.
- Parlamento*, México, núm. 9, 2018.
- Parlamento y Reflexión*, México, núm. 4, junio de 2021.
- Quórum treinta y seis*, México, año 1, núm. 2, abril de 2016.
- Revista Altamirano*, México, año 9, núm.36, julio de 2009.
- Revista Legislativa*, México, núm. 4, octubre – diciembre de 2021.
- ROSAS DE LEÓN, Hugo Christian, “Presentación”, *Agenda Legislativa*, núm. 1, septiembre de 2021.
- San Luis de la Patria*, México, año 0, núm. 0, junio de 2018.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE

BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015.

2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados.

Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado (Querétaro).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.
Ley Orgánica y de procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.
Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
Reglamento de la Cámara de Diputados.
Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.
Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.
Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.
Reglamento del Senado de la República.
Reglamento del Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado (San Luis Potosí).
Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.
Reglamento Interno del Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de México.
Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos (Michoacán).
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (Nayarit).

3. *Internet*

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Agenda Legislativa*.
-----, *Quórum Legislativo*.
-----, *Serie Amarilla*.
-----, *Serie Azul*.
-----, *Serie Gris*.

-----, *Serie Roja.*

-----, *Serie Verde.*

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS DEL ESTADO DE SONORA, *Revista Parlamento y Reflexión.*

CONGRESO DE COAHUILA, *Revista Cultura Parlamentaria.*

CONGRESO DE GUANAJUATO, *Instituto de Investigaciones Legislativas.*

-----, *Revista Quórum 36.*

CONGRESO DE GUERRERO, *Revista Altamirano.*

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Revista Congreso.*

CONGRESO DE PUEBLA, *Instituto de Investigaciones Legislativas.*

CONGRESO DE SAN LUIS POTOSÍ, *Instituto de Investigaciones Legislativas.*

CONGRESO DE SINALOA, *Revista Derecho y Opinión Ciudadana.*

-----, *Revista Mi Congreso y Yo.*

CONGRESO DE TAMAULIPAS, *Instituto de Investigaciones Parlamentarias.*

CONGRESO DE YUCATÁN, *Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo de Yucatán.*

-----, *Revista Legislativa.*

CONGRESO DE ZACATECAS, *Unidad de Investigaciones y Estudios Legislativos.*

CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Revista Parlamento.*

CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Instituto de Estudios Legislativos (INESLE).*

-----, *Revista Diálogo Público EDOMEX.*

DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

ESTUDIO EXPLORATORIO DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES

EXPLORATORY STUDY OF PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICES IN MEXICAN SUBNATIONAL LEGISLATURES

MARCELA VÁZQUEZ LUNA¹

RESUMEN: Utilizando el método de derecho comparado, se hace una revisión del marco normativo de las áreas que prestan servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas locales, con el objetivo de documentar y brindar un panorama general de sus características principales y estado actual. Se exploran sus atribuciones, su naturaleza y principios rectores, así como su nivel de autonomía, gobierno, el perfil y nombramiento de sus titulares y perfil de sus investigadores, las unidades que conforman su estructura orgánica, sus atribuciones en términos de alianzas y vinculación y, finalmente, su relación con servicios parlamentarios de carrera. Se encuentra que en México hay 45 áreas de investigación parlamentaria distribuidas en los 32 legislaturas locales, aunque con diversas características y grados de desarrollo.

PALABRAS CLAVE: investigación parlamentaria, legislaturas locales.

ABSTRACT: Using the comparative law method, a review of the regulatory framework ruling the areas that provide parliamentary research services in the Mexican local legislatures is carried out. The goal is to document and provide an overview of their main characteristics and current status. The research explores their functions, their nature and guiding principles, as well as their level of autonomy, governance, the profile and appointment procedures of their heads and profile of their researchers, the units that make up their organizational structure, their functions in terms of alliances and, finally, their relationship with parliamentary career service systems. It is concluded that parliamentary research is an activity carried out in the 32 state legislatures, although with diverse characteristics and different degrees of development.

KEYWORDS: parliamentary research, state legislatures.

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Administración Pública.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La investigación parlamentaria en las legislaturas locales mexicanas*. III. *Características organizacionales de las áreas de investigación parlamentaria en las legislaturas locales*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los asuntos públicos que demandan atención legislativa son múltiples y complejos. En la mayoría de los casos, su efectiva resolución requiere conocimientos técnicos especializados y análisis específicos que proporcionen a los legisladores la información necesaria que les permita diseñar las mejores soluciones. Sin embargo, sería imposible para los legisladores tener el tiempo suficiente o el equipo de trabajo multidisciplinario que les permitiera examinar con la profundidad debida cada tema en la agenda legislativa, por lo que contar con servicios de investigación que le brinden esa información se convierte en un insumo esencial para el trabajo legislativo.

Por ello, la investigación parlamentaria que se realiza en los congresos, tanto el federal como los locales, es un activo fundamental para el trabajo legislativo, pues otorga información valiosa para la toma de decisiones. Más aún, hay quienes sostienen que el tipo y enfoque de la investigación parlamentaria podría delinear la toma de decisiones legislativas, lo que aumenta la importancia y la responsabilidad que implica esta labor.² De ahí que la calidad de la investigación sea un factor crucial para el logro de los objetivos de la legislación. La creación de áreas especializadas en la investigación parlamentaria se vuelve, por tanto, una necesidad y un medio para producir insumos de calidad para la toma de decisión.

Para que esto ocurra, deben existir arreglos institucionales mínimos plasmados en reglas y normas jurídicas que creen esas áreas de investigación parlamentaria y establezcan su marco de actuación. En México, durante las últimas décadas se han establecido áreas que brindan servicios de

² RINGE, Nils, "Policy preference formation in legislative politics: structures, actors, and focal points", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, octubre de 2005, pp. 731-745.

investigación parlamentaria a los poderes legislativos de las entidades federativas; sin embargo, pese a su importancia, este tema ha sido poco explorado. La revisión bibliográfica para la realización de esta investigación arrojó únicamente tres publicaciones sobre el particular, una publicada por Nava en 2004;³ otra, por Chávez en 2013⁴ y, finalmente, una publicada en 2020 por Navarro y Gómez.⁵ Más aún, ninguna de estas investigaciones da cuenta del panorama general y marco normativo de los servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas locales.

Por lo tanto, el objetivo de este estudio exploratorio es aportar información que permita documentar y brindar un panorama general sobre la existencia de áreas de investigación parlamentaria en las legislaturas locales, así como sobre sus características organizacionales generales. Esto, con el fin último de dar visibilidad a los servicios de investigación parlamentaria y, con ello, contribuir a generar acciones tendientes a su consolidación, profesionalización e institucionalización.

Dado este objetivo, esta investigación es de carácter analítico-descriptiva y busca responder a las preguntas ¿cuántos y cuáles servicios de investigación parlamentaria existen en las legislaturas locales en México? Y, ¿cuáles son sus características organizacionales? Para responder a estas preguntas se ha seguido el método de derecho comparado a partir del cual se contrastaron ordenamientos jurídicos con el fin de señalar semejanzas y diferencias, así como identificar tendencias en lo relativo a las bases jurídicas que sustentan la existencia, configuración y operación de las áreas que prestan servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas de las entidades federativas mexicanas. En consecuencia, las fuentes de información utilizadas han sido fundamentalmente primarias, principalmente leyes orgánicas de las legislaturas locales, sus respectivas leyes reglamentarias, así como reglamentos internos de las áreas de

3 NAVA, Salvador, “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en BALKIN, Robert (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Nueva York, New York State University, 2004, pp. 41-75.

4 CHÁVEZ, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano: análisis y propuesta de reforma*, (tesis de doctorado en derecho), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, diciembre de 2013, <http://132.248.9.195/ptd2013/diciembre/0706907/Index.html>.

5 NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332020000200121#B7.

investigación parlamentaria, en su caso.

En virtud de que el objeto de estudio de esta investigación son las áreas cuya función sustantiva es realizar investigaciones y estudios parlamentarios, independientemente de si se especializan en algún tema en particular, se tomaron en consideración no solo aquellas dedicadas a los estudios legislativos o parlamentarios en general, sino también aquellas orientadas a realizar investigaciones o estudios en temas específicos, como finanzas públicas, opinión pública, género o derechos humanos.

Cabe aclarar que en muchas legislaturas existen áreas dedicadas a brindar servicios de apoyo al proceso legislativo que en mayor o menor medida realizan investigación, pero no como función sustantiva, sino como labores de apoyo a otras funciones, por lo que no fueron incorporadas en este estudio exploratorio.⁶

El documento se estructura de la siguiente manera. En la sección II presento información respecto a las áreas de investigación parlamentaria que hay en las entidades federativas, señalando sus atribuciones, naturaleza y principios rectores de su desempeño. En la sección III sintetizo las características organizacionales de los servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas locales, centrándome en aspectos relevantes para su desempeño, tales como: el nivel de autonomía que tienen para realizar sus funciones, su gobierno (es decir, si tienen órganos colegiados para la toma de decisiones internas, y en su caso, de qué tipo), el perfil y nombramiento de sus titulares y perfil de los investigadores, las unidades que conforman su estructura orgánica, sus atribuciones en términos de alianzas y vinculación y, finalmente, su relación con servicios civiles de carrera. Las conclusiones del estudio se presentan en la sección IV.

⁶ Al respecto, la Unión Interparlamentaria y la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas señalan: *Las competencias de un empleado encargado de los procedimientos difieren en general de las de un investigador. Los parlamentarios considerarán que la labor de análisis es fidedigna y de calidad si los empleados que realizan ese trabajo tienen las competencias y conocimientos pertinentes para el tipo de investigación esperada. Como resultado de ello, los servicios de procedimientos legislativos deberían tener empleados con una amplia formación profesional y los administradores deberían tener las competencias necesarias para supervisar tanto los conocimientos analíticos como los procedimentales.* UNIÓN INTERPARLAMENTARIA Y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015, p. 16.

II. LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES MEXICANAS

En México, los servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas locales son relativamente recientes; en su mayoría, han sido creados en los últimos 20 años y algunos de ellos aún están en proceso de instauración. Sin embargo, es un avance significativo el hecho de que, como veremos a continuación, casi todas las legislaturas locales cuentan ya con servicios de investigación parlamentaria, por lo menos formalmente creados mediante sus leyes orgánicas y reglamentarias.

De acuerdo con la información recabada para esta investigación, las 32 legislaturas locales tienen algún área que brinda servicios de investigación parlamentaria. Sin embargo, es importante mencionar que el área de investigación que se identificó en Colima es una Jefatura de Departamento de Investigaciones Parlamentarias adscrita a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Oficialía Mayor,⁷ que no está formalizada ni en la ley orgánica ni en la ley reglamentaria respectiva, pero que aparece en el organigrama del congreso publicado en su página de transparencia.⁸

La tabla 1 presenta todas las áreas de investigación parlamentaria de las legislaturas locales identificadas en la normatividad aplicable. Como es posible observar, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas tienen más de un área de investigación, por lo que, en total, se identificaron 45 áreas que proveen servicios de investigación parlamentaria en México.

⁷ De acuerdo con el artículo 91 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, *la Dirección Jurídica tiene como objetivo atender los asuntos jurídicos del Congreso, tanto de carácter consultivo como contencioso. Su titular dependerá jerárquicamente de la persona titular de la Oficialía Mayor. Esta Dirección contará con dos Jefaturas, una contenciosa y otra de carácter consultivo, pero no se especifica nada particular sobre una jefatura de investigación.*

⁸ CONGRESO DE COLIMA, *Organigrama del H. Congreso de Colima*, (10 de enero de 2022), https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Transparencia/art29/f_2/ORGANIGRAMA%20CORRECTO%20CON%20NOMBRES.pdf. En este organigrama es posible apreciar que, además de la Jefatura Contenciosa y la Jefatura Legislativa y Consultiva, señaladas en la nota al pie previa, de la Dirección de Asuntos Jurídicos depende una Jefatura de Investigaciones Parlamentarias.

Tabla 1. Áreas de investigación parlamentaria en las legislaturas locales de México

Entidad Federativa	Nombre	Adscripción
Aguascalientes	Unidad de Investigaciones Legislativas	Dirección General de Servicios Parlamentarios - Coordinación de Procesos Legislativos
Baja California	Dirección de Consultoría Legislativa	Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales
Baja California Sur	Instituto de Estudios Legislativos	Oficialía Mayor
Campeche	Instituto de Estudios Legislativos	Comisión de Enlace en Materia de Estudios Legislativos
Coahuila	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias	Junta de Gobierno
Colima	Jefatura de Investigaciones Parlamentarias	Oficialía Mayor - Dirección de Asuntos Jurídicos
Chiapas	Instituto de Investigaciones Legislativas	Mesa Directiva
Chiapas	Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos para la Igualdad de Género	Mesa Directiva
Chihuahua	Instituto de Estudios e Investigación Legislativa	Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos
Ciudad de México	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	No explícito en la normatividad aplicable
Ciudad de México	Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas	No explícito en la normatividad aplicable
Ciudad de México	Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género	No explícito en la normatividad aplicable
Durango	Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos	Comité de Coordinación del Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos

Entidad Federativa	Nombre	Adscripción
Guanajuato	Instituto de Investigaciones Legislativas	Secretaría General
Guanajuato	Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas	Secretaría General
Guanajuato	Centro de Estudios Parlamentarios	Secretaría General
Guerrero	Instituto de Estudios Parlamentarios <i>Eduardo Neri</i>	Órgano desconcentrado
Hidalgo	Instituto de Estudios Legislativos	No explícito en la normatividad aplicable
Jalisco	Centro de Investigaciones Legislativas	Asamblea
México	Instituto de Estudios Legislativos	No explícito en la normatividad aplicable
Michoacán	Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos	Órgano desconcentrado
Morelos	Instituto de Investigaciones Legislativas	Junta Política y de Gobierno
Nayarit	Dirección de Investigación Legislativa	Secretaría General
Nuevo León	Centro de Estudios Legislativos	Comisión de Coordinación y Régimen Interno
Oaxaca	Centro de Estudios Económicos y Finanzas Públicas	Junta de Coordinación Política
Oaxaca	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria	Junta de Coordinación Política
Oaxaca	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	Junta de Coordinación Política
Oaxaca	Centro de Estudios de las Mujeres y Paridad de Género	Junta de Coordinación Política
Oaxaca	Centro de Estudios, Asesoría y Capacitación Municipal en materia de Prevención de Actos de Corrupción	Comisión Permanente de Vigilancia del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción

Entidad Federativa	Nombre	Adscripción
Puebla	Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas <i>Gilberto Bosques Saldivar</i>	Junta de Gobierno y Coordinación Política
Querétaro	Dirección de Investigación y Estadística Legislativa	Mesa Directiva
Quintana Roo	Instituto de Investigaciones Legislativas	Junta de Gobierno y Coordinación Política
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas	Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas
Sinaloa	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	Secretaría General
Sonora	Centro de Investigaciones Parlamentarias	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
Tabasco	Instituto de Investigaciones Legislativas	Junta de Coordinación Política
Tamaulipas	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias
Tamaulipas	Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas	Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Tlaxcala	Instituto de Estudios Legislativos	No explícito en la normatividad aplicable
Veracruz	Coordinación de Investigaciones Legislativas	Secretaría General
Veracruz	Centro de Estudios para la Igualdad de Género y los Derechos Humanos	Secretaría General
Veracruz	Instituto de Estudios Legislativos	Junta de Gobierno y Coordinación Política
Yucatán	Instituto de Investigaciones Legislativas	Junta de Gobierno y Coordinación Política
Zacatecas	Unidad de Investigaciones y Estudios Legislativos	Dirección Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos

Entidad Federativa	Nombre	Adscripción
Zacatecas	Unidad de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Igualdad de Género	Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos

Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

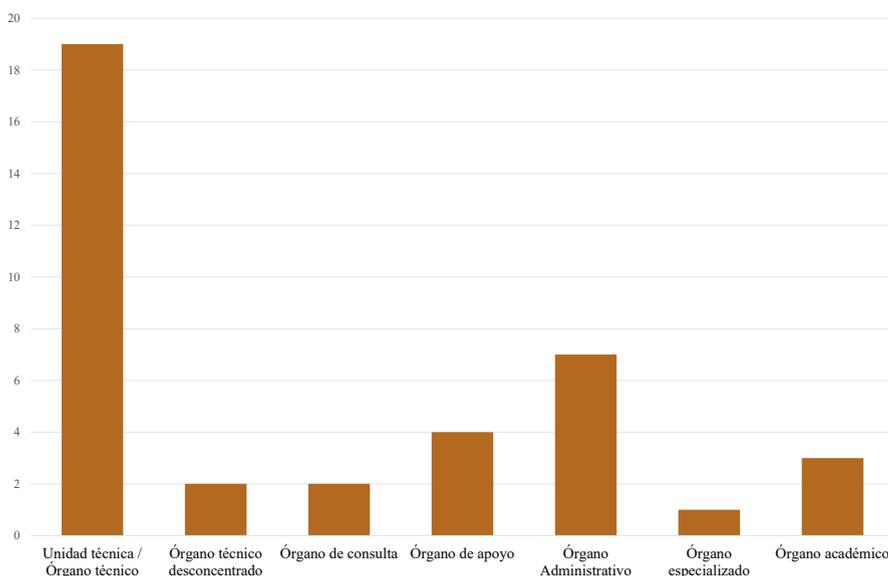
Como se muestra en la tabla 1, la mayoría de las áreas de investigación son institutos o centros de investigación que, en 11 de los casos, están adscritos a la Junta de Gobierno y/o Coordinación Política de la legislatura respectiva; en nueve casos, a una comisión o comité legislativo; en seis casos, a la Secretaría General; en tres casos, a la Mesa Directiva y, en dos casos, a la Oficialía Mayor. Cabe destacar que los institutos de Michoacán y Guerrero son órganos desconcentrados de la legislatura local.

También se puede apreciar que, en muchos casos, hay coincidencia en los nombres con los que se denominan a las áreas de investigación. En 12 de los casos, independientemente de si las áreas son centros, institutos u otros, se denominan *de investigaciones legislativas*. Lo mismo ocurre en siete casos de centros, institutos u otros, que reciben el nombre *de estudios legislativos*. En tres casos, son llamados centros, institutos u otros de *investigaciones parlamentarias*.

La Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca y Tamaulipas cuentan con áreas de investigación exclusivas para el estudio de las finanzas públicas. Por su parte, Chiapas, Ciudad de México, Oaxaca y Zacatecas han creado áreas de investigación enfocadas en los estudios de igualdad de género. Únicamente Oaxaca tiene un centro de estudios exclusivo para temas sociales y de opinión pública.

La ley orgánica del congreso, su reglamento o el de las áreas de investigación respectivas establecen la naturaleza de 29 de las 45 áreas de investigación parlamentaria como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1. Naturaleza de las áreas de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

Nota: La suma es mayor a 29 ya que algunas áreas de investigación parlamentaria se conciben de más de una manera (son, por ejemplo, tanto órganos técnicos como administrativos o académicos).

En algunos casos, las áreas de investigación se conciben de más de una manera. Tal es el caso del Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género de la Ciudad de México, que es definido tanto como un órgano de apoyo como uno administrativo. El Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos de Durango es descrito tanto como un órgano técnico como uno de apoyo. Por su parte, el Instituto de Estudios Parlamentarios *Eduardo Neri*, de Guerrero, es concebido como un órgano técnico descentrado y administrativo. En el caso de Puebla, el Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas *Gilberto Bosques Saldivar* es definido tanto como un órgano técnico como uno administrativo. Ese también es el caso del

Instituto de Investigaciones Legislativas de Quintana Roo. El Instituto de Estudios Legislativos de Tlaxcala es tanto un órgano técnico como uno de consulta. Finalmente, las áreas de investigación de Coahuila, Sinaloa y Yucatán son órganos técnico-académicos.

Es interesante el caso de la Ciudad de México, que atribuye naturaleza diferente a sus áreas de investigación. Por un lado, el artículo 99 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México señala que el Instituto de Investigaciones Legislativas *es un órgano administrativo del Congreso*, mientras que –de acuerdo con el artículo 103 de la misma ley– la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas es un *órgano de apoyo técnico de carácter institucional y no partidista* y, finalmente, el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género es únicamente un *órgano de apoyo técnico*, según el artículo 104 de dicha ley.

1. *Atribuciones de las áreas de servicios de investigación parlamentaria*⁹

Las diversas áreas que prestan servicios de investigación parlamentaria en las legislaturas locales tienen atribuciones diversas. Dado el carácter exploratorio de esta investigación, no es un objetivo analizar con minuciosidad las atribuciones de cada una de las áreas de investigación identificadas, sino ofrecer un panorama general de estas. Para todas las entidades federativas, excepto Colima y Zacatecas, se identificaron atribuciones explícitas señaladas en la normatividad aplicable. Las más comunes están sintetizadas en la gráfica 2.

⁹ En la investigación de LUIS ORTIZ, Noé y MUÑOZ AYORA, José Stalin, “Los servicios de investigación parlamentaria en México: Análisis comparado a nivel nacional”, incluida en este número especial, se analizan con detalle las atribuciones comunes más frecuentes entre las áreas que brindan servicios de investigación parlamentaria, mismas que agrupan en cinco grandes categorías. En contraste, en esta sección se presenta un panorama general de las atribuciones comunes específicas y, posteriormente, se centra en destacar las diferencias entre estas, así como en señalar las atribuciones atípicas o poco frecuentes entre las áreas que brindan servicios de investigación parlamentaria.

Gráfica 2. Atribuciones generales de las áreas de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

Nota: La atribución de alianzas y vinculación se estudia con mayor detalle en otro apartado de este documento.

Como era de esperarse, las atribuciones en materia de investigación y realización de estudios son las más frecuentes de las áreas de investigación parlamentaria, seguidas por las de generar alianzas y vinculación, difundir y publicar, así como la de capacitar, que están entre las más comunes entre las áreas de investigación parlamentaria de

las legislaturas locales. También son atribuciones frecuentes: el acopio o compilación de leyes e información, la organización y participación en seminarios, congresos o foros, distintas formas y niveles de colaboración en la elaboración de iniciativas o proyectos legislativos y la asesoría o apoyo técnico a diferentes destinatarios.

Una de las atribuciones más frecuentes de las áreas de investigación parlamentaria es la de difusión y publicación. Sin embargo, esta atribución tiene variaciones importantes entre las entidades federativas en cuanto a sus características y alcance, como se podrá apreciar con los siguientes ejemplos:

- I) De acuerdo con la fracción IX del artículo 508 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género tiene la atribución de *difundir de manera periódica, sistematizada y mediante indicadores que permitan identificar el avance de las metas y objetivos de los programas presupuestarios orientados a cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, así como de las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo Local.*
- II) El Instituto de Estudios Legislativos, de conformidad con el artículo 198, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, tiene la atribución de *editar y difundir la Gaceta Legislativa y demás publicaciones que contribuyan a la divulgación de estudios y asuntos legislativos.*
- III) El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias tiene, entre sus funciones, las de realizar, promover y difundir investigaciones y estudios, entre otros, los vinculados con la actividad jurídico-parlamentaria, e *investigar y difundir los antecedentes históricos del Poder Legislativo, así como del orden constitucional, códigos, leyes, decretos y demás disposiciones vigentes en la entidad*, tal como lo establece el artículo 286 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.
- IV) En Guanajuato, según las fracciones IX, X y XI del artículo 266 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese estado, las labores de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas se relacionan con: *editar publicaciones, coordinar la compilación*

y difusión de las normas, decretos, acuerdos y disposiciones de observancia general, y dar a conocer a la ciudadanía a través de la página de internet del Congreso del Estado, las funciones del Poder Legislativo, las atribuciones de los Diputados y el proceso legislativo. Además, de acuerdo con el artículo 285-C del mismo ordenamiento jurídico, el Centro de Estudios Parlamentarios de este estado deberá, en coordinación con los servicios existentes en la legislatura local, publicar los resultados, estudios preliminares o información para las actividades legislativas, conforme a los lineamientos de comunicación social vigentes.

V) Como se verá más adelante, el Instituto de Estudios Legislativos de Hidalgo tiene una Unidad de Difusión en su estructura orgánica, entre cuyas atribuciones, asentadas en el artículo 112 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, se encuentran:

- a. Realizar el trámite de difusión bibliográfica del quehacer legislativo.
- b. Promover la participación de instituciones públicas y privadas que contribuyan al cumplimiento de las funciones del Congreso del Estado, así como, difundir el cumplimiento de la cultura de la legalidad en el territorio hidalguense.
- c. Diseñar e implementar los proyectos y programas permanentes de difusión de las actividades del Congreso, así como, de los Diputados en particular.
- d. Promover la celebración de Convenios de Coordinación y Colaboración para la ejecución de acciones del quehacer legislativo y difundir la normatividad emitida, para comprensión y cumplimiento adecuado.
- e. Recopilar, integrar, sistematizar y analizar la información originada al interior del Pleno del Congreso y difundirla adecuadamente para su oportuno conocimiento y eficaz cumplimiento.

VI) El artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco y el artículo 94 de su reglamento obligan al Centro de Investigaciones Legislativas a publicar y difundir sus investigaciones en un espacio virtual y a *elaborar, editar y publicar periódicamente de*

forma electrónica una revista de divulgación científica sobre temas de las áreas de investigación del Centro.

VII) De conformidad con el artículo 179, fracciones X y XI del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit, la Dirección de Investigación Legislativa del congreso debe:

Desarrollar y aplicar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en temas jurídicos, financieros, de opinión pública y aquellos afines a las funciones legislativas, así como supervisar e instrumentar la edición, impresión, publicación, difusión, conservación y consulta de la Gaceta Parlamentaria, con apoyo de la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

VIII) La fracción V del artículo 71 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán establece que el Instituto de Investigaciones Legislativas *debe promover entre la sociedad la cultura de la legalidad y el respeto a las leyes, a través de campañas de difusión.*

Por otra parte, las características y alcance de las atribuciones en materia de archivo también varían considerablemente entre las áreas de investigación que las tienen. Por ejemplo, en Chihuahua, el Instituto de Estudios e Investigación Legislativa debe llevar un archivo de las investigaciones realizadas, de conformidad con el artículo 4, fracción X del Reglamento del Instituto de Estudios e Investigación Legislativa del Poder Legislativo del Estado; mientras que, en Morelos, la fracción VII del artículo 103 de la Ley Orgánica para el Congreso local, señala que el Instituto de Investigaciones Legislativas tiene entre sus atribuciones *la de integrar y clasificar el acervo histórico del Congreso del Estado, conforme a las normas y métodos que establecidos en biblioteconomía y archivonomía, y realizar la divulgación correspondiente en dispositivos magnéticos y en la página de internet del Congreso del Estado.*

En Querétaro, las atribuciones en materia de archivos del Instituto de Investigaciones Legislativas se llevan a cabo con el apoyo de la

biblioteca del congreso, y consisten en llevar el archivo de los asuntos legislativos concluidos, el archivo histórico del Poder Legislativo, las publicaciones del Poder Legislativo, la compilación del Periódico Oficial del Gobierno del Estado *La Sombra de Arteaga* y del Diario Oficial de la Federación, los tratados y las leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y demás ordenamientos que resulten útiles para el desarrollo de la actividad legislativa, la hemeroteca, los sistemas manuales y electrónicos que faciliten la búsqueda y consulta de información, así como toda la información y documentación que se considere útil para el cumplimiento de las funciones del Poder Legislativo, tal como está asentado en la fracción VII del artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Un hallazgo interesante es que, en nueve entidades federativas, las bibliotecas del Poder Legislativo están adscritas a las áreas de investigación parlamentaria. Uno de los modelos organizativos comunes de las áreas de investigación parlamentaria en el mundo es, justamente, el contrario. Los servicios de investigación suelen estar integrados en las bibliotecas parlamentarias, donde originalmente surgió la investigación parlamentaria.¹⁰

Las nueve entidades federativas en las que las áreas de servicios de investigación parlamentaria tienen bajo su adscripción a las bibliotecas parlamentarias son:

- a) Campeche, en donde el Instituto de Estudios Legislativos tiene la atribución de organizar, dirigir y custodiar la Biblioteca del Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 133, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- b) Guanajuato, en donde el artículo 266, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local señala que el Instituto de Investigaciones Legislativas tiene la atribución de *tener a su cargo la Biblioteca para los fines del Congreso del Estado*.
- c) Chiapas, en donde el área de Apoyo Técnico del Instituto de Investigaciones Legislativas tiene la atribución de brindar los servicios de bibliotecas, que incluye los de: acervo de libros, hemeroteca, videoteca, multimedia y

¹⁰ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *op. cit.*, p. 15.

- museografía, conforme al artículo 47, numeral 1, fracción II, inciso c de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas.
- d) Jalisco, en donde el artículo 98, numeral 1, fracciones I, II y IV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estipula que el área de Biblioteca, Archivo y Editorial tiene, entre sus atribuciones, la de *administrar la biblioteca “Valentín Gómez Farías” del Congreso del Estado, promover el mejoramiento del acervo bibliográfico de la Biblioteca y los sistemas de información bibliográfica y prestar servicio de consulta al público.*
- e) Morelos, en donde el Instituto de Investigaciones Legislativas tiene la atribución de *administrar y proporcionar el servicio de biblioteca, que comprende los de acervo de libros, hemeroteca, videoteca, museografía y archivo histórico*, como lo establece el artículo 103, fracción V de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.
- f) Nayarit, en donde el artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado define a la Dirección de Investigación Legislativa como *la dependencia de la Secretaría General encargada de los asuntos relacionados con la investigación legislativa y el control y administración de la biblioteca.*
- g) San Luis Potosí, en donde la biblioteca depende del Instituto de Investigaciones Legislativas y se encarga del *acopio, clasificación y resguardo de los documentos, material bibliográfico, hemerográfico y audiovisual, para la consulta del público en general y en su caso, el préstamo a los diputados y al personal del Congreso*, de conformidad con el artículo 126, fracción I, inciso b, numeral 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
- h) Tlaxcala, en donde el artículo 122, fracciones VIII y XI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado señala que el Instituto de Estudios Legislativos tiene entre sus atribuciones la de *tener bajo su responsabilidad la biblioteca del Congreso del Estado* y la administración de la misma.
- i) Yucatán, en donde la biblioteca del poder legislativo forma parte del Instituto de Investigaciones Legislativas, misma que está a cargo de un bibliotecario nombrado por la Junta de Coordinación Política a propuesta del director del Instituto, según está establecido en el artículo 26 del Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado.

Además de las atribuciones comunes entre las áreas de investigación parlamentaria, es importante señalar que, frecuentemente, a estas áreas son asignadas atribuciones muy específicas y, en algunos casos, atípicas, por lo que sus funciones se diversifican considerablemente. A continuación, se describen algunos ejemplos.

El área de Biblioteca, Archivo y Editorial del Centro de Investigaciones Legislativas de Jalisco, además de tener a su cargo la biblioteca del congreso, entre otras actividades, administra la librería *Agustín Yáñez* y promueve *la celebración de convenios con casas editoriales para la venta y consignación de libros, y participar en ferias de libro*; también coordina las actividades del Museo del Congreso del Estado; administra, actualiza y publica el Sistema de Información de Procesos SIP, y traduce *la legislación del Estado al Braille y a las lenguas náhuatl y wixárica*, y la pone a disposición del público, tal como lo establece el artículo 98 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Un caso similar es el del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México que, como lo establece el artículo 17 de su reglamento interno, también tiene a su cargo una:

...librería Especializada en temas relacionados con la práctica, la técnica y los procedimientos legislativos, y con las áreas del Derecho, la Ciencia Política, la Administración Pública, entre otras. Los materiales en venta en la librería deben obtenerse mediante la firma de convenios específicos con Editoriales, Institutos de Investigación, Universidades y otras instituciones que editen publicaciones de prestigio.

Por otra parte, en algunas entidades federativas, las áreas de investigación parlamentaria tienen total o parcialmente la responsabilidad de impartir los cursos de inducción a los servidores públicos del Poder Legislativo. Este es el caso de Durango, cuyo Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos debe llevar a cabo el curso institucional de inducción legislativa para los integrantes de las legislaturas entrantes, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Por su parte, el

artículo 67, fracción IX del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León señala que el Centro de Estudios Legislativos tiene entre sus funciones la de *colaborar con la Oficialía Mayor [en] el diseño, organización e implementación del Curso de Inducción a la Función Legislativa*, al igual que el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de Tamaulipas, que debe *colaborar con la Secretaría General [en] el diseño, organización e implementación del Curso de Inducción a la Función Legislativa*, según el artículo 66 Ter, inciso d de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado. Estos dos últimos ejemplos nos muestran, además, que la legislación en esta materia suele replicarse en distintos estados, lo que otorga un cierto grado de homogeneidad entre las áreas de investigación parlamentaria.

En Nuevo León, además, el Centro de Estudios Legislativos debe *apoyar a la Oficialía Mayor en la planeación de consultas a ciudadanos y a especialistas que ésta organice por instrucciones de la Directiva, así como sistematizar y turnar a las Comisiones correspondientes las conclusiones y recomendaciones técnicas que resulten de dichas consultas*, de acuerdo con la fracción VI del artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

Una atribución no solo atípica, sino interesante por sus implicaciones en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, es la que tiene el Centro de Estudios Económicos y Finanzas Públicas de Oaxaca, al que la fracción I del artículo 102 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado le otorga la facultad de *solicitar información o documentación a dependencias y entidades de la administración pública estatal, poderes públicos, órganos constitucionales autónomos y de cualquier otro ejecutor del gasto público estatal*.

Por su parte, el artículo 26, fracción IX del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave faculta a la Coordinación de Investigaciones Legislativas para *realizar la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de Ley o Decreto presentadas ante el Congreso*.

Finalmente, merece atención especial el caso de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa de Querétaro que, de acuerdo con el artículo 184, fracciones I, II, III y X de la Ley Orgánica del

Poder Legislativo del Estado, tiene responsabilidades sustantivas para el funcionamiento de la legislatura local que resultan singulares para un área de investigación parlamentaria, tales como:

I. Editar el Diario de Debates de la Legislatura, el cual contendrá la versión estenográfica de las sesiones del Pleno;

II. Llevar la estadística de asistencia de los diputados a sesiones del Pleno y de los órganos; la estadística del sentido del voto de cada diputado por dictamen; la estadística por Grupo o Fracción Legislativa de la presentación de iniciativas y de las intervenciones en tribuna [...].

III. Supervisar el adecuado funcionamiento y las adquisiciones de la Biblioteca del Poder Legislativo;

...

X. Informar al Presidente de la Legislatura, al término de cada período de la Mesa Directiva, la publicación de las resoluciones del Poder Legislativo que correspondan a ese lapso en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado *La Sombra de Arteaga*; si durante la revisión se detectaran diferencias entre lo enviado por la Legislatura y lo publicado por el Ejecutivo, la Dirección dará cuenta inmediata al Presidente de la Legislatura, a efecto de que este acuerde lo conducente;

2. Principios rectores de la investigación parlamentaria en las entidades federativas mexicanas

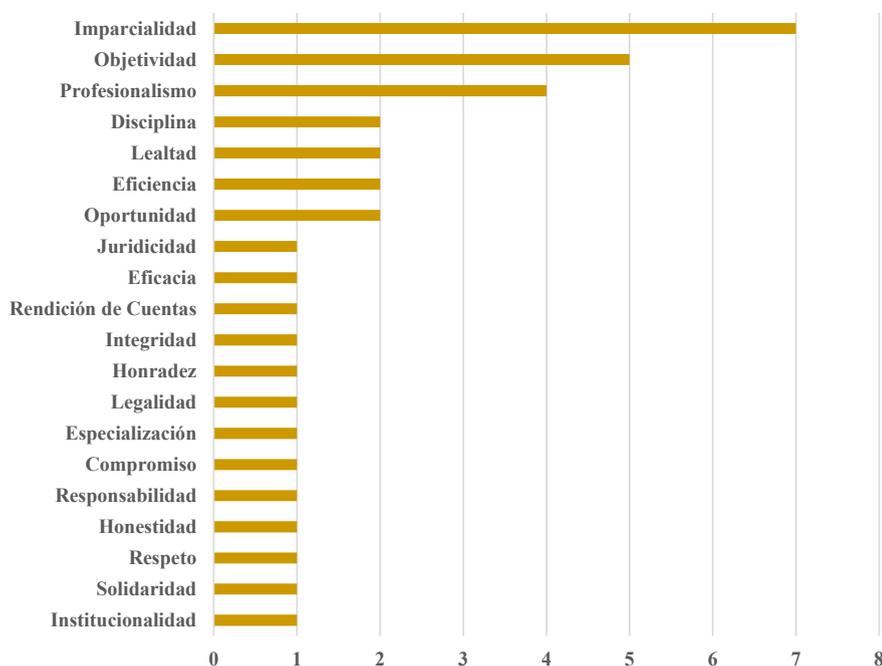
Algunas características fundamentales de la investigación parlamentaria, que la dotan de credibilidad, es su naturaleza objetiva, imparcial, oportuna, técnica, apartidista, clara y accesible entre otras.¹¹ La información y la asesoría que las áreas de investigación brinden debe ser científica mas no política, por lo que se deben conducir con altos estándares de profesionalismo y neutralidad. De ahí que sea relevante conocer si estos principios u otros similares se han incorporado

¹¹ BENNETT, Oliver, *Parliamentary Research Handbook*, Reino Unido, Houses of Parliament, 2007, pp. 15-17.

formalmente al marco normativo que rige la actuación de las áreas que realizan investigación parlamentaria.

Únicamente Chiapas, Chihuahua, Guanajuato (para el Centro de Estudios Parlamentarios), Jalisco, Estado de México, Quintana Roo y Yucatán han incorporado en la normatividad aplicable los principios que deben regir la investigación parlamentaria de sus legislaturas locales. La gráfica 3 presenta los principios establecidos en orden de frecuencia descendiente. Como se puede apreciar, imparcialidad, objetividad y profesionalismo son los principios más comunes.

Gráfica 3. Principios rectores de los servicios de investigación parlamentaria en las entidades federativas mexicanas



Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

III. CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONALES DE LAS ÁREAS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS LOCALES

1. *Autonomía*

El nivel de autonomía con el que las áreas de investigación parlamentaria desempeñan sus funciones puede tener un impacto significativo en su desempeño y resultados, particularmente porque forman parte de organizaciones eminentemente políticas pero su enfoque debe ser técnico-científico y deben conducirse con objetividad e imparcialidad. Más aún, como lo ha señalado la Unión Interparlamentaria y la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas, *la existencia de una capacidad de investigación autónoma contribuye al fortalecimiento de las relaciones del parlamento con otras instituciones que forman parte de un sistema democrático de gobierno.*¹²

Los resultados de la revisión normativa realizada para esta investigación arrojan que es infrecuente que a las áreas de investigación parlamentaria se les otorgue formalmente algún grado de autonomía, pero hay algunas excepciones que se describen a continuación.

El área de investigación con mayor grado de autonomía de acuerdo con la normatividad aplicable es el Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de Campeche, pues el artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado establece que está *dotado de autonomía técnica, operativa, presupuestal y de gestión para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones*, mientras que el Instituto de Investigaciones Legislativas de Quintana Roo tiene autonomía operativa y de gestión de acuerdo con el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Similarmente, el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco señala que el Centro de Investigaciones Legislativas tiene autonomía técnica.

¹² UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *op. cit.*, p. 6.

Por su parte, el Instituto de Estudios e Investigación Legislativa de Chihuahua es un órgano *con autonomía para la realización de los estudios e investigaciones que le correspondan* según el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mientras que el Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México tiene *plena autonomía en sus funciones académicas, de asesoría y de apoyo técnico consultivo para los diputados* de conformidad con el artículo 3 de su reglamento interno.

Finalmente, destacan los casos de Guerrero y Michoacán, cuyas áreas de investigación parlamentaria, el Instituto de Estudios Parlamentarios *Eduardo Neri* y el Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos, respectivamente, son órganos desconcentrados del Poder Legislativo. El primero es definido en el artículo 210 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231 como un órgano técnico desconcentrado de investigación jurídica y parlamentaria. Mientras que el segundo es un órgano desconcentrado con autonomía técnica, de gestión y personalidad jurídica para celebrar convenios de coordinación que puede decidir sobre su organización interna y funcionamiento, como lo señala el artículo 19 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

2. Gobierno

En algunos casos, la actuación de las áreas que prestan servicios de investigación parlamentaria está supervisada, coordinada u orientada por un órgano colegiado de índole académica o política. En este sentido, los casos se dividen principalmente en áreas de investigación que tienen algún tipo de consejo, aquellas con una comisión o comité dentro del pleno, y las que tienen ambos. A continuación, se describen los casos en los que un órgano colegiado participa en el gobierno de las áreas de investigación parlamentaria, información sintetizada en la tabla 2.

Tabla 2. Órganos de gobierno colegiados en las áreas de investigación parlamentaria de las legislaturas locales

Entidad federativa	Órgano colegiado de gobierno
Guanajuato - Centro de Estudios Parlamentarios	Órgano de Gobierno, Órgano Consultivo y Secretaría Ejecutiva
Campeche - Instituto de Estudios Legislativos	Comisión y consejo académico
Tamaulipas - Instituto de Investigaciones Parlamentarias	Comité y Consejo Consultivo
Ciudad de México - Instituto de Investigaciones Legislativas	Consejo Directivo y Consejo Académico
Michoacán - Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos	Consejo Académico y Comisión
Baja California - Dirección de Consultoría Legislativa	Comisión
Sonora - Centro de Investigaciones Parlamentarias	Comisión
Durango - Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos	Comité
Guerrero - Instituto de Estudios Parlamentarios <i>Eduardo Neri</i>	Comité
San Luis Potosí - Instituto de Investigaciones Legislativas	Comité
Tamaulipas - Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	Comité
Estado de México - Instituto de Estudios Legislativos	Consejo Académico

Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

El Centro de Estudios Parlamentarios de Guanajuato cuenta con un órgano de gobierno, un órgano consultivo y una secretaría ejecutiva. De acuerdo con el artículo 285-B de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, el primero está integrado por los titulares de la Secretaría General, la Dirección General de Administración, el Instituto de Investigaciones Legislativas, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas y la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo. Por su parte, el órgano consultivo está formado por representantes de instituciones que realicen investigaciones jurídicas, financieras, científicas o sociales, y sus cargos son honoríficos, por lo que no reciben compensación económica por su labor. La titularidad de la Secretaría Ejecutiva la tiene un servidor público adscrito a la Secretaría General con conocimientos en investigación parlamentaria.

Campeche es un caso interesante ya que, como se ha mencionado, su Instituto de Estudios Legislativos goza de un alto nivel de autonomía, por lo que se han establecido mecanismos para su adecuada coordinación con el Congreso. El Congreso tiene una Comisión de Enlace en Materia de Estudios Legislativos para coordinar las relaciones entre el Congreso y el Instituto, *evaluar su desempeño y constituir el enlace que permita garantizar la debida comunicación entre ambos órganos*, tal como está establecido en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

A través de esta Comisión se turnan al Instituto todos los asuntos que considere deben ser de su conocimiento; además, la comisión evalúa el cumplimiento del Programa Anual de Actividades del Instituto y cita a su director general para que le informe sobre las actividades del mismo. También es la encargada de proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica, operativa, presupuestal y de gestión, entre otros. La Comisión de Enlace en Materia de Estudios Legislativos está integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un primer vocal y un segundo vocal. El diputado presidente deberá, preferentemente, tener título de licenciatura en Derecho.

Adicionalmente, según los artículos 134 y 135 del previamente citado ordenamiento jurídico, el Instituto tiene un consejo académico, integrado por *cuatro consejeros académicos de prestigio que serán designados por el Pleno del Congreso de entre los profesionales del derecho que propongan las Facultades de la materia de las instituciones*

de educación superior existentes en el Estado y presidido por el Director General del Instituto.

El consejo académico establece los criterios académicos, editoriales, de planeación, de desarrollo y control de la operatividad del instituto, sugiere el contenido de los convenios y contratos que se celebren, revisa y aprueba el programa anual de trabajo del Instituto antes de enviarlo a la Comisión de Enlace en Materia de Estudios Legislativos, quien dará la aprobación final, propone lineamientos generales de investigación y difusión de la actividad parlamentaria y, por último, propone el intercambio de conocimientos con instituciones afines, como lo señala el artículo 137 del mismo ordenamiento jurídico.

En Tamaulipas se integra, en cada legislatura, un Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, que funge como enlace entre el Pleno y el Instituto, y orienta y supervisa su trabajo e impulsa las propuestas y programas del mismo.

Además de su comité, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de Tamaulipas tiene un consejo consultivo que, como lo estipula el artículo 8º de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, está:

integrado por especialistas en la materia legislativa, quienes preferentemente deberán contar con experiencia parlamentaria, ser estudiosos de la materia o exlegisladores. A propuesta del Coordinador, el Comité seleccionará e invitará a quienes deban integrarlo. El Consejo fungirá como órgano de apoyo y consulta al Comité y al Instituto. Así mismo, coadyuvará con el Comité a trazar las políticas del Instituto a mediano y largo plazos.

En la Ciudad de México, el Instituto de Investigaciones Legislativas es supervisado tanto por un consejo directivo como por un consejo académico. El primero está conformado por un diputado representante de cada uno de los grupos parlamentarios de la legislatura, mientras que el consejo académico, de carácter consultivo, está formado por siete académicos designados por el consejo directivo, de acuerdo con el artículo 506 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

Los artículos 120, 127 y 128 de la Ley Orgánica y de Procedimientos

del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo señalan que el Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos tiene un consejo académico, integrado por un presidente, que es el director del Instituto, tres diputados (preferentemente con posgrado) propuestos por la Junta de Coordinación Política y tres investigadores del Instituto. Entre las funciones del consejo académico están: recibir y asignar a investigadores del Instituto las solicitudes de investigaciones y estudios, autorizar los programas anuales individuales de trabajo, coordinar las investigaciones y estudios, coordinar las asesorías a las comisiones y comités del Congreso, analizar las propuestas de intercambio académico y acordar la realización de estudios sobre la legislatura local y la coordinación interinstitucional para ese fin. Adicionalmente, la fracción VII del artículo 90 del mismo ordenamiento jurídico establece que la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias coordina y vigila el trabajo del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos, a través de un informe trimestral que este último debe entregarle.

En Baja California, el desempeño de las atribuciones y obligaciones de la Dirección de Consultoría Legislativa está bajo la vigilancia y control de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales que, además, presenta a la Junta de Coordinación Política las propuestas de nombramiento o remoción de su titular, como lo señalan los artículos 62, fracción XV, y 80 BIS de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Similarmente, en Sonora, el artículo 197-BIS 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo indica que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso del Estado aprueba y nombra a la estructura administrativa necesaria para el desempeño de las funciones del Centro de Investigaciones Parlamentarias.

En Durango se ha creado un Comité de Coordinación del Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos del Congreso, integrado por los miembros titulares de la Mesa Directiva, los miembros de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, y tres especialistas en derecho legislativo. Este Comité aprueba el programa anual de actividades del Centro y revisa el informe de su cumplimiento, instruye al Centro *a realizar las investigaciones legislativas, proyectos y diagnósticos, que considere convenientes para la armonización legislativa con las leyes nacionales e internacionales conducentes y propicia mecanismos de capacitación y*

formación continua del personal del Centro, tal como está plasmado en los artículos 167 BIS y 167 TER de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango. Cabe destacar que esta figura se incorporó a la ley orgánica muy recientemente, el 14 de diciembre de 2021.

De manera similar, en Guerrero, el órgano superior de gobierno del Instituto de Estudios Parlamentarios *Eduardo Neri* es el comité del Instituto, cuyos integrantes son nombrados por el Pleno, y tiene a su cargo los asuntos relacionados con su funcionamiento administrativo, según se lee en los artículos 198 y 215 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231.

Eso mismo ocurre en San Luis Potosí, en donde uno de los comités de la legislatura es el del Instituto de Investigaciones Legislativas de acuerdo con el artículo 119, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Este comité está integrado por cinco diputados, siendo su presidente el de la Junta de Coordinación Política. El secretario del comité es el director del Instituto. Los artículos 5° y 6° del reglamento interior del Instituto establecen que entre las funciones del comité están: establecer los criterios académicos de planeación, desarrollo y control de la operatividad del Instituto, vigilar que se cumplan sus objetivos, autorizar los convenios de cooperación con otras instituciones y organismos, revisar el plan anual de trabajo y elaborar las propuestas de reformas, adiciones y derogaciones al Reglamento Interior del Instituto.

Similarmente, el artículo 66 Quater de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas señala que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas tamaulipeco también cuenta con un comité, que es su órgano de gobierno, formado por diputados cuyo objetivo es *formular directrices y pautas que contribuyan a orientar el trabajo del mismo Centro*. Entre sus atribuciones está aprobar el reglamento interno que rija el trabajo técnico y científico encargado del Centro, adoptar las medidas y decisiones relativas a su vinculación con otras instituciones y *gestionar ante la Junta de Coordinación Política la asignación del presupuesto del Centro para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones*.

Finalmente, el Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México tiene un consejo académico de carácter consultivo, formado por cinco investigadores, quienes duran en el cargo cuatro años. Su designación la realiza la Junta de Coordinación Política, previa convocatoria pública para tal efecto. Este Consejo

Académico tiene las siguientes atribuciones, establecidas en el artículo 4, fracción III y el artículo 6 del reglamento interno del Instituto:

- I. Proponer las políticas generales de investigación y difusión;
- II. Enriquecer las políticas para la planeación y operación de planes de estudio para especialidades, cursos, seminarios y cualquier otro mecanismo que tenga como fin la enseñanza-aprendizaje al interior y al exterior del Poder Legislativo o ambos;
- III. Proponer las políticas para el análisis y selección de bibliografía y materiales especializados que formen parte del acervo de la Biblioteca, del Centro de Documentación y de la Librería Especializada, así como para la conservación de documentos, el intercambio bibliográfico y el empleo de sistemas automatizados de consulta y archivo;
- IV. Enriquecer la política general en materia editorial;
- V. Contribuir al establecimiento de condiciones generales de contratación de investigadores;
- VI. Proponer las bases para el intercambio de personal y de experiencias con otras instituciones;
- VII. Auxiliar en cualquier cuestión académica no encomendada a otros funcionarios del Instituto.

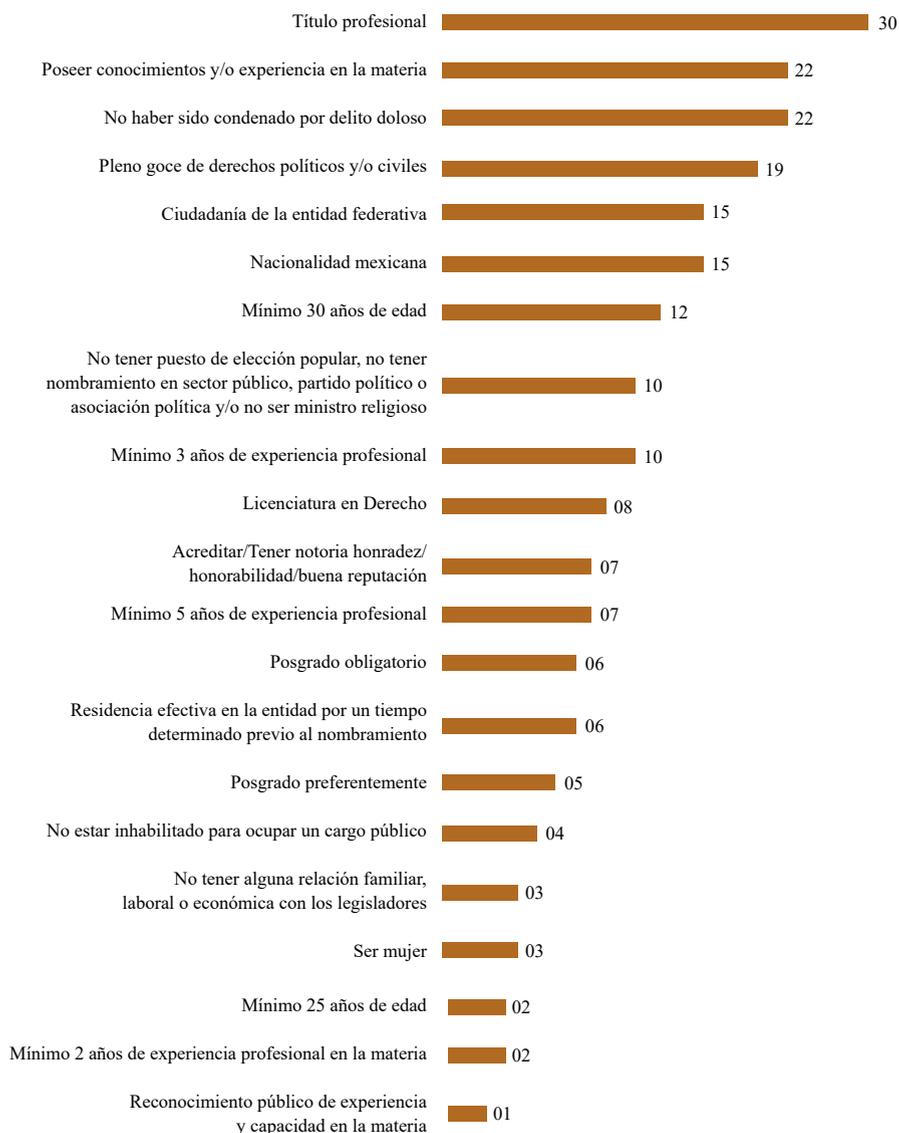
3. Titulares e investigadores de las áreas de investigación parlamentaria

Dos aspectos organizacionales importantes para el desempeño de las áreas de investigación parlamentaria son, primero, que exista un perfil definido que sus integrantes, tanto titulares como investigadores, deban satisfacer para poder incorporarse a ellas y, segundo, quiénes y bajo qué procedimientos se realizan los nombramientos de los titulares.

A. Perfil y nombramiento de los titulares de las áreas de investigación parlamentaria

Del total de las áreas de servicios de investigación parlamentaria identificadas, 32 tienen especificado –con mayor o menor detalle– el perfil que deben satisfacer sus titulares.

Gráfica 4. Requisitos para la titularidad de las áreas de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

En la gráfica 4 se observa que tener un título profesional, poseer conocimientos y/o experiencia en la materia específica del área de investigación, no haber sido condenado por delito doloso y estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles son los requisitos más comunes que los aspirantes a la titularidad de un área de investigación parlamentaria deben satisfacer. Cabe destacar que las tres áreas de investigación relacionadas con la igualdad de género cuya normatividad respectiva incluye el perfil que debe tener su titular –Chiapas, Ciudad de México y Veracruz– señalan que esta debe ser mujer.

Por otra parte, el nombramiento de los titulares de las áreas de servicios parlamentarios es comúnmente realizado por el Pleno del congreso a propuesta de la Junta de Coordinación Política, como puede notarse en la tabla 3, que reúne la información disponible al respecto.

Tabla 3. Nombramiento de titulares de áreas de servicios de investigación parlamentaria en las entidades federativas mexicanas

Estado	Titular	Nombrado por:	A propuesta de:
Baja California	Director	Pleno	Junta de Coordinación Política
Baja California Sur	Director	Pleno	Junta de Gobierno y Coordinación Política
Campeche	Director General	Pleno	Comisión de Enlace en Materia de Estudios Legislativos
Coahuila	Director	Junta de Gobierno	Terna propuesta por el Presidente de la Junta de Gobierno
Chiapas – IIL	Director	Junta de Coordinación Política	-
Chiapas - CIELIG	Directora General	Pleno	Junta de Coordinación Política
Chihuahua	Titular	Pleno	Junta de Coordinación Política
Guerrero	Titular	Pleno	Junta de Coordinación Política

Estado	Titular	Nombrado por:	A propuesta de:
Hidalgo	Director General	Presidente de la Junta de Gobierno	-
México	Director General	Asamblea	Junta de Coordinación Política con la aprobación del Comité de Estudios Legislativos
Morelos	Titular	Junta Política y de Gobierno	-
Nuevo León	Pleno	Comisión de Coordinación y Régimen Interno	-
Puebla	Director General	Concurso	Junta de Gobierno y Coordinación Política
Querétaro	Director	Pleno	Junta de Coordinación Política, algún órgano o, en su caso, algún diputado
Quintana Roo	Coordinador (diputado)	Pleno	Junta de Coordinación Política
Sinaloa	Director	Pleno	Junta de Coordinación Política
Tabasco	Director	Pleno	Junta de Coordinación Política
Tamaulipas - IIP	Coordinador	Pleno	Junta de Coordinación Política
Tamaulipas - CEFP	Coordinador	Pleno	Junta de Coordinación Política
Veracruz - CIL	Titular	Junta de Coordinación Política	Secretaría General

Estado	Titular	Nombrado por:	A propuesta de:
Veracruz – CEIGDH	Directora	Junta de Coordinación Política	Terna, resultado de convocatoria emitida por las Comisiones de Equidad, Género y Familia y de Derechos Humanos, Atención a Grupos Vulnerables y Migrantes
Yucatán	Director	Pleno	Junta de Coordinación Política

Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

Nota: En entidades federativas con más de un área de investigación, se ha incluido el nombre de la misma para diferenciarla del resto.

Cabe destacar el hecho de, según el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, quien coordina su Instituto de Investigaciones Legislativas es un diputado (aunque el área también tiene un titular, cuyo nombramiento no está especificado en la normatividad aplicable). Lo mismo ocurre en San Luis Potosí, en donde, de acuerdo con el artículo 5° del Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso, el Instituto depende de un Comité, integrado por cinco diputados y cuyo secretario es el director del Instituto. Este hecho, poco común, podría ser problemático en términos de salvaguardar los principios de imparcialidad e independencia política de la investigación parlamentaria.

B. Perfil de los investigadores de las áreas de investigación parlamentaria

Es menos común que la normatividad aplicable incluya el perfil de los investigadores de las áreas de investigación parlamentaria, solo las siguientes entidades federativas lo contemplan:

- a) Baja California Sur: el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado señala que los investigadores deben ser de

nacionalidad mexicana, tener 25 años o más al momento de su designación, tener título y cédula profesional, tener al menos cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso.

- b) Chihuahua: los artículos 139 y 141 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado estipula que el personal del Instituto de Estudios e Investigación Legislativa debe contar con un perfil profesional relacionado con los diversos temas legislativos, privilegiando la formación de un equipo de trabajo profesional e interdisciplinario. El Instituto podría contar con especialistas en las siguientes áreas: sociales, económicas y administrativas, derechos humanos, medio ambiente y sustentabilidad, igualdad de género, salud, educación, movilidad urbana, justicia y seguridad pública.
- c) Guanajuato: el artículo 285-A de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato señala que el Centro de Estudios Parlamentarios se integra por servidores especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, cultura estatal y nacional, derecho, finanzas públicas y otras áreas de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.
- d) Estado de México: en el artículo 18 del Reglamento Interno del Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado se establece que los investigadores de planta del Instituto deberán tener experiencia de investigación en Derecho, Ciencias Políticas u otras áreas afines de las Ciencias Sociales, tener título profesional y estar dispuestos a prestar sus servicios de tiempo completo al Instituto.
- e) Jalisco: el artículo 99 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado señala que los investigadores del Centro deben contar con estudios de postgrado en las ramas de las ciencias sociales o económico administrativas y tener obra publicada.

- f) Michoacán: el artículo 123 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado indica que los investigadores titulares deben ser mexicanos por nacimiento, contar con licenciatura, maestría o doctorado, dependiendo del tipo de investigador de que se trate (A, B o C), contar con una experiencia mínima de dos años en la investigación o que acredite sus aptitudes para la misma y obtener por concurso de oposición la titularidad.
- g) Nayarit: de acuerdo con el artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se dará preferencia a un equipo de investigadores de un perfil multidisciplinario, con especial enfoque en las áreas jurídica, financiera, de administración pública y de opinión e investigación aplicada.
- h) Puebla: el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado señala que el Instituto se integra por especialistas que preferentemente cuenten con experiencia legislativa o de investigación.
- i) San Luis Potosí: los artículos 14 y 25 del Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso establece que los investigadores deben contar, preferentemente, con título de licenciatura en derecho o carrera afín, o bien, acreditar ser peritos o tener conocimientos específicos que, a juicio del Comité, se hagan necesarios para las labores del Instituto, así como contar con experiencia profesional mínima de tres años.
- j) Tamaulipas: de conformidad con el artículo 13 de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, los investigadores deben ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, contar con título profesional o acreditar ser peritos o tener conocimientos específicos necesarios para las labores del Instituto.
- k) Veracruz: según el artículo 31 Bis del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado, el Centro de Estudios para

la Igualdad de Género y los Derechos humanos estará conformado por un cuerpo de investigadoras e investigadores permanentes, que cuenten con título de licenciatura en áreas Jurídicas o de Ciencias Sociales, así como con experiencia, especialidad o posgrado en Género o Derechos Humanos y cuya formación profesional, preferentemente, esté vinculada a la docencia e investigación.

- 1) Yucatán: el artículo 10 del Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado indica que los investigadores deben ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y poseer título profesional de licenciatura en Derecho o, en su defecto, de alguna licenciatura afín a las Ciencias Sociales y/o Políticas y, preferentemente, contar con estudios de posgrado en Derecho, Ciencias Sociales o Políticas.

4. Unidades que integran las áreas de investigación parlamentaria

La información respecto a cómo se conforman las áreas que prestan servicios de investigación parlamentaria y las funciones específicas de sus unidades es limitada, pues la búsqueda realizada para esta investigación arroja que únicamente trece entidades federativas la incorporan en documentos normativos públicos.

Tabla 4. Unidades que integran las áreas de investigación parlamentaria en las entidades federativas mexicanas

Estado	Área de investigación	Unidad
Baja California Sur	Instituto de Estudios Legislativos	Asesoría Jurídica
		Estudios Parlamentarios ¹³
		Enlace Interinstitucional
		Capacitación

¹³ La unidad de Estudios Parlamentarios, a su vez, tiene estas sub-unidades: a) Investigación legislativa, b) Evaluación presupuestaria, c) Investigación Social, d) Elaboración de Proyectos, e) Archivo y Memoria Legislativa. LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, artículo 77.

Estado	Área de investigación	Unidad
Chiapas	Instituto de Investigaciones Legislativas	Investigación
		Apoyo técnico
Hidalgo	Instituto de Estudios Legislativos	Capacitación
		Investigación
		Difusión
Jalisco	Centro de Investigaciones Legislativas	Estudios Jurídicos
		Estudios Económicos y Sociales
		Estudios Políticos
		Biblioteca, archivo y editorial
México	Instituto de Estudios Legislativos	Investigación
		Análisis y Finanzas Públicas
		Docencia e Investigación
		Editorial y de Servicios Bibliográficos
		Servicios administrativos
Nayarit	Dirección de Investigación Legislativa	Estudios de las Finanzas y Administración Pública
		Estudios de Opinión Pública e Investigación Aplicada
Oaxaca	Centro de Estudios Económicos y Finanzas Públicas	Estudios Económicos
		Finanzas Públicas
	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria	Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria
		Organización y Capacitación Legislativa
	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	Estudios Sociales
		Opinión Pública
	Centro de Estudios de las Mujeres y Paridad de Género	Estudios de las Mujeres
		Paridad de Género

Estado	Área de investigación	Unidad
Puebla	Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas <i>Gilberto Bosques Saldivar</i>	Estudios Sociales y Legislativos
		Estudios Financieros y Económicos
Quintana Roo	Instituto de Investigaciones Legislativas	Igualdad de Género
		Análisis Financiero
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas	Unidad de Investigación y Análisis Legislativo
		Unidad de Informática Legislativa
		Biblioteca
Sonora	Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora	Subdirección General ¹⁴
		Dirección Administrativa
		Coordinación de Investigación
Tabasco	Instituto de Investigaciones Legislativas	Dirección General
		Consejo Académico
		Dirección de Investigaciones Legislativas
Yucatán	Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Yucatán	Unidad de Investigación Legislativa en materia de Igualdad de Género
		Biblioteca

Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

Previamente se anotó que las legislaturas de algunas entidades federativas habían creado áreas de investigación específicas para el

¹⁴ La Subdirección General, a su vez, tiene las siguientes sub-unidades: a) Difusión/Vinculación, b) Informática, y c) Apoyo Logístico y Secretarial. CENTRO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS DEL ESTADO DE SONORA, Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora, (14 de marzo de 2022), https://cipes.gob.mx/resources/docs/archivos/CIPES_.pdf.

estudio de las finanzas públicas, temas de igualdad de género y estudios sociales y de opinión pública. En la tabla 4 podemos apreciar que algunas áreas de investigación parlamentaria tienen unidades dedicadas a estos temas dentro de su estructura organizacional. El Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo tienen una unidad dedicada al estudio de las finanzas públicas, mientras que Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán han incorporado unidades dedicadas a temas de igualdad de género y Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Puebla tienen unidades orientadas a estudios sociales y/o de opinión pública.

5. Alianzas y vinculación

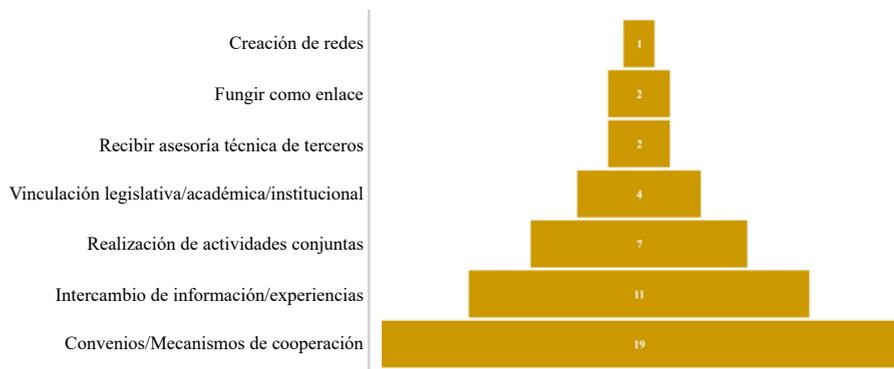
De acuerdo con la Unión Interparlamentaria y la Sección de Servicios Bibliotecarios y de Investigación para Parlamentos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas, un elemento esencial para la consolidación de áreas que brinden servicios de investigación parlamentaria es el establecimiento de alianzas y vinculación con: *colegas que trabajen en labores administrativas y de procedimiento, bibliotecas parlamentarias, bibliotecas nacionales y de temas especializados, asesores parlamentarios y organismos especializados, y redes de colegas del ámbito de la investigación parlamentaria y de otros ámbitos.*¹⁵ Las alianzas, además de ser un indicativo de que las áreas de investigación parlamentaria están en vías de institucionalización, permiten diversificar sus fuentes de información, así como fortalecer sus capacidades analíticas y técnicas. Las alianzas pueden realizarse con instituciones del poder ejecutivo, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, universidades, otros servicios de información legislativos e, incluso, con organizaciones privadas, entre otros.

La revisión de la normatividad aplicable arrojó que la mayoría de las áreas de investigación parlamentaria tienen entre sus atribuciones la de establecer alianzas y acuerdos de vinculación con otras instituciones.

¹⁵ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *op. cit.*, p. 39.

La gráfica 5 reúne las funciones específicas en materia de alianzas y vinculación de las áreas de investigación parlamentaria de las 25 entidades federativas que incluyeron esta atribución en los respectivos ordenamientos jurídicos.

Gráfica 5. Atribuciones en materia de alianzas y asociaciones de las áreas de investigación parlamentaria de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con información de leyes orgánicas y reglamentarias de las legislaturas locales, así como reglamentación de las áreas de investigación parlamentaria.

Como es posible apreciar en la gráfica previa, son dos las funciones más recurrentes en el tema de alianzas y vinculación. Por un lado, la realización de convenios o mecanismos de cooperación y/o colaboración interinstitucional y, por otro, el intercambio de información y/o experiencias con otras organizaciones.

6. Servicio de Carrera

Existe, de manera creciente, un acuerdo respecto a la importancia de que los servicios de investigación parlamentaria deben ser de carácter técnico-científico, apolíticos, imparciales y objetivos, entre otros. Una manera de encaminarlos en ese sentido es mediante la introducción de servicios civiles de carrera que los aislen de consideraciones políticas que comprometan esos principios y que promuevan la profesionalización de los investigadores.

Si bien diversas legislaturas locales han incorporado en su normatividad el establecimiento de servicios civiles de carrera – muchos de los cuales aún se encuentran pendientes o en proceso de implementación– para efectos de esta investigación el foco se ha puesto en las áreas de investigación parlamentaria cuya normatividad las ha vinculado explícitamente con servicios civiles de carrera, ya sea porque sus miembros deben formar parte de él, porque el área de investigación parlamentaria es la encargada de implementar el servicio civil en el congreso, u otro motivo.

En Chiapas, el Instituto de Investigaciones Legislativas es definido en el numeral 1 del artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas *como el órgano técnico del Congreso del Estado que bajo los principios de especialización e imparcialidad se integra con funcionarios de carrera con el debido perfil profesional.*

En Coahuila, el artículo 288 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado señala que el objetivo de instaurar el servicio civil de carrera es *profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario, de asuntos legislativos, de asesoría jurídica y de orden administrativo del Congreso del Estado.* El artículo 289 del mismo ordenamiento jurídico señala que:

El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias, se encargará de la formación permanente de las y los servidores públicos que formen parte del servicio civil de carrera y elaborará el proyecto de las normas y procedimientos para la conformación del Servicio Civil de Carrera del Congreso del Estado de Coahuila, que será sometido a la consideración de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a efecto de que se elabore el proyecto de Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Congreso del Estado que posteriormente se presente al Pleno del Congreso para su aprobación.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco señala que el *Centro de Investigaciones Legislativas se integra preferentemente por investigadores con servicio civil de carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización*

y análisis de información sobre los problemas sociales, culturales, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

La Dirección de Investigación Legislativa del estado de Nayarit debe *dar preferencia a un equipo de investigadores de un perfil multidisciplinario, con especial enfoque a las áreas jurídica, financiera, de administración pública, de opinión e investigación aplicada de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera y el presupuesto disponible*, según lo establece el artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Nayarit.

Una de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política del Congreso de Sinaloa, según lo señalado en el artículo 58, fracción XII de la Ley Orgánica del Congreso del Estado es la de *impulsar la profesionalización de los servicios de apoyo parlamentario a través del servicio civil de carrera y del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, determinando las políticas generales para ello y proponiendo al pleno los proyectos de los reglamentos respectivos.*

Finalmente, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, para formar parte del Servicio Profesional de Carrera Legislativa es requisito:

[...]contar con título Profesional en áreas afines a las ciencias sociales y en su caso de Administración o contabilidad, así como estar adscrito en alguna de las áreas de: Secretaría Parlamentaria, Instituto de Estudios Legislativos, Dirección Jurídica, Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, y la Comisión de Finanzas y Fiscalización.

Además, la ley establece que al menos 20 por ciento del personal de las áreas citadas previamente pertenecerá al Servicio Profesional de Carrera Legislativa, para lo que se tomaría en cuenta su experiencia, profesionalismo y antigüedad en el puesto.

IV. CONCLUSIONES

La revisión y contrastación de más de 50 ordenamientos jurídicos ha permitido explorar y presentar un panorama general del estado de las áreas que brindan servicios de investigación parlamentaria en las entidades federativas mexicanas. En cada uno de las legislaturas locales hay al menos un área cuya actividad sustantiva es realizar investigaciones y estudios que sirvan de insumo para la toma de decisiones legislativas. En total, se identificaron 45 centros, institutos, direcciones u otras áreas dedicadas a la investigación parlamentaria en México. Estas áreas de investigación incluyen tanto aquellas dedicadas al ámbito legislativo o parlamentario en general, como aquellas especializadas en otros temas, fundamentalmente finanzas públicas, igualdad de género y estudios sociales y/o de opinión pública.

Si bien tienen las áreas que brindan servicios de investigación parlamentaria tienen múltiples atribuciones –algunas de ellas poco comunes para un área de investigación– la mayoría comparte las siguientes: realización de investigaciones y estudios, generar alianzas y vinculación, difundir y publicar diversos materiales, así como la de capacitar. Se estima posible que, en la medida en que las áreas de investigación parlamentaria se profesionalicen y fortalezcan, sus funciones tenderán a converger hacia las atribuciones comunes previamente mencionadas y las atribuciones atípicas tenderán a asignarse a otras áreas.

Un hallazgo importante de este estudio es que no todas las áreas de investigación parlamentaria referidas en leyes orgánicas de las legislaturas locales tienen mención en las respectivas leyes reglamentarias, y que aún menos áreas tienen reglamentos interiores o regulaciones similares. O, en caso de tenerlos, no están públicamente disponibles. Esta es una tarea pendiente que tendrá que solventarse con miras a la institucionalización de la investigación parlamentaria en México.

No obstante, a partir de la evidencia presentada en esta investigación, es posible afirmar que la investigación parlamentaria es una actividad cuya importancia y utilidad para la labor legislativa se reconoce en las legislaturas locales mexicanas, que la han incorporado

en sus marcos normativos en casi todo el país. Sin embargo, la evidencia también sugiere que el grado de evolución de las áreas de investigación parlamentaria es heterogénea, por lo que aún quedan pendientes en esta materia.

Para finalizar, es importante enfatizar que las fuentes de información para la realización de este estudio exploratorio fueron normas jurídicas, por lo que aún faltaría examinar su instrumentación en acciones concretas. Un número considerable de atribuciones relacionadas con las áreas de investigación parlamentaria están sujetas a la disponibilidad presupuestal para llevarlas a cabo, por lo que el hecho de que exista normatividad que cree y regule dichas áreas no significa que necesariamente se han llevado a la práctica total o parcialmente. Sin embargo, se estima que cualquier análisis posterior debe partir de un estudio exploratorio como el que se ha presentado aquí.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- BENNETT, Oliver, *Parliamentary Research Handbook*, Reino Unido, Houses of Parliament, 2007.
- CHÁVEZ, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano: análisis y propuesta de reforma*, (tesis de doctorado en derecho), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, diciembre de 2013.
- NAVA, Salvador, “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en BALKIN, Robert (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Nueva York, New York State University, 2004.
- NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020.
- RINGE, Nils, “Policy preference formation in legislative politics: structures, actors, and focal points”, *American Journal of*

Political Science, vol. 49, núm. 4, octubre 2005.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015.

2. Normativa nacional

Constitución Política del Estado de Sonora.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 231.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.
 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.
 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Sonora.
 Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.
 Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
 Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.
 Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
 Manual General de Organización del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México.
 Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.
 Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.
 Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.
 Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
 Reglamento de Los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
 Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.
 Reglamento del Instituto de Estudios e Investigación Legislativa del Poder Legislativo de Chihuahua.
 Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.
 Reglamento del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas.
 Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
 Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco.
 Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.
 Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.
 Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.
 Reglamento Interno del Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de México.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de
Nuevo León.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Nayarit.

3. Internet

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
DEL ESTADO DE SONORA, *Centro de Investigaciones
Parlamentarias del Estado de Sonora.*

CONGRESO DE COLIMA, *Organigrama del H. Congreso de Colima.*

The logo features the number '30' in a large, elegant, brown serif font with a white outline. Below it, the word 'ANIVERSARIO' is written in a smaller, brown, all-caps serif font. The entire design is enclosed within a double-line maroon border.

30
ANIVERSARIO

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO: UN APORTE TEÓRICO

THE PARLIAMENTARY RESEARCH IN MEXICO: A THEORETICAL CONTRIBUTION

Marcial Manuel CRUZ VÁZQUEZ¹

RESUMEN: Se analizan los rasgos científicos de la investigación parlamentaria en México, con el objetivo de visibilizar su importancia práctica, así como la necesidad de desarrollar una teoría general de la legislación que solucione las problemáticas que se presenten en esta sede. Para dicho propósito, se utilizaron los métodos analítico y sintético, con lo que se concluye que en la investigación parlamentaria el uso del método analítico constitucional, convencional, legal y de técnica legislativa entraña no solamente una racionalidad formal (positivista), sino también una razonabilidad, sitio en donde son contemplados los elementos axiológicos y teleológicos de la legislación.

PALABRAS CLAVE: consenso, racionalidad legislativa, razonabilidad legislativa, derecho parlamentario, investigación.

ABSTRACT: We analyze the scientific characteristics of the parliamentary research in Mexico, aiming to show its practical significance, as well as the need to develop a general theory of the legislation that solve the issues of the area. For that purpose, we employ the analytical and synthetic methods, with whom we conclude that during the parliamentary research the use of the constitutional, conventional, legal and legislative technic analytical methods represent not only a formal rationality (positivism), but also a reasonableness, where the axiological and teleological factors of the legislation reside.

KEYWORDS: consensus, legislative rationality, legislative reasonableness, parliamentary law, research.

¹ Director de Estudios Jurídicos del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Derecho.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico y conceptual*. III. *Elementos científicos de la investigación parlamentaria vinculante*. IV. *El método, las teorías y las técnicas en la investigación parlamentaria vinculante*. V. *Un aporte teórico: límites de la racionalidad y de la razonabilidad legislativa*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación parlamentaria es la *labor por medio de la cual se buscan y obtienen datos objetivos y de utilidad para la producción de la norma y el trabajo que se realiza en la Cámara de Diputados*,² específicamente, para efectos de producción normativa o con fines académicos.

En el primer tomo de *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria*, trabajo realizado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) y publicado el año pasado, se asentaron los diferentes tipos de carácter que puede tener la investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados federal. Estos corresponden con aquellas investigaciones que vinculan sus resultados y que inciden de manera directa en el proceso legislativo, como aquellas no vinculantes.

La primera de ellas puede ser entendida en dos sentidos o etapas: en primer lugar, las labores indagatorias del personal técnico y de apoyo a legisladores y que intervienen en la elaboración de la iniciativa; en segundo lugar, las tareas de investigación que lleva a cabo el personal adscrito a comisiones por lo que respecta a la etapa dictamen. Como puede apreciarse, cada una de ellas, representan dos etapas diferentes del proceso legislativo en las que se ejerce una incidencia directa,³ la cual es el tipo de investigación sobre la que versará el presente estudio.

² CRUZ VÁZQUEZ, Marcial Manuel, “Método para la elaboración de un diagnóstico sobre la investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados”, en CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria*, t. I *Acercamientos a los métodos multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021, p. 39, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/184653/906235/file/Reflexiones_en_torno_ala_investigaci%C3%B3n_Parlamentaria.pdf

³ *Ibidem*, p. 63.

Situación opuesta ocurre en el caso de la investigación parlamentaria no vinculante; esta división puede ser escindida a su vez en dos vertientes: por un lado, las labores realizadas por los centros de estudios de la Cámara de Diputados [Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP); CEDIP; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP); Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG); Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)], y por el otro lado, el Servicio de Información y Análisis Especializados (SIAE).

Los centros de estudios se dedican preponderantemente a la realización de investigaciones en consideración a las agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios y a la elaboración de opiniones técnicas, resultado de solicitudes por parte de cualquier órgano de la Cámara, de las que destacan las que realizan las y los legisladores. Por su parte, el SIAE atiende solicitudes de documentación, de información y de análisis.⁴ Como puede estimarse, las actividades anteriormente enunciadas representan parte de lo que es la investigación parlamentaria en México; no obstante, a diferencia de las tareas señaladas párrafos más arriba, carecen de incidencia directa en alguna etapa del proceso legislativo, razón por la que se ha decidido categorizarlas como no vinculantes.

Como tema adyacente, cabe únicamente mencionar la constante discusión respecto a la independencia del derecho parlamentario del derecho constitucional, puesto que dicho reconocimiento nos permite vislumbrar nuevas líneas de investigación para mejorar el ejercicio de las actividades parlamentarias, tal como la propuesta que acotamos al final de este artículo. Asimismo, es dable señalar que nuestro aporte es circunscrito como una propuesta teórica, la cual es susceptible de cualquier crítica, no solo para invalidarla, si fuera el caso, sino con objeto de incentivar a los interesados a trabajar sobre esta línea y lograr un propósito aún más importante, el cual es forjar una robusta, sólida y adecuada teoría que nos permita comprender, analizar y estudiar el fenómeno legislativo; así como marcar las pautas generales de debida creación de la ley.

⁴ *Idem.*

II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La investigación parlamentaria en México se desarrolla en el escenario del paradigma del Estado constitucional, puesto que su sustento se encuentra en la democracia; no obstante, esta clase de modelo estatal recibe una conceptualización diversa, razón por la que a continuación expondremos sus rasgos esenciales.

En adición a la mencionada teoría, también debemos señalar las principales particularidades de la aportación que hiciese a finales de los años ochenta Manuel Atienza, respecto a los niveles de la racionalidad legislativa, dado que será el punto de partida para ofrecer nuestra perspectiva de una teoría general de la legislación. No sobra decir que su contribución ha sido, por demás, influyente en los círculos académicos de Iberoamérica e, incluso, en el trabajo de las áreas de investigación de algunos parlamentos. Asimismo, hemos considerado elementos de la *teoría de la acción comunicativa* de Jürgen Habermas por insertarse perfectamente dentro de la naturaleza de los modernos regímenes democráticos.

1. *Teoría del paradigma del Estado constitucional y democracia*

El Estado constitucional se mantiene en la actualidad como la elaboración teórica dominante; su desarrollo comenzó en la segunda mitad del siglo pasado y el enfoque dado por autor que lo describa, atiende al contexto particular de cada uno de ellos; es decir, no encontraremos una postura o comprensión unívoca al respecto; no obstante, de manera general, puede reconocerse una fuerte concepción de derechos humanos como fin y fundamento del Estado y del orden jurídico que lo rige, en donde notoriamente existe una preponderancia de la Constitución como instrumento en el que no solo se reconocen dichas prerrogativas fundamentales, sino que también se garantizan y se propicia el desarrollo de los principios democráticos.⁵

⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017, p. 105.

El doctor Jaime Cárdenas Gracia identifica cinco bases filosóficas del Estado constitucional, aunque admite que son debatidas y con sus respectivos matices, pero importantes para el desarrollo jurídico de este modelo:

- A. Trascendencia de la moral en el derecho, como superación de lo ocurrido en el positivismo tradicional.
- B. Distanciamiento por parte de la democracia constitucional de las concepciones pluralistas de la regla de la mayoría. La democracia tiene como principal fin el respeto a los derechos humanos, por lo que puede ignorar las decisiones de la mayoría si se llegaron a oponer a ellos.
- C. Facultad de los jueces constitucionales para pronunciarse sobre los alcances de los derechos humanos y sobre colisiones entre principios constitucionales y convencionales. La legitimidad democrática de esta clase de jueces se construye con sus decisiones.
- D. El principio de proporcionalidad es el método privilegiado para solucionar los conflictos entre derechos, aunque disminuya su carácter fuerte.
- E. Aspiración de globalización constitucional.⁶

En el paradigma del Estado constitucional, el principio democrático es fundamental, especialmente para la función parlamentaria del gobierno, dado que se instituye como la potestad por excelencia en donde representantes electos por la ciudadanía participan para determinar el contenido de las leyes que regularán al Estado y al pueblo.

El paradigma del Estado constitucional es...*una propuesta de democracia constitucional que no está basada en la regla de las mayorías ni en las unanimidades, sino en el respeto pleno de los derechos humanos –es una formulación a la vez procedimental y sustantiva–; en algunos autores es una insistencia de lograr a través del Estado constitucional la inclusión, el igualitarismo y la justicia, es decir, un Estado justo.*⁷

⁶ *Ibidem*, p. 109.

⁷ *Ibidem*, pp. 105 y 106.

Como puede apreciarse, este modelo tiene una forma diferente de aproximarse a la democracia y, en ese sentido, es el medio para garantizar los derechos de los ciudadanos, sin dejar de destacar que no equivale al poder de las mayorías,⁸ más bien, es una limitación a esa clase de poder.⁹

Por decirlo de alguna manera, se trata de que la justicia sea lo más justa posible; que sea lo más tolerante, pero, sobre todo, lo más incluyente en aras de que todas las personas y grupos se sientan considerados desde la seguridad que se espera del máximo ordenamiento jurídico de un Estado constitucional, democrático y de derecho.

Seguramente, habrá quienes juzguen la empresa del Estado constitucional como romántica e idealista, pero no se podrá negar que el derecho, como sistema normativo de la conducta es, tal vez, la expresión más racional de la humanidad para transitar del Estado *hobbesiano* de la perpetua guerra, el de la violencia descontrolada, al Estado de las instituciones.

Antes de optar por la violencia, la razón humana ha de suplir al instinto animal; el pensamiento lógico y el lenguaje han de privilegiarse como medios para solucionar los conflictos en lugar de los impulsos y las agresiones. Los campos de batalla tendrían que suplirse por los parlamentos, asambleas o congresos; la guerra no debe ser con balas y bombas nucleares, sino con argumentos, ideas, propuestas y palabras.

Lo anterior, no significa rechazar la idea que supone que la historia del hombre ha sido la guerra; ya de los deseos, entre clases sociales o entre Estados. Es más, parte de la justificación y permanencia de estos se encuentra sustentada en los ejércitos, para mantener el orden al interior, como para garantizar e, inclusive, extender su soberanía al exterior. Pero tampoco supone que tengamos que vivir y pensar al Estado bajo esa lógica, pues de hacerlo, únicamente tendría sentido la regulación de la conducta a través de los sistemas normativos que se sustentan en la llamada ley del más fuerte, en donde dicha fortaleza deviene de la mayor capacidad de violencia, lo cual se escapa de toda posibilidad de regulación racional.

⁸ Cfr: FERRAJOLI, Luigi, "Derechos y garantías: La Ley del más débil", en CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 112.

⁹ Cfr: SALAZAR UGARTE, Pedro, "La democracia constitucional: una radiografía teórica", en CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 113.

Entonces, tenemos que la razón tendría que gobernar, premisa que no escapa a ninguna de las funciones esenciales del Estado y que, en el presente estudio cobra relevancia en la sede legislativa, por lo que revisar la propuesta del doctor Atienza se vuelve necesario por ser uno de los teóricos que más ha influido en el tema.

2. Niveles de racionalidad legislativa de Manuel Atienza

Los niveles de racionalidad legislativa son un aporte para la teoría de la legislación; son una contribución que Manuel Atienza desarrolló a finales de la década de los ochenta, al considerar al proceso legislativo como un conjunto de interacciones en el que intervienen diferentes clases de sujetos (como el edictor y el destinatario de la norma), pero también objetos abstractos, como lo es el sistema jurídico, así como sus fines y sus valores.

En ese contexto, el profesor Atienza manifestó cinco elementos, con los que se propuso contemplar la legislación; estos niveles de racionalidad son resumidos de forma clara por el propio autor en los siguientes términos:

...una racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.¹⁰

¹⁰ ATIENZA, Manuel, "Contribución para una teoría de la legislación", *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, año 6, núm. 6, 1989, p. 385, https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10854/1/Doxa6_21.pdf.

Desde este momento hemos de remarcar que el autor en comento denomina al anterior pensamiento como una contribución y que hasta la fecha no ha desarrollado plenamente.¹¹ No obstante, de su análisis podemos deducir atisbos de lo que podría ser una teoría de la legislación, aunque su autor no la reconozca como tal, pues él mismo comprende que una teoría de esa naturaleza tendría que precisar el estatuto epistemológico sobre el estudio de la legislación al dar una *...explicación general del proceso de la legislación y debería ofrecer también los conocimientos básicos que nutrieran a las diversas técnicas legislativas. Tal teoría parece estar todavía sin elaborar, aunque dispongamos ya de explicaciones parciales de la legislación y que constituyen cierta guía (en verdad, todavía muy precaria) para la técnica y la tarea de la legislación.*¹²

Tal revelación no tendría que considerarse de manera negativa sino, todo lo contrario, como área de oportunidad y reto desde la academia, la investigación y el hacer técnico legislativo para consolidar el rigor de las disciplinas que se abocan a ello.

En concreto, los cinco niveles de racionalidad pueden ser comprendidos de acuerdo con los siguientes factores:

Tabla 1. Niveles de racionalidad legislativa propuestos por Manuel Atienza

	Edictores	Destinatarios	Sistema jurídico	Fines	Valores
R1 Lingüístico	Emisor	Receptores del mensaje legal	Conjunto de mensajes y canales de transmisión	Claridad y precisión	Comunicación

¹¹ Manuel Atienza ha estampado su contribución en artículos de revista, como lo es la obra que citamos; también lo ha expuesto en ponencias, sin embargo, continúa sin profundizar con detenimiento en alguna obra más extensa.

¹² ATIENZA, Manuel, *op. cit.*, p. 387.

R2 Jurídico- formal	Órgano facultado para legislar	Individuos y órganos a quienes se dirigen las leyes	Conjunto de normas jurídicas válidas	Sistematicidad, plenitud y coherencia	Seguridad jurídica
R3 Pragmático	Soberano	Súbditos	Conjunto de normas o comportamientos eficaces	Cumplimiento de las normas jurídicas	Eficacia
R4 Teleológico	Portadores de intereses sociales	Afectados por la regulación de intereses sociales	Conjunto de medios para alcanzar los fines sociales	Cumplimiento de objetivos sociales	Eficiencia
R5 Axiológico	Autoridad legítima	Obligados moralmente a respetar las leyes	Conjunto de normas e instituciones susceptibles de ser evaluadas éticamente	Libertad, igualdad y justicia	Naturaleza, dignidad humana y consenso

Fuente: Elaboración propia con base en ATIENZA, Manuel, *op. cit.*, p. 386.

A partir de la exposición de los niveles de racionalidad legislativa, Manuel Atienza llega a ciertas observaciones en torno a la crisis de la legislación y al papel de la técnica legislativa en ella, con lo que distingue que *los límites de la racionalidad no son sólo cognoscitivos (y es evidente que a propósito de la legislación existen límites de este tipo), sino también de carácter material e ideológico (¿interesa de verdad a todos los grupos sociales superar dicha crisis y lograr, por ejemplo, que los objetivos manifestados en las leyes se cumplan en la realidad?)*,¹³ de igual forma se aproxima a las problemáticas derivadas del pluralismo jurídico en los ordenamientos legales, situación que no siempre es del todo comprendida y mucho menos atendida.

Manuel Atienza aborda el estudio de su propio aporte desde dos diferentes perspectivas, la primera de ellas, es un análisis interno en el

¹³ *Ibidem*, p. 388.

que explica cómo cada nivel de racionalidad representa un elemento de la actividad legislativa, con lo que cada nivel toma un papel de forma independiente. La segunda perspectiva atiende a un análisis externo, que a su vez es escindido en dos planos: el primero *estático, en cuanto que se trataría de mostrar cómo se relacionan entre sí (pero abstractamente, prescindiendo del proceso real de la legislación) los diversos tipos de racionalidad R1-R5. El segundo implicaría un análisis dinámico, en cuanto que se trataría de ver cómo podrían combinarse estas nociones de racionalidad para dar cuenta del proceso de la legislación.*¹⁴

A nuestro parecer, no logra conciliar del todo la relación que mantienen todos los niveles de racionalidad al mismo tiempo, cosa que acontece con el análisis individual de cada nivel en un ejercicio analítico de alguna legislación en particular. Asimismo, por ahora hemos de señalar nuestra inconformidad respecto a la compatibilidad en el concepto de la racionalidad pragmática en los términos que son planteados, temática en la que ahondaremos con detenimiento más adelante.

Podemos adelantar que, derivado de aquella inconformidad, notamos que podría ser insuficiente hablar de la racionalidad legislativa como elemento de una teoría general. Lo anterior, sobre todo, respecto de la validación de la llamada R3 o racionalidad pragmática, la cual implica, en términos generales, que la norma, una vez entrada en vigor, sea eficaz.

Por eso, sugerimos en nuestro aporte a una teoría general de la legislación considerar, también, como elemento constitutivo, no solo los elementos de la racionalidad, sino que sería necesario sumar lo que consideramos como el elemento de la razonabilidad legislativa, el cual comprendemos desde el aporte de Jürgen Habermas.

3. Teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas

La teoría de la acción comunicativa es una propuesta de la filosofía de la comunicación, dada por Jürgen Habermas a principios de la década de los ochenta del siglo pasado quien, como representante de la segunda generación de la *Escuela de Fráncfort*, se apega a la teoría crítica, con la que analiza

14 *Idem.*

las estructuras de entendimiento para deducir condiciones de participación para todos los sujetos que intervienen en el proceso comunicativo.

Su propuesta nos parece valiosa por esta última consideración, puesto que parte de una ética de mínimos con la que se restablece el plano de igualdad y cualquier clase de desequilibrio entre los participantes, a través de la cual los sujetos se consideran como iguales. Es un paso adelante de la retórica que hasta ese tiempo había establecido un plano de subordinación entre el orador y su auditorio, situación que cambió en la *teoría de la acción comunicativa*, puesto que se habla de un hablante y de un oyente, no obstante, de su denominación, el oyente a diferencia del auditorio de los modelos retóricos anteriores se encuentra en capacidad de juzgar lo enunciado por el hablante, por medio de las pretensiones de validez.

En la *teoría de la acción comunicativa* se abandona la imposición sobre el oyente, para trascender a una motivación, con el fin de que la oferta realizada por el hablante sea aceptada, con lo que se puede reconocer un vínculo racional, es decir, sin coacción, que puede ser denominado consenso.

El consenso como *acuerdo alcanzado comunicativamente tiene que tener base racional; es decir, no puede venir impuesto por ninguna de las partes, ya sea instrumentalmente, merced a una intervención directa en la situación de acción, ya sea estratégicamente, por medio de un influjo calculado sobre las decisiones de un oponente*,¹⁵ por ello, para la *teoría de la acción comunicativa* únicamente resulta relevante el significado de las estructuras de las expresiones lingüísticas, en donde no solo se dice algo, sino que también puede conllevar acciones y no como tal las intenciones del hablante.

Para comprender mejor esta última consideración resulta oportuno señalar la relación que mantienen los hablantes con diferentes tipos de mundo:

- A. Mundo objetivo: conjunto de entidades sobre las que son posibles los enunciados verdaderos, es decir, aquello que ocurre en la realidad.
- B. Mundo social: conjunto de relaciones interpersonales legítimamente reguladas, es decir, las normas que lo rigen.

¹⁵ HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa, I Racionalidad de la acción y racionalización social*, trad. Manuel Jiménez Redondo, España, Taurus, 1998, pp. 368 y 369.

C. Mundo subjetivo: conjunto de las vivencias internas del hablante, es decir, aquellas a las que únicamente tiene acceso él.¹⁶

Los tipos de mundo anteriormente descritos son una forma diferente de aproximarse a las pretensiones de validez, pues la acción comunicativa es planteada al mismo tiempo en cada uno de los mundos; a diferencia del uso imperativo del lenguaje, en donde solamente importa el acto de habla que acontece en el mundo objetivo.

La importancia de la acción comunicativa se hace patente al compararla con la *semántica intencional*, donde la comunicación sufre problemas por el uso de recursos como la mentira para el cumplimiento de las intenciones individuales del interlocutor. En ese contexto, Habermas realiza una clasificación de acciones basada en la orientación, es decir, entre aquellas orientadas al éxito y aquellas orientadas al entendimiento; asimismo, basadas en la situación, es decir, en un contexto social o no-social; en concreto, son denominadas de la forma inmediata:

- a. Acción instrumental: orientada al éxito en un contexto no social.
- b. Acción estratégica: orientada al éxito en un contexto social.
- c. Acción comunicativa: orientada al entendimiento en un contexto social.¹⁷

Como puede apreciarse, únicamente la acción comunicativa se orienta al entendimiento, mientras que el otro par de acciones se orientan específicamente al éxito, puesto que tienen como fin el cumplimiento de las intenciones del hablante, especialmente en la acción o razón instrumental, en donde no tendrán importancia los medios que se utilicen para alcanzarlo, situación inadecuada para Habermas quien se decanta en favor del entendimiento y de la comunicación.

Las pretensiones de validez son presupuestas por la inteligibilidad, dado que un acto de comunicación que no puede ser entendido, carecerá de sentido, pero una vez superado ese requisito, en conjunción con las pretensiones, se alcanzará un acuerdo racionalmente motivado, puesto

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Cfr. Ibidem*, p. 144.

que el papel de las pretensiones de validez es el de criticar el acto de habla, cada una de ellas caracteriza diferentes categorías de saber y reciben las siguientes denominaciones:

- i. Verdad proposicional: se refiere al saber proposicional compartido, se habla de un enunciado verdadero porque supone que el acto de habla enunciado corresponde con la realidad, por ello, el oyente verifica que las condiciones de existencia realmente coincidan con el mundo objetivo que puede apreciar.
- ii. Rectitud normativa: se refiere al acuerdo entre los sujetos al tenor de un contexto normativo, es decir, que el acto de habla sea correcto en relación con las reglas que le apliquen. Por ello, el oyente está en capacidad de cuestionar dos elementos: en primer lugar, la legitimidad del contexto normativo que el hablante sustenta en su proposición; y, en segundo lugar, en caso de reconocer como legítimo el contexto normativo, puede criticar que en realidad el acto de habla se adapte a él.
- iii. Veracidad expresiva: se basa en la confianza subjetiva que exista entre lo enunciado por el hablante respecto al oyente, quien no tiene la capacidad de realmente deducir lo que el hablante cree en su fuero interior, pero sí está en capacidad de juzgar sus verdaderas intenciones.¹⁸

Cada una de las pretensiones de validez pueden ser llevadas al plano parlamentario, puesto que son enunciadas por Habermas desde un supuesto comunicativo sin circunscribirlas a un fondo específico. Desde luego, el acto de creación de una ley entraña un ejercicio de comunicación en el que el oyente tomará el nombre de población y, el hablante tomará la denominación de legislador. En esa relación comunicativa, la población se encuentra en capacidad de entablar un diálogo con el legislador, comunicar sus intereses y acordar, puesto que no se encontrarán en un plano de subordinación, sino de representación, en donde las opiniones de ambos gozan de la misma importancia y, aunque el legislador sea quien tiene la voz para actuar, la población tendrá la capacidad de criticar su acto de

¹⁸ Cfr: *Ibidem*, p. 393.

habla: podrá juzgar que los hechos que pretende regular el legislador realmente correspondan con la realidad en la que ambos existen; asimismo, podrá analizar que se encuentre legitimado para actuar en la forma que enuncia en su acto de habla por medio de un contexto normativo y, finalmente, podrá examinar que las intenciones que ha planteado con su acto de habla realmente correspondan con una sinceridad subjetiva.

III. ELEMENTOS CIENTÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA VINCULANTE

1. *Concepto de ciencia*

El concepto de ciencia entraña el problema de la falta de consenso respecto a su significado. En gran medida, esto se debe a la diversidad de conocimientos identificados con este saber; también, por las tantas interpretaciones de profesionales y operadores que en el día a día los estudian y los practican. El debate que se da desde la filosofía de la ciencia pudiera ser el mayor de los responsables, pues las posturas, reflexiones y opiniones al respecto son tan diversas que no es posible determinar la univocidad del concepto.

Otro gran problema, en definitiva, son las fuertes cargas emotivas e ideológicas que sobre la consideración de la ciencia pueden recaer, pues suele despreciarse todo aquel conocimiento que no proviene de modelos lógico-matemáticos y que no son verificados de manera empírica, con lo que se les da un lugar inferior con relación a los que sí provienen de dichos modelos.

Sin duda, un momento muy influyente ocurrió con la aparición del positivismo, corriente que supone como único conocimiento válido el que proviene de sus reglas y maneras de entender la ciencia.

Esto trajo consigo un desdén por todo aquello que no cumpliera los requisitos de aquella; como se sabe, el conocimiento científico debe ser, para esta teoría, perceptible a los sentidos y verificable de manera empírica. Si el conocimiento no es medible y comprobable, no puede

considerarse como verdadero. Con relación a las ciencias naturales y a las ciencias formales no existe mayor diferencia en aceptar que, efectivamente, estas tendrían que soportar el conocimiento que generan en dichos postulados. Pero con la irrupción de las ciencias sociales en el siglo XIX, surgió también la polémica sobre el método adecuado para estas, a las que en un inicio se les exigió sustentarlo.

Es una realidad que para las ciencias sociales resulta muy complicado, por no decir inadecuado, sustentar el conocimiento en los postulados del positivismo, ya que esto implicaría dejar de lado todo aquello que no pueda ser medible o comprobable a modo de las llamadas ciencias exactas.

El pensamiento especulativo o lo relacionado con la ética y la moral, por ejemplo, no serían sujetos al análisis científico desde el positivismo. La parte inmaterial de las personas no es del interés de esta corriente. En su clasificación de las ciencias, Dilthey se refiere a las ciencias relacionadas con las sociales como ciencias del espíritu, las cuales también son conocidas como ciencias culturales o humanas; estas pretenden ya no explicar las causas de los fenómenos, sino interpretar y comprender al humano en cuanto ser histórico y social. Este filósofo de la ciencia, defensor de las diferencias y particularidades de las ciencias sociales, se pronunciará contra el monismo metodológico impuesto por el positivismo decimonónico, pues se percató que la teoría del conocimiento de las ciencias naturales no les es adecuada a las ciencias sociales.

Para describir y analizar los hechos histórico-sociales es indebido dejar de considerar la total naturaleza humana, puesto que contiene componentes tanto físicos como psicológicos que, como conjunto, determinan en gran medida los fenómenos objeto de estudio.

Por ello, la diferencia entre las ciencias de la naturaleza y las ciencias del espíritu se encuentra tanto en sus contenidos como en sus métodos. Mientras que las primeras presentan un objeto dado de manera exterior, las segundas cuentan con un objeto que se gesta de manera interior. Los métodos de las primeras tratan de explicar las causas, mientras que el de las segundas tendría que interpretar y comprender el fenómeno a estudio.

Concebir lo anterior da posibilidad para rebasar el monismo metodológico; es decir, no suponer un solo método para los distintos tipos de ciencias, ya las naturales como la física, la química o la

biología; o las formales como la matemática o la lógica; y las sociales o espirituales como la sociología, la historia o la política.

Ese único método es el que trajo consigo, en su inicio, la ciencia natural, mismo que se fundamenta en lo visible, en lo medible, en lo experimentable y en lo predecible y, que resulta inadecuado para las ciencias sociales, pues estas presentan particularidades ajenas a aquellas y, en las que lo subjetivo, lo intersubjetivo, lo psicológico, lo histórico y lo social juegan un papel preponderante.

Hubo un tiempo en el que cualquier conocimiento llamado científico, de manera generalizada, tendría que sostenerse en los métodos de investigación propios de las ciencias naturales; eso explica por qué, en su momento, la propia sociología fue denominada *física social*, ya que se pretendió simplemente trasladar las teorías y leyes de la física al conocimiento de los fenómenos sociales.

El problema del monismo metodológico se tuvo que solucionar con un nuevo alcance del concepto de ciencia, más elástico e incluyente para dar cabida a una diversidad mayor de disciplinas y de naturaleza diversa, hecho al que se han opuesto los defensores de un concepto más clásico.

Para lograr el nuevo alcance del concepto de ciencia fue necesario, también, advertir una nueva consideración sobre los métodos de investigación y los objetivos y fines de las ciencias sociales, los cuales no coinciden con los de las naturales.

José María Mardones refiere que la ciencia parte de dos tradiciones; la primera, aristotélica, la cual exige dar cuenta de las causas finales o teleológicas de las cosas o fenómenos. Es decir, la ciencia tiene que explicar con qué fin ha surgido el objeto de estudio. La otra tradición es la galileana, la cual supone que la ciencia tiene que dar cuenta del *cómo*; es decir, tiene que explicar la relación causal de los fenómenos y a partir de ello establecer leyes que logren, incluso, la predicción. Esta última tradición será la premisa de partida del positivismo decimonónico creado, como se sabe, por el francés Augusto Comte. Al respecto son cuatro aspectos los que caracterizan al positivismo comtiano:

- A. Monismo metodológico: unidad de método entre ciencias naturales y sociales.
- B. Modelo o canon de las ciencias naturales exactas: aplicación del método de la física y de la matemática a las ciencias sociales.
- C. Explicación causal de la ciencia: búsqueda de leyes generales que expliquen las causas del objeto de estudio.
- D. Interés dominador del conocimiento positivista: el conocimiento que produce la ciencia es para dominar las cosas o a la naturaleza.¹⁹

Como todo en la historia, el positivismo evolucionó y, de igual forma, a lo largo de ese tiempo ha contado con diversas posiciones antagónicas, las cuales se pueden identificar por un común denominador: no estar de acuerdo en que el método de las ciencias exactas sea el adecuado para las ciencias sociales, espirituales, humanas o culturales. El objeto de las ciencias sociales no tendría que ser la explicación de las causas que generan los fenómenos objeto de estudio, sino la comprensión del humano y de sus instituciones como fenómenos histórico-sociales.

El desarrollo de disciplinas como la historia, la sociología y las dedicadas al estudio del lenguaje a lo largo del siglo XIX y XX, propició el auge de la hermenéutica como respuesta opositora al positivismo decimonónico, pues entender la vida histórico-social comienza con la interpretación y comprensión de la vida interna de los seres humanos, de su psicología, de su vida ética y de valores morales como religiosos en un contexto determinado en el tiempo y en el espacio.

No es de nuestro interés abordar un estudio pormenorizado sobre el transcurrir del positivismo ni de la oposición de la hermenéutica a este, pues no es necesario para el desarrollo de esta preliminar reflexión sobre una teoría de la legislación; lo que importa es advertir que el positivismo ha quedado rebasado para los fines que se pretenden, los cuales son aportar algunos elementos para la conformación de una teoría que nos permita comprender el fenómeno legislativo.

En ese sentido, baste con decir que, a partir del surgimiento y consolidación de la hermenéutica en el siglo XX y, con ello, la

¹⁹ Cfr. MARDONES, José M., *Filosofía de la ciencias y humanas y sociales*, 3a ed., España, Anthropos, 2007, pp. 19-30.

comprensión del ser humano como ser histórico y social en un contexto determinado, se transitará a una nueva etapa sobre la reflexión y el papel de la ciencia que comenzará a desplazar a la filosofía positivista del lugar protagónico del que gozó.

Antes, el círculo de Viena trató de reivindicar al positivismo, el cual se transformó en el llamado neopositivismo o positivismo lógico, postura que se encuadra en la filosofía analítica. Para este nuevo positivismo *únicamente los enunciados sometidos a la lógica y la verificación empírica pueden ser calificados como científicos.*²⁰ Aquellos que no cumplan con estos requisitos, no serían considerados como ciencia y, por ende, carecerían de valor alguno. Por lo tanto, la relación lógico-matemática y la verificación empírica de los enunciados conformados a partir de un lenguaje determinado serán sus presupuestos fundamentales.

Popper, no estará de acuerdo con la escuela de Viena, sobre todo en lo que concierne a la verificación empírica, pues ello escapa de cualquier lógica y posibilidad, ya que sería imposible verificar de manera fáctica todos los casos posibles de una hipótesis. Por ejemplo, la hipótesis que supone que *el sol saldrá todos los días*, implicaría comprobación empírica *todos los días* de la existencia, lo cual sería imposible.

Lo anterior es un afán claro para dejar atrás la inducción, pues, como se sabe, esta exige que una gran cantidad de premisas sean comprobadas empíricamente para llegar a una conclusión probable. Es decir, la conclusión se reforzará con las premisas verificadas fácticamente, lo cual dará lugar a argumentos fiables a los cuales se llega de cosas particulares verdaderas y verificadas por la experiencia. Se trata de la afirmación de varios hechos para arribar a la formulación de una síntesis.

La inferencia inductiva puede ejemplificarse de la siguiente manera:

- *Los mexicanos son buenos para comer picante*
- *Manuel es mexicano*
- *Es probable que Manuel sea bueno para comer picante*

Lo anterior exige que la premisa *Todos los mexicanos son buenos para comer picante*, sea verificada empíricamente, lo cual es imposible

²⁰ *Ibidem*, p.33.

por la cantidad de mexicanos que existen en el mundo. Como se muestra, no existe una relación de necesidad entre las premisas, sino una relación de probabilidad; es decir, la conclusión o síntesis solo es probable. Por lo tanto, según el ejemplo, en general, se puede considerar que los mexicanos son buenos comiendo picante, pero no necesariamente todos.

Popper lo define así: *Es corriente llamar inductiva a una inferencia cuando pasa de enunciados singulares (llamados a veces enunciados particulares), tales como descripciones de resultados de observaciones o experimentos, a enunciados universales, tales como hipótesis o teorías.*²¹ Y rematará la idea al determinar que:

...desde el punto de vista lógico dista mucho de ser obvio que estemos justificados al inferir enunciados universales partiendo de enunciados singulares, por elevado que sea su número; pues cualquier conclusión que saquemos de este modo corre siempre el riesgo de resultar un día falsa: así, cualquiera que sea el número de ejemplares de cisnes blancos que hayamos observado, no está justificada la conclusión de que todos los cisnes sean blancos.²²

Por lo tanto, la exigencia de verificación empírica, efectivamente, pulveriza cualquier posibilidad de considerar ciencia a la metafísica, pero también, termina por ser inviable para la ciencia misma, pues es imposible verificar todos y cada uno de los casos que se presenten sobre un enunciado científico, como el de *Todos los mexicanos son buenos para comer picante*. Para Popper, *la pretensión de verificar empíricamente todo enunciado científico, conduce a la muerte de la ciencia.*²³

Entonces, es claro que lo único que resta es: *En el caso de que nuestra hipótesis resista los intentos de falsificación, será aceptada, provisionalmente, mientras no se demuestre la contraria, como científica.*²⁴ En consecuencia, en lugar de hablar de verificación o comprobación empírica sería más adecuado, según Popper, hablar de

21 POPPER, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Editorial Tecnos, 1980, p. 27.

22 *Idem*.

23 MARDONES, José Ma., *op. cit.*, p. 35.

24 *Ibidem*, p. 37.

falsación del enunciado científico, lo cual implica contrastar la hipótesis hasta que un día sea refutada: Durante el tiempo en que una teoría resiste contrastaciones exigentes y minuciosas, y en que no la deja anticuada otra teoría en la evolución del progreso científico, podemos decir que ha demostrado su temple o que está corroborada por la experiencia.²⁵

En resumen, para Popper el método deductivo es al que, irremediamente, tienen que someterse también las ciencias sociales. *Toda explicación científica adopta en último término, la norma de un esquema lógico básico, donde el hecho o fenómeno que hay que explicar será la conclusión de una inferencia lógica deductiva, cuyas premisas están constituidas por la teoría y las condiciones iniciales.*²⁶ Las aportaciones de este filósofo austriaco resultan relevantes, porque se agregará el cambio de la verificación empírica por la falsación de los enunciados científicos, lo cual termina por desechar la presunta verdad absoluta o universal.

Como se sabe, el método hipotético deductivo supone el planteamiento de un problema para, a partir de él, establecer la o las hipótesis y deducir consecuencias de esta para ser falsadas o refutadas. El ejemplo de lo anterior sería:

- *¿De qué color son los cisnes?*
- *Los cisnes son blancos*
- *Los cisnes a, b, c, d y e son blancos (en tanto no resulte lo contrario)*

El pensamiento de Popper es importante, entre otras cosas, porque termina con la idea que supone que la ciencia produce verdades absolutas. Para este filósofo, la ciencia no genera conocimiento totalmente seguro, sino será solo posible y presumible.

Es necesario decir que, en la actualidad, el debate sobre inducción o deducción está rebasado. Las discusiones epistemológicas hablan ahora de nuevos y diversos métodos con la finalidad de estar en posibilidad de describir y comprender el objeto a estudiar, el cual pudiera ser de naturaleza compleja, característica que exige evitar visiones reduccionistas que no sean capaces de apreciarlo en su totalidad.

²⁵ POPPER, Karl, *op. cit.* p. 33.

²⁶ MARDONES, José Ma., *op. cit.*, p. 37.

La idea que nos interesa resaltar es la necesidad constante de cambiar el paradigma que marcó la filosofía positivista. Después del pensamiento de Popper, situaríamos nuestras reflexiones en los inicios de la Escuela de Fráncfort en la tercera década del siglo pasado y con ella, también, el desarrollo de la teoría crítica.

Max Horkheimer y Theodor W. Adorno escribieron un importante trabajo que llevó por título *Dialéctica de la ilustración*. En él realizan una dura crítica a los cimientos de la modernidad y con ello a la propia Ilustración, la cual ...*en el más amplio sentido de pensamiento en continuo progreso, ha perseguido desde siempre el objetivo de liberar a los hombres del miedo y constituirlos en señores. Pero la tierra enteramente ilustrada resplandece bajo el signo de una triunfal calamidad.*²⁷

Esa calamidad es la que denunciarían Horkheimer y Adorno al desenmascarar las consecuencias del movimiento ilustrado, en las que no todo fue progreso y que en gran medida sustentaron la filosofía positivista, misma que dejaba de lado todo conocimiento que no se fundamentara en sus postulados con la intención de ...*disolver los mitos y derrocar la imaginación mediante la ciencia.*²⁸

El problema de la filosofía positivista es su proclividad a una exacerbada razón instrumental; es decir, el interés de los fines sin reparar en los medios utilizados para lograrlos. No importa lo que se tenga que hacer con tal de alcanzar los objetivos. *Lo que los hombres quieren aprender de la naturaleza es servirse de ella, para dominarla por completo, a ella y a los hombres. Ninguna otra cosa cuenta.*²⁹ Y el medio para hacerlo es la ciencia, para obtener el conocimiento de la naturaleza, de las cosas que hay en ella y de los seres humanos, con el claro objetivo de dominarlos. *A partir de ahora la materia debe ser dominada por fin sin ilusión de fuerzas superiores o inmanentes, de cualidades ocultas.*³⁰

La Ilustración y su hija directa, la filosofía positivista, exigen verdades universales, medibles y palpables a través de la lógica de tipo matemático y la verificación empírica. *La lógica formal ha sido la gran*

27 ADORNO, Theodor W. y HORKHEIMER, Max, *Dialéctica de la ilustración. Fragmentos filosóficos*, 3ª ed., trad. Juan José Sánchez, Madrid, Editorial Trotta, 1994, p. 59.

28 *Idem*.

29 *Ibidem*, p. 60.

30 *Ibidem*, p. 62.

*escuela... Ella ofreció a los ilustrados el esquema de la calculabilidad del mundo... el número se convirtió en el canon de la Ilustración.*³¹ Pero la insaciable necesidad de la modernidad de imponer la razón lógico-matemática para conocer el mundo y dominarlo provocó, tras una inevitable dialéctica, que la razón dejara de ser, como supuso el racionalismo y el pensamiento ilustrado, la caracterización principal del conocimiento, y en ese sentido, cedió pasó al interés instrumental avasallador de los mínimos éticos que tendrían que guiar todo hacer humano, en los que indiscutiblemente tendría que encontrarse el ejercicio de la ciencia.

Jürgen Habermas propondrá la idea de los intereses que rigen al conocimiento. Este filósofo, probablemente el más sobresaliente de la segunda generación de la Escuela de Fráncfort, seguirá por la línea que marcara la primera generación en cuanto a la crítica hacia el positivismo. En lo particular, este autor construye su propuesta alrededor de la importancia de trascender de los intereses técnico y práctico para llegar al emancipatorio; es decir, a una racionalidad y razonabilidad crítica y libre.

Es sabido que las ciencias empírico-analíticas corresponden al interés técnico, a la dominación de los fenómenos; a las ciencias histórico-hermenéuticas al interés práctico, a la comprensión del sentido de los hechos y a las ciencias críticas, por medio de la autorreflexión, al interés cognoscitivo emancipatorio, escenario donde al mismo tiempo el interés y el conocimiento se vuelven una cosa única, supuesto en el que se basa la dialéctica del consenso.

La racionalidad y la razonabilidad son elementos que consideramos suficientes para estar en aptitud de tomar decisiones con autonomía, lo cual supone la emancipación, enfocada en el conocimiento y en ideas libres que transformen la realidad. La disociación entre conocimiento e interés tiene como finalidad la purificación de las pasiones: una contemplación desinteresada, pero crítica. Porque solamente en una sociedad integrada por individuos que hayan logrado emanciparse, podrá ejercerse la comunicación en un sentido dialéctico, por medio del cual se alcance un consenso.

Nuestra epistemología, o modo de entender y generar el conocimiento

³¹ *Ibidem*, p. 63.

científico, así como su utilidad práctica, es la propuesta por Habermas. Para él, *Sólo puede orientar verazmente en el obrar el conocimiento que se ha liberado de los meros intereses y se ha instalado en las ideas, adoptando cabalmente una actitud teórica.*³² Es decir, aquel conocimiento que ha trascendido del interés técnico y práctico para arribar al emancipatorio.

Habermas, al igual que Aristóteles, diferencia entre técnica y práctica, situación que lo lleva a distinguir entre tres tipos de interés o de racionalidad del conocimiento: técnico, práctico y crítico.

El interés técnico puede resumirse en la dominación instrumental para descubrir y explicar, sobre todo, los fenómenos naturales para su dominación técnica mediante el conocimiento. *Las teorías científicas de tipo empírico abren la realidad bajo la guía del interés por la posible seguridad informativa y ampliación de la acción de éxito controlado. Este es el interés cognitivo por la disponibilidad técnica de procesos objetivados.*³³

El interés práctico está basado en el autoconocimiento para comprender el mundo y a uno mismo a través de la interpretación o de la hermenéutica, lo cual sería adecuado para las ciencias sociales *...la investigación hermenéutica abre la realidad guiada por el interés de conservar y ampliar la intersubjetividad de una posible comprensión orientadora de la acción. La comprensión de sentido dirige su estructura hacia el posible consenso de los actuantes en el marco de una autocomprensión transmitida. A esto lo llamamos, a diferencia del técnico, el interés práctico del conocimiento.*³⁴

El interés crítico se caracteriza por lograr la emancipación o liberación del ser humano; no solamente pretende explicar causalmente el mundo o comprenderlo sino, sobre todo, cambiarlo o modificarlo. *Una ciencia social crítica... Se esfuerza por examinar cuándo las proposiciones teóricas captan legalidades invariantes de acción social y cuándo captan relaciones de dependencia, ideológicamente fijadas, pero en principio susceptibles de cambio.*³⁵

32 HABERMAS, Jürgen, *Ciencia y técnica como ideología*, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 2009, p. 159.

33 *Ibidem*, p. 170.

34 *Ibidem*, p. 171.

35 *Ibidem*, p. 172.

Esta última racionalidad o interés crítico es la propuesta de Habermas, la cual tiene una naturaleza eminentemente práctica (*praxis*), pues no se trata solo de explicar, comprender o interpretar al mundo, como lo han hecho los filósofos, sino cambiarlo al modificar las condiciones materiales de nuestra vida. Esta es la herencia que Habermas recibe del pensamiento marxista, en cuanto a que el conocimiento sea la herramienta para emanciparnos de la dominación material y simbólica, de la opresión y el dogmatismo en el que podríamos vivir. El conocimiento debe servir para darnos cuenta de que no tenemos por qué vivir bajo ciertas reglas o cánones que nos impiden ser libres.

*El marco metodológico que establece el sentido de la validez de esta categoría de enunciados críticos se puede explicar en términos del concepto de auto-reflexión. Esta libera al sujeto de la dependencia de poderes hipostasiados. La autorreflexión está determinada por un interés cognitivo emancipatorio.*³⁶

Por lo tanto, el interés emancipatorio se logrará a través de la autorreflexión crítica, a partir del diálogo-comunicación libre de cualquier tipo de dominación (por ejemplo, las que provoca la razón instrumental) entre la sociedad o las intersubjetividades. Y es crítica porque no se conforma con lo meramente ideal y teórico y las correcciones de carácter lógico, sino porque irremediamente incidirá en la materia histórica de nuestras vidas.

Por todo ello, la *teoría general de la legislación* que proponemos, la cual se ha de agotar a través de la consideración del conocimiento producto de la racionalidad y del ejercicio de la razonabilidad, pretende lograr la emancipación a través de la autorreflexión de nosotros mismos como miembros de una comunidad y con relación a los significados y alcances de un Estado democrático, lo cual implica el ejercicio de nuestros derechos en absoluta y plena libertad.

A partir de la autorreflexión, se procurará el diálogo entre quienes hacen la ley y quienes nos veremos sometidos a ella una vez en vigor. Se trata de evitar la imposición del discurso (ley) a partir de una posición de autoridad de la que irremediamente goza el orador (legislador) acorde a la tradicional retórica (desde Aristóteles hasta Perelman).

36 *Idem.*

De ella, lo único que cabe esperar es la persuasión, lo cual, por sus características y alcances no permite la emancipación.

La emancipación se ha de lograr a través del diálogo entre legisladores y ciudadanía para que de manera libre (ambas partes), construyan el discurso (ley), generen comunicación entre ellos y, a partir de esto, se garantice, al menos de mayor manera, el acuerdo sobre el propio discurso-ley y sobre su eficacia.

2. Elementos del conocimiento científico social

Hoy no cabe duda del papel que juegan las ciencias sociales en el escenario de las disciplinas científicas, pero tal como lo asentamos en líneas anteriores, desde su establecimiento, su calificación fue puesta en duda, lo cual es un ejemplo de la problemática en torno al concepto de ciencia a la que nos referimos cuando señalamos que los actores de las diversas disciplinas pretenden denominar a su área como ciencia. En concreto, podríamos decir que el concepto de ciencia social es un concepto diferente, que el de ciencia formal o natural, pero que ha logrado reconocerse como tal.

La principal problemática que acosó a las ciencias sociales fue aquella que cuestionaba si realmente era aplicable el método científico a sus diversos objetos de estudio; tal confrontación es válida, puesto que los objetos de las ciencias sociales comparten características que parecieran distanciarlas definitivamente del objeto de las ciencias naturales o de las ciencias formales, estas últimas analizan objetos de la realidad sobre las cuales pueden ejercer un pleno control, ya sea fuera o dentro de laboratorio; mientras que las ciencias sociales analizan hechos históricos, a la sociedad o incluso al ser humano mismo en un contexto cultural, lo que pareciera dificultar el ejercicio de un método científico idéntico al de las ciencias mencionadas.

Las anteriores, son objeciones válidas; la experimentación en las ciencias sociales no se puede dar como en las ciencias formales o en las naturales, pero sí puede acontecer el método científico con otras características, sin menoscabar las cualidades esenciales de la ciencia y sin dejar de mencionar que se trata, en su mayoría, de técnicas artificiales o de alternativas como la hermenéutica, puesto

que la experimentación pudiera no resultar el instrumento ideal, característica que el observador siempre deberá tener en cuenta al momento de llegar a conclusiones.

Maurice Duverger propuso un modelo de método científico aplicable a las ciencias sociales, el cual consideramos oportuno señalar:

- A. Marcos conceptuales: son una clasificación de los hechos, una exposición preliminar de los fenómenos sociales estudiados y de la relación que mantienen entre ellos con el fin de establecer hipótesis con las que no solamente se describa la realidad, sino que también trate de explicarla.
- B. Experimentación: es la observación de un fenómeno social en el que se introduce algún factor artificial para poder comparar los resultados con la ausencia de intervenciones. Evidentemente, no se tiene un estricto control sobre los fenómenos estudiados, e incluso pueden intervenir problemas éticos, sin embargo, la experimentación es posible en uno o en otro sentido.
- C. Método comparativo: es el método fundamental de las ciencias sociales, puesto que cubre las limitaciones con las que se topan esta clase de ciencias en la experimentación.³⁷

El método de las ciencias sociales de Maurice Duverger no debe ser considerado como el único y más bien lo citamos como ejemplo de posibilidad en las ciencias sociales. Cada disciplina desenvuelve peculiaridades propias que provocan un cambio en la perspectiva con la que se pretende abordar el fenómeno estudiado, tal cambio de metodología permite diferentes clases de experimentación y de métodos de estudio. Mario Bunge reconoció que el método científico es el rasgo característico de la ciencia, pero también admitió que es falible, puede perfeccionarse, por lo tanto, no es absoluto; y tampoco es autosuficiente, puesto que necesita operar con base en un conocimiento previo, en ese sentido, se complementa de métodos adaptados a las características del contexto en el que se aplique.³⁸

³⁷ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Métodos de las ciencias sociales*, 12ª edición, Barcelona-Caracas-México, Ariel, 1981, pp. 356-411.

³⁸ BUNGE, Mario, *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, México, Siglo XXI editores, 2000, p. 12.

3. *La investigación parlamentaria como investigación científica*

La exposición de las anteriores ideas ha tenido como fin el reconocer que el derecho se adecua a las características de la disciplina científica, específicamente en lo que se refiere a las ciencias sociales. La ciencia del derecho puede ser considerada universal (no como norma jurídica, como objeto es independiente del espacio y tiempo), objetiva (el resultado de su producción es independiente de cualquier percepción propia, se adecua a la realidad), racional (su resultado se encuentra sustentado y justificado en una metodología), es empírica (sus hipótesis son comprobables por medio de un método) y el conocimiento que produce puede ser sistematizado con el conocimiento previo. En ese contexto, el derecho parlamentario forma parte de la ciencia jurídica y, por lo tanto, se desglosa la investigación parlamentaria como una disciplina científica.

Como hemos señalado, la investigación parlamentaria que se realiza en los centros de estudios de la Cámara de Diputados no es de carácter vinculatorio, no obstante, ello no demerita su actividad. El propio Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, prescribe el objeto de los centros de estudio en su artículo 35, el cual puede ser entendido como *prestar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna.*

El derecho como disciplina científica es una disciplina integral, para explicarlo es necesario el auxilio de otras áreas del conocimiento, misma suerte que acontece con su técnica. En nuestra área específica, el derecho parlamentario es un ejemplo de la anterior observación, las labores que ocurren en la función parlamentaria exigen un análisis económico, político y sociológico, por mencionar las disciplinas más comunes, puesto que dicho auxilio suele extenderse a temáticas específicas en relación con la materia a legislar.

La situación anteriormente descrita es seguida por la investigación, puesto que el análisis del derecho parlamentario conlleva las mismas implicaciones, y tal como sucede en la mencionada disciplina, el análisis jurídico y la dimensión normativa del derecho resultan

insuficientes. Este contexto resalta la necesidad de un análisis multi, inter y transdisciplinario en la sede de la investigación parlamentaria.

Esto no demerita el análisis unidisciplinario, puesto que no deja de ser útil para para producir conocimiento científico, tarea que correspondería en nuestro caso concreto a la ciencia jurídica, o bien, al derecho parlamentario propiamente, pero tampoco podemos descuidar los fines y objetivos de cada investigación en particular, puesto que fungen como factores que dan estructura y forma al conocimiento que pretendemos producir, por lo que si el fenómeno estudiado requiere un análisis integral, debe considerarse la multi, inter o la trans disciplinariedad.

La multidisciplinaria implica el análisis de un mismo objeto de estudio por parte de más de una disciplina, la característica que distingue a este modelo es que cada disciplina permanece en un plano de cooperación y de independencia, cada una arroja sus propios resultados con el fin de complementar aquellos sesgos que la otra disciplina no ha podido analizar. Esto significa que cada disciplina realiza su labor por medio de sus respectivas teorías y métodos. Con la interdisciplina se busca el establecimiento de un nuevo cuerpo disciplinario, el cual también cuenta con sus propias teorías, métodos y objeto de estudio, es el resultado de dos disciplinas diferentes, esto significa que los resultados son únicos puesto que no diferencian su objeto de estudio como acontece en la multidisciplinaria. Y el saber transdisciplinario comprende complejamente al objeto de estudio por medio del análisis de sus características desde la perspectiva de otra clase de contenido y de fines diferentes de la disciplina desde la que se ha partido, por lo tanto, entraña diferentes teorías y métodos aplicables al objeto de estudio en el entendido de que su visión pertenece a un todo.

Con la anterior explicación, buscamos dar claridad al caso particular de la investigación parlamentaria, reconocemos que la unidisciplinariedad es posible para algunos fenómenos parlamentarios, especialmente para aquellos que quedan circunscritos a la dimensión normativa del derecho o a los requisitos jurídico-formales. Pero lo cierto es que las implicaciones fácticas del derecho parlamentario, llevan a la investigación parlamentaria al análisis multidisciplinario, en donde cualquier otra disciplina que sea considerada necesaria puede auxiliar, como lo hace comúnmente la sociología, la economía y la política, sin

que bajo ninguna circunstancia deban ser consideradas como las únicas. Asimismo, es común el análisis interdisciplinario, el ejemplo ideal es el caso de la sociología jurídica, o de la política jurídica. Mientras que en el caso de la transdisciplinariedad no se trata de disciplinas con denominaciones propias, sino más bien de un estudio complejo del objeto en donde intervengan aristas de varias disciplinas al mismo tiempo, con el fin de cubrir el mayor espectro posible. En cualquiera de esos sentidos, por las razones que hemos desglosado hasta ahora la investigación parlamentaria se apega a los cánones de la ciencia, por lo que no encontramos problemática en considerarla como una disciplina científica susceptible de adoptar métodos propios.

IV. EL MÉTODO, LAS TEORÍAS Y LAS TÉCNICAS EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA VINCULANTE

1. Diferencias entre ciencia, teoría y técnica

Tal como ya asentamos, la ciencia tiene dos apreciaciones, estas giran en torno a la búsqueda y a la sistematización del conocimiento que habrá de recibir la misma denominación que su productora. Por su parte, la teoría se encarga de explicar ese conocimiento como fragmento de la realidad, en ese sentido, puede comprenderse como hipótesis, pero también como sistema y como principios. La técnica atiende los procedimientos por los que se lleva a cabo una práctica, en el presente estudio, aquella del conocimiento científico aplicado.

Por lo que, en concreto, la ciencia es la productora del conocimiento; teoría es conocimiento explicado, es parte del sustento de la ciencia; mientras que la técnica es conocimiento aplicado, es la práctica de la ciencia.

Manuel Atienza tiene clara esta diferencia entre teoría y técnica y, en nuestra temática de estudio podemos comprenderla en los siguientes términos:

...cabe denominar como teoría de la legislación a aquellos análisis más bien de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico, mientras que las técnicas legislativas tienen un carácter

mucho más sectorial, no pretenden explicar un fenómeno, sino indicar cómo conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos.³⁹

*Praxis es acción de llevar a cabo algo, pero una acción que tiene su fin en sí misma, y que no crea o produce un objeto ajeno al agente o a su actividad. En este sentido, la acción moral –al igual que cualquier tipo de acción que no engendre nada fuera de sí misma– es, como dice Aristóteles, praxis.*⁴⁰

En sentido moderno, la *praxis* es acción, por lo tanto, es actividad, y en esa concepción es *el acto o conjunto de actos en virtud de los cuales un sujeto activo (agente) modifica una materia prima dada.*⁴¹ La *praxis* es el resultado de la adecuación de los fines del investigador, por lo que también es una actividad interna, tal como lo expresa Rodolfo Sánchez Vázquez:

...hay que concluir que la actividad propia del hombre no puede reducirse a su mera expresión exterior, y que de ella forma parte esencialmente la actividad de la conciencia. Esta actividad se despliega como producción de fines que prefiguran idealmente el resultado real que se quiere obtener, pero se manifiesta, asimismo, como producción de conocimientos, es decir, en forma de conceptos, hipótesis, teorías o leyes mediante los cuales el hombre conoce la realidad.⁴²

En la reciente cita, podemos destacar la forma en que se interrelacionan los conceptos de ciencia, teoría y técnica como parte de un todo, en donde el primero de los objetos enunciados se encarga de producir el conocimiento, el segundo lo explica y el tercero lo aplica; para constituir, precisamente, una ciencia aplicada. Respecto a los

³⁹ ATIENZA, Manuel, *op. cit.*, p. 387.

⁴⁰ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Filosofía de la praxis*, México, Siglo XXI editores, 2003, p. 28.

⁴¹ *Ibidem*, p. 263.

⁴² *Ibidem*, p. 268.

últimos dos conceptos solo nos queda destacar que la práctica y la teoría no deben considerarse en una relación de opuestos, *la práctica es el fundamento de la teoría, ya que determina el horizonte de desarrollo y progreso del conocimiento.*⁴³

Es por ello por lo que podemos afirmar que la *praxis* implica una actividad teórica y práctica al mismo tiempo, interviene en la teoría de la legislación y, por lo tanto, en la investigación parlamentaria, específicamente, en el estudio relativo a la producción de la ley. El concepto de *praxis* es especialmente importante en el contexto de la concepción marxista, puesto que es un concepto que pretende transformar la realidad, pero sin desapegarse de la aproximación ética, por lo tanto, se desprende de la concepción utilitarista y, por ende, del instrumentalismo, para que los medios sean los adecuados en relación con sus fines y valores.

La utilidad de realizar la distinción en comento se encuentra en comprender el lugar de la investigación parlamentaria y su cientificidad, asimismo, resulta importante destacar las características propias de cada actividad que se realiza durante la investigación parlamentaria para sustentar su carácter científico.

2. Marco ontológico, epistemológico y metodológico de la investigación parlamentaria

Ontología, epistemología y metodología son distintos procesos de un mismo objetivo, el cual se concreta con la determinación del conocimiento. Son estadios que reposan en una cronología asentada, porque fungen como presupuestos los unos de los otros; la ontología da claridad epistemológica al objeto estudiado y la epistemología derivada de esa observación determinará la metodología y el método con el que se realice la investigación.

En nuestro caso concreto, el marco ontológico de la investigación parlamentaria no puede ser otro que el fenómeno parlamentario, junto con todas las implicaciones que conlleva, las cuales abarcan las distintas tareas del Congreso. Por ello, la epistemología de la investigación parlamentaria variará de acuerdo con el fenómeno parlamentario que se estudie, con

⁴³ *Ibidem*, p. 291.

lo que hemos de notar que no existen absolutos, y nuestro estudio puede ser realizado a la luz de diferentes teorías; lo importante es mantener coherencia a lo largo de la investigación. La metodología es el escenario final de la determinación del conocimiento, porque en ella se fijan los límites conceptuales que hemos asentado con el marco ontológico y el epistemológico; como parte de ella, se establecen los métodos con los que serán abordados los fenómenos parlamentarios, así como la metodología que dé orden, coherencia y estructura a la investigación.

3. Método en la investigación parlamentaria vinculante

Como ya señalamos, la investigación parlamentaria vinculante al proceso legislativo atiende dos momentos específicos: las labores del personal técnico y de apoyo a legisladores que intervienen en la elaboración de la iniciativa y, las tareas que llevan a cabo las comisiones por lo que respecta al dictamen. Asimismo, con lo expuesto hasta ahora podemos sostener el carácter científico de esta clase de investigación, dado que se apega a un método científico, que si bien, varía de la concepción clásica, se conservan sus principales parámetros.

La investigación parlamentaria vinculante, precisamente parte del planteamiento de un problema, el cual requiere la construcción de un modelo teórico, el cual podrá ser amparado en una variedad de métodos, para comprobar las hipótesis que se planteen y así sustentar conclusiones del fenómeno parlamentario en concreto.

Dadas sus implicaciones, las actividades de los dos tipos de investigación parlamentaria vinculante, tienen diferentes clases de carácter, por lo que el método aplicable a cada uno de ellos varía. En apego a los dos primeros niveles de racionalidad propuestos por Manuel Atienza, una teoría general de la legislación requerirá un carácter técnico-legislativo y un carácter técnico-legal, por lo que el principal método que se utiliza en ellas es el analítico, esencialmente en las siguientes vertientes:

- A. Análisis de convencionalidad.
- B. Análisis de constitucionalidad.
- C. Análisis de legalidad.
- D. Análisis de técnica legislativa.

Respecto a los consecuentes niveles de racionalidad (pragmática, teleológica y axiológica), identificamos características que más bien, relacionamos con la postura de la razonabilidad, sobre la que ahondaremos en las siguientes líneas.

V. UN APORTE TEÓRICO: LÍMITES DE LA RACIONALIDAD Y DE LA RAZONABILIDAD LEGISLATIVA

Como hemos apuntado, la investigación parlamentaria en México puede darse en dos sentidos: vinculante o no vinculante al Poder Legislativo, específicamente en lo que respecta al proceso legislativo; no obstante, en cualquiera de sus formas puede apegarse a los cánones de la ciencia. Tomamos esta consideración como el punto de partida para plantear la necesidad de una teoría general de la legislación como parte del derecho parlamentario, sede en la que se ubica la ciencia de la legislación; al mismo tiempo que aprovechamos la oportunidad para sustentar nuestra postura respecto a la propuesta de Manuel Atienza en relación a los niveles de racionalidad, al considerarla insuficiente para resolver la conflictiva que gira en torno a la eficacia de la ley; compleja en lo respectivo a los fines y valores que persiguen los dos últimos niveles.

Las reflexiones expuestas en el párrafo anterior atienden a diversas líneas de estudio que corresponden a la investigación parlamentaria, disciplina en la que hemos reconocido la calidad de ciencia no solo como nota distintiva, sino también como una exigencia con la que se pueda aspirar a cierto grado de calidad en la práctica.

El conocimiento que produce la ciencia de la legislación necesita sustentarse en una teoría que lo explique, y dicha labor corresponde a la teoría general de la legislación, la cual podemos comprender como una propuesta que se adecua a las labores parlamentarias con independencia de su contenido y contexto espacial, razón por la que es capaz de detentar el carácter de generalidad.

Y ante dicha concepción, convenimos aportar nuestra propuesta de teoría general de la legislación que, en síntesis, responde a los límites de la racionalidad y de la razonabilidad legislativa. Nuestro pensamiento

se asienta en el cumplimiento del derecho, es decir, en su eficacia, pero también aprovechamos la posición para reflexionar en torno al derecho como ciencia.

Sin profundizar en la siguiente observación, y con la única intención de hacerlo notar al lector, hemos de remarcar que el estudio y la instrucción de la filosofía del derecho han pasado a un segundo plano conforme transcurren los tiempos. Esta situación se debe al impulso que recibió la corriente *ius* positivista en nuestro sistema jurídico a lo largo del siglo pasado, pues como hemos señalado se aleja de los postulados de la ética y de la moral, para adaptarse a requisitos formales, los cuales pueden llegar a ser suficientes para justificar al ordenamiento jurídico con independencia de las consecuencias que pudiese causar su contenido. Es cierto que esta crítica resulta poco novedosa, y más bien parece que cada cierto tiempo vuelve a ser considerada por los filósofos del derecho en razón de las arbitrariedades, las injusticias y la poca eficiencia de los sistemas jurídicos; no obstante, a pesar de su constante consideración también resulta cierto que no se ha logrado progresar en la materia al ritmo que nos hemos planteado.

La filosofía del derecho tiene un papel crítico para nuestra propuesta; para el tema en estudio nos hemos valido de la ciencia de la legislación y de su método para generar conocimiento que resuelva nuestro conflicto particular, y como lo hemos enunciado, se circunscribe en el cumplimiento de la legislación por parte de la población.

Para sentar las bases de nuestra propuesta, nos hemos valido de la aportación de Manuel Atienza, correspondiente a los niveles de racionalidad legislativa. En esa tesitura, remarcamos nuestra postura en torno a la insuficiencia de esa teoría para realmente resolver el problema de la eficacia de la legislación.

Dicha crítica se da alrededor de la pregunta: ¿cabe hablar de una racionalidad pragmática? Nuestro cuestionamiento parte de la apreciación del resto de niveles de la racionalidad legislativa, puesto que tanto el nivel lingüístico, el jurídico-formal, el teleológico y el axiológico coinciden en ser el resultado de un proceso; son un producto que recibe el nombre de conocimiento (los dos últimos niveles en la concepción filosófica); a diferencia del nivel pragmático, que más bien se refiere a una práctica, es decir, a una conducta de la que no negamos

sea de carácter racional, pero de acuerdo con nuestra apreciación, este nivel va más allá del conocimiento *puro* que identificamos en el resto de niveles de racionalidad legislativa.

Si cuestionamos la racionalidad pragmática del modelo de Manuel Atienza, lo hacemos porque dicha concepción reposa precisamente en la *práctica*, escenario del que no puede trascender, y que en un contexto como el legislativo, supone un latente peligro, porque la práctica aspira a su aplicación, con independencia de los medios que necesite para cumplir sus fines. En ese sentido, la concepción del nivel de racionalidad pragmática, tal como lo expone su autor, pudiera corresponder a las características de la acción instrumental que el propio Jürgen Habermas critica al momento de exponer su modelo de la acción comunicativa.

De hecho, el propio Manuel Atienza distingue que uno de los objetivos de su propuesta es alcanzar la unidad entre los heterogéneos saberes que se integran en el estudio de la legislación, supuesto que considera cumplido con los cinco niveles propuestos, pero específicamente reconoce que desde R1 hasta R4 se parte de un mismo tipo de racionalidad, desde la instrumental, en tanto se adecua a los medios y fines (se trata de identificar cuáles son los medios adecuados para lograr los fines con independencia de su naturaleza). Mientras que R5 permanecería como el único nivel en el que se contempla un diferente tipo de racionalidad (se trata de localizar los medios o fin justificados éticamente).⁴⁴

Este contexto no implica un callejón sin salida, y amerita simplemente una distinción: aquella entre *praxis* y práctica. La *praxis* implica la unión entre teoría y práctica, una actividad de ambas índoles con las que se pretenda una mejora de la realidad, desde el punto de vista de la ética; a diferencia de la práctica, que se identifica con el interés técnico, es decir, con el interés instrumental, basado en la dominación del conocimiento para descubrir y explicar fenómenos naturales, pero no para transformarlos. Asimismo, el trascender de la concepción de la racionalidad práctica y de su vinculación al interés práctico, implicará la comprensión de dos elementos que se diferencian, pero que también se complementan: la racionalidad teórica y la racionalidad práctica.

⁴⁴ Cfr: ATIENZA, Manuel, *op. cit.*, p. 386.

Y precisamente la *praxis* reposa en el espectro de estos dos últimos elementos; la distinción y la conjunción de la racionalidad teórica de la racionalidad práctica, nos permiten vislumbrar su aspecto material y formal, sus características mediatas e inmediatas, con las que podamos generar un objeto.

Esta situación pasa inadvertida en la exposición de Manuel Atienza quien, asimismo, omite distinguir la racionalidad pragmática en los dos aspectos que hemos señalado. En ese sentido, también podemos comprender que el conocimiento tiene un supuesto formal y otro material, puesto que no lo aprehendemos exclusivamente desde una postura; es el resultado de la apreciación de la razón, pero también de los sentidos.

La distinción de cada uno de los conceptos anteriores es fundamental para comprender nuestra última postura, puesto que consideramos que de esa supuesta racionalidad pragmática, especialmente de su vertiente correspondiente a la racionalidad práctica (así como de la teoría de la acción comunicativa), existe una oposición a todo aquello que entraña una racionalidad instrumental; es decir, se opone a teorías como la del *ius* positivismo, al cálculo apodíctico, al utilitarismo y a la investigación empírica; para encontrar resguardo en un escenario distinto al de la racionalidad: el campo de la razonabilidad.

Así como la racionalidad reposa sobre el espectro de la verdad, la razonabilidad puede recaer en el área de lo verosímil, pero sobre todo, y esa es nuestra propuesta siguiendo a Habermas, en el del consenso, distinción con la que claramente asentamos la diferencia entre los dos elementos principales de nuestra teoría general de la legislación, puesto que el primero de ellos permanece en el plano formal, mientras que el segundo se ubica en el material; y, en este último plano es donde también asentamos los postulados teleológicos y axiológicos de la legislación, puesto que ambos integran el aspecto material del derecho, que precisamente se distancia de la técnica y requieren una aproximación diferente.

El punto anterior es clave para comprender nuestra crítica a la postura de Manuel Atienza, dado que si consideramos insuficientes las características del nivel de racionalidad pragmática, es porque no resuelven las problemáticas que envuelven la realidad de la eficacia de la ley; escenario que a nuestra consideración corresponde más

bien al plano de la razonabilidad, sitio en el que reside la retórica, la argumentación, el convencimiento, la persuasión, la comunicación y, por supuesto, el consenso intersubjetivo. Todo ello nos da la razón por la que nos apegamos a la aplicación de la *teoría de la acción comunicativa* con base en el modelo propuesto en el respectivo apartado.

Todas las reflexiones que hemos expuesto hasta ahora tienen como finalidad la comprensión de otra de las propuestas de Jürgen Habermas, aquella expuesta en *Conocimiento e interés*, en donde distingue tres niveles de conocimiento que atienden a diferentes tipos de interés, correspondientes a la técnica, a la práctica y a la emancipación. Como ya hemos señalado, con el interés técnico se pretende explicar la realidad, con el interés práctico se pretende dominarla, pero con el interés emancipatorio se busca transformarla.

A nuestra consideración, el conocimiento emancipatorio es el de mayor importancia porque precisamente reconoce y encuentra la mayor utilidad del conocimiento; este trasciende de la comprensión y de la dominación del mismo a su aplicación para transformar nuestra realidad, supuesto que consideramos indispensable para la producción de teorías, puesto que al final lo que se busca es la mejora de algún factor o la solución a algún problema.

Es por ello que, con los límites de la racionalidad y de la razonabilidad legislativa, resulta posible trascender hacia el interés emancipatorio. Puesto que nos situamos en un contexto regido por el paradigma del Estado constitucional, en donde la democracia es nota distintiva, y se vuelve hasta cierto punto una exigencia que la población intervenga activamente en la producción de la legislación. Lo anterior, claramente por medio de sus representantes, pero en aptitud de expresar sus intereses y en capacidad de juzgar la labor de las y los legisladores, puesto que en ese par de acciones se encontrará estampada su voluntad y, derivado de ello, una verdadera autonomía en la decisión de acatar los dispositivos normativos.

VI. CONCLUSIONES

Primera. El derecho es una disciplina integral y la ciencia de la legislación necesita la intervención de otras disciplinas científicas además de la ciencia jurídica para alcanzar mayores estándares de calidad en la sede legislativa.

La investigación parlamentaria se apega a los cánones de la ciencia tanto en su vertiente vinculante como en la no vinculante, y lo hace desde la postura de las ciencias sociales normativas. En ese mismo sentido, no es motivo de discusión que la actividad llevada a cabo en el Parlamento durante el proceso legislativo sea de una complejidad considerable, con base en el tipo de representación que emana de los legisladores, no tienen por qué ser expertos en todas las materias, especialmente si consideramos que en el seno del Parlamento puede discutirse prácticamente cualquier clase de temática.

En ese sentido, podemos vislumbrar que la ciencia jurídica o la ciencia de la legislación, son llevadas al límite en el ejercicio de la actividad parlamentaria y, en la mayoría de las ocasiones como unidisciplinas resultan insuficientes para cubrir las necesidades que la actividad legislativa exige. Por esa razón, se hace patente la necesidad de auxilio de otras disciplinas, ya sea por medio de la multi, de la inter o de la transdisciplina, con las que es posible analizar al fenómeno parlamentario particular desde una óptica más amplia, con la aplicación de diferentes métodos que cubran los sesgos que no logró solucionar la unidisciplina, puesto que con esa complementación será posible alcanzar un mayor grado de calidad en las actividades parlamentarias con incidencia directa en el proceso legislativo.

En esta reflexión deseamos reforzar la idea de que la ciencia jurídica no puede mantener el monopolio sobre el fenómeno legislativo, ante dicha situación la ciencia de la legislación que concebimos recibe el auxilio de otras disciplinas.

Segunda. Un ejercicio comunicativo como el consenso es capaz de permitirnos trascender al interés emancipatorio para estar en posibilidad de tomar decisiones con autonomía.

Nuestro aporte teórico versa sobre la investigación parlamentaria vinculante, precisamente porque su aplicación práctica se encuentra en

el proceso legislativo, específicamente en la elevación de la eficacia de las leyes que produce el Parlamento, como en el aumento de participación por parte de la población en miras de alcanzar un acuerdo como producto de una actividad racional de comunicación.

La conjunción de la teoría de la acción comunicativa y del conocimiento e interés es capaz de trasladarnos a una autonomía de decisión (respecto al respeto a la ley en nuestro tema de estudio), con lo cual podemos suponernos libres, pues habremos trascendido del conocimiento técnico y del práctico, para alcanzar el nivel emancipatorio, libre de la razón instrumental.

En ese mismo sentido, la razonabilidad legislativa también versa sobre el contenido axiológico y teleológico de la legislación, puesto que por medio del consenso podemos determinar los valores y los fines valiosos y susceptible de ser regulados por medio de la ley; instante en el que una vez más remarcamos la necesidad de trascender de una comunicación basada en imposiciones al escenario del consenso y de los acuerdos, sustentados en una ética de mínimos.

Tercera. El consenso alcanzado por la acción comunicativa refuerza el pilar democrático del paradigma del Estado constitucional.

El consenso alcanzado por medio de la acción comunicativa es un acto racional porque implica no solamente un intercambio de opiniones, sino también la capacidad de juzgar las decisiones legislativas a través de las pretensiones de validez, al mismo tiempo que los legisladores se encuentran obligados a justificar sus decisiones en el parlamento.

Esta apreciación es trascendental para el paradigma del Estado constitucional y de derecho, donde la democracia es uno de los pilares; en este momento podemos diferenciar otra nota distintiva en la autonomía que pretendemos alcanzar. La democracia debería implicar que es la propia población la que impone sus leyes, es decir, a través de un ejercicio de autonomía (a diferencia de la imposición autocrática que caracterizaba a los regímenes totalitarios), esta observación pareciera muy simple, pero en la realidad difícilmente acontece.

Es cierto, una plena autonomía legislativa es imposible por las implicaciones prácticas que supone, un Estado con una gran población necesita adaptarse a la *teoría de la representación política* para ser apto de tomar decisiones legislativas, no obstante, en un modelo como el que acabamos de describir debiera ser indispensable la capacidad de la

población para participar activamente en la formación de su legislación, puesto que precisamente en la mayoría de las ocasiones serán ellos los que deberán cumplirla.

Consideramos indispensable el anterior mecanismo porque estamos conscientes de que en la legislación debe procurar el bienestar común, debe resolver los conflictos sociales y debe cubrir las necesidades de la población dentro de las capacidades del Estado, por lo que afirmamos que un ejercicio de comunicación, de argumentación y, especialmente, de diálogo entre la población y los legisladores puede tener como resultado una legislación que se adapte a los intereses de su población, que sea mayormente conocida y cuyos estándares de eficacia sean mayores.

Cuarta. Es necesario impulsar la investigación filosófica del derecho. Tal como apuntamos en la presente investigación, la filosofía en general juega un papel crítico a lo largo de las disciplinas del conocimiento y, en esa sencilla afirmación reposa su valor, puesto que con su reflexión nos encontramos en aptitud de juzgar el rendimiento de nuestra disciplina, con lo que a su vez, nos colocaremos en capacidad de señalar aquellos espectros que requieran especial atención por su funcionamiento, con lo que podemos exponer nuevas líneas de investigación y, por supuesto, proponer soluciones para mejorar su ejercicio.

El derecho parlamentario no es la excepción entre las disciplinas de conocimiento y por ello hemos partido de la filosofía del derecho para especular específicamente en torno a los estándares de eficacia de la ley por parte de la población, problemática que, al ser claramente identificada, nos permitió promover al consenso como un acto comunicativo con el que podamos impulsar el cumplimiento de la ley, ambas actividades como fortalecimiento del paradigma del Estado constitucional.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ADORNO, Theodor W. y HORKHEIMER, Max, *Dialéctica de la ilustración. Fragmentos filosóficos*, 3ª ed., trad. Juan José Sánchez, Madrid, Editorial Trotta, 1994

- ATIENZA, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, año 6, núm. 6, 1989.
- BUNGE, Mario, *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, México, Siglo XXI editores, 2000.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria, t. I Acercamientos a los métodos multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021.
- DUVERGER, Maurice, *Métodos de las ciencias sociales*, 12ª edición, Barcelona-Caracas-México, Ariel, 1981.
- HABERMAS, Jürgen, *Ciencia y técnica como ideología*, 6ª ed., Madrid, Tecnos, 2009.
- , *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, trad. Manuel Jiménez Redondo, España, Taurus, 1998.
- MARDONES, José M., *Filosofía de la ciencias y humanas y sociales*, 3a ed., España, Anthropros, 2007.
- POPPER, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Editorial Tecnos, 1980.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Filosofía de la praxis*, México, Siglo XXI editores, 2003.

2. Normativa nacional

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, 2000, México, Diario Oficial de la Federación.



EL PAPEL DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA A LA LUZ DE LA EVOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN DE LOS LEGISLADORES

THE ROLE OF PARLIAMENTARY RESEARCH CENTERS IN LIGHT OF THE EVOLVING INFORMATION NEEDS OF LEGISLATORS

ANA GABRIELA NÚÑEZ PÉREZ¹

RESUMEN: En este estudio se busca contribuir a la construcción del debate sobre la importancia de la información e investigación parlamentaria bajo el objetivo de dar cuenta del papel que han tenido y tienen los centros de investigación parlamentaria y esbozar algunas directrices de sus tendencias. Se realiza un análisis reflexivo sobre el origen y evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria, posteriormente se revisa cómo es que se consolidaron e institucionalizaron dichos servicios en los centros de investigación proporcionando productos específicos para la función legislativa, lo anterior bajo la óptica del método del análisis directo. Como parte del análisis se obtuvo que la investigación parlamentaria se ha consolidado como un componente básico en los parlamentos democráticos contemporáneos.

PALABRAS CLAVE: investigación parlamentaria, función legislativa, legisladores, toma de decisiones, centros de investigación.

ABSTRACT: This study seeks to contribute to the construction of the debate on the importance of parliamentary information and research, in order to account for the role that parliamentary research centers have had and still have, and to outline some guidelines of their trends. A reflective analysis is made on the origin and evolution of parliamentary information and research services, and then a review is made of how these services were consolidated and institutionalized in the research centers, providing specific products for the legislative function, under the perspective of the direct analysis method. As part of the analysis, it was found that parliamentary research has established itself as a basic component of contemporary democratic parliaments.

KEYWORDS: parliamentary research, legislative function, legislators, decision-making, research centers.

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Origen y evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria*. III. *Creación, diseño, estructura y objetivos de los Centros de Investigación Parlamentaria*. IV. *Productos y servicios de la investigación parlamentaria*. V. *Conocimiento y toma de decisiones en el parlamento*. VI. *Tendencias de los Centros de Investigación Parlamentaria*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Los parlamentos y los poderes legislativos responden a las problemáticas que se presentan en los sistemas sociales y políticos de los que son parte, sin embargo, también se ven influidos por los retos y requerimientos inherentes a la consolidación de la democracia que se ha configurado de forma distinta en cada país, para lo cual han evolucionado y consolidado su arquitectura normativa e institucional de manera paralela al entorno que incide en ellos. De esta forma, así como se puede distinguir un proceso evolutivo constante en la consolidación de las instituciones legislativas también se puede dar cuenta de que las y los legisladores no se han mantenido ajenos a esta tendencia, en cambio se han adaptado en cuanto a función y actuación a los constantes retos y desafíos que implica la tarea legislativa.

La alusión al proceso de cambio de las instituciones y actores parlamentarios implica una modificación en la necesidad y tipos de insumos que se requieren para la realización de las actividades legislativas y la toma de decisiones que ello implica. Dentro de esos insumos se encuentra la información e investigación parlamentaria que históricamente ha acompañado a las y los legisladores en función de sus necesidades y que se caracteriza por suministrar y prestar los servicios de investigación e información solicitados, pero también por ser una estructura que no se encuentra sujeta al arbitrio de actores particulares sino a la eficiencia y eficacia para atender las necesidades requeridas por las y los parlamentarios. Con ello se reconoce que estos servicios de investigación parlamentaria surgen y evolucionan de forma paralela a las propias instituciones parlamentarias lo que implica que se ajustan constantemente de conformidad con lo requerido por las legislaturas.

Ahora bien, en épocas recientes la información ha experimentado una revalorización producto de la revolución que ha implicado la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación, siendo una característica de esta la inmediatez con la que se pueden ejecutar distintas actividades que pueden ir desde comprar hasta opinar u obtener un dato sobre un tema específico. Es así que los poderes legislativos no pueden mantenerse ajenos a esa realidad de manera que con la introducción de la tecnología las necesidades de información de los parlamentarios han cambiado, puesto que si se busca un dato, este se puede obtener de forma inmediata a partir de una plataforma digital o una base de datos, sin embargo, el potencial uso y la información que pueda desprenderse de ese dato complejiza la obtención, procesamiento y utilización de la información, con ello los servicios de investigación parlamentaria se ven insertos en la dinámica de cambio que se ha señalado, estos servicios no pueden limitarse a proporcionar la información que ya genera alguna aplicación, plataforma o sitio de internet, en cambio debe poder distinguirse de la información que se obtiene de forma inmediata.

De esta forma, el presente artículo busca contribuir a la construcción del debate sobre la importancia de la información e investigación parlamentaria, destacando sus características propias con énfasis en la importancia que tiene esta en la labor legislativa, tanto en la toma de decisiones como en el quehacer cotidiano de las y los legisladores con el objetivo de trazar el papel que han tenido los centros de investigación parlamentaria y esbozar algunas directrices de sus tendencias. Para ello, el documento se divide en cinco apartados que, a través del método del análisis directo, presentan un análisis reflexivo sobre los aspectos formales y materiales de la investigación parlamentaria estableciendo un recorrido que permite dar cuenta de la evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria hasta su institucionalización en centros que agrupan la labor, a partir de lo cual se realizará un análisis directo que permite determinar las condiciones formales de la investigación parlamentaria en la relación con las instituciones parlamentarias y su distinción desde el proceso cognoscitivo de la práctica de los servicios de información e investigación, para lo cual también se establecen los productos y servicios propios de la materia que se estudia y su incidencia en la toma de decisiones que se realiza en

el ámbito legislativo, permitiendo esbozar algunas tendencias propias de los centros de investigación en la época actual.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

El desarrollo de los servicios de información e investigación parlamentaria es paralelo a la evolución de las instituciones legislativas, bajo esta premisa es que se realiza un recorrido sucinto que permite evocar algunos momentos que hicieron emerger esta actividad como un aspecto complementario y necesario para el funcionamiento de los congresos. Si bien la doctrina no identifica un momento específico, que pueda ubicarse como el punto de origen de los servicios de información e investigación parlamentaria, sí existen algunas aproximaciones que se recuperan dentro de este apartado a fin de identificar qué motivó su emergencia.

Un primer aspecto que es común en los ejercicios históricos que discurren sobre el origen y desarrollo de los servicios de información e investigación parlamentaria, establece que estos surgen al mismo tiempo que van configurándose los parlamentos contemporáneos, es decir, ante el emerger de instituciones parlamentarias inscritas en los procesos democráticos nacientes, nacen también los servicios de información parlamentaria que acompañan tal proceso, esto es, que la historia de la evolución del parlamento es también la historia de los servicios de información e investigación parlamentaria, bajo el supuesto de que en ambos casos se trata de figuras en constante cambio, dinámicas y que van ajustando sus estructuras a las necesidades que deben responder. En este sentido, hay quien reconoce que los orígenes de los servicios de información e investigación parlamentaria se encuentran en las bibliotecas legislativas, y al respecto se señala que:

La mayoría de las bibliotecas parlamentarias comenzaron su andadura en la primera mitad del siglo XIX. El Congreso de Viena estableció un contexto de paz que fue seguido de la necesidad del impulso de los parlamentos y sus bibliotecas. Bélgica inauguró su biblioteca

parlamentaria en 1830, Portugal en 1836, Grecia en 1845, Islandia en 1849, Dinamarca en 1850, Suecia en 1851, Finlandia en 1872, España en 1811.²

De esta forma, se reconoce en las bibliotecas parlamentarias uno de los primeros antecedentes de los servicios de información e investigación parlamentaria originalmente destinados a la recuperación, sistematización y conservación de la información documental, por lo cual su papel se ejecutaba desde dos aspectos fundamentales: la preservación de archivos originales que, entre otras cosas, permitía ser un insumo para las actividades legislativas y, por otra parte, recuperaba información externa, libros, publicaciones periódicas, documentos de otras instituciones públicas y otros parlamentos, entre otras, que también podrían constituir un insumo para el trabajo parlamentario.³

Así pues, si bien este tipo de estructuras funcionó durante algunos años para muchos parlamentos, la propia dinámica de cambio fue motivando modificaciones tanto en las estructuras de los congresos como en los propios servicios de información e investigación, *hacia los años setenta del siglo XX se produjeron transformaciones en los medios y modos de acceder a la información que modificaron esta realidad*,⁴ lo cual desembocó en una reforma importante, el surgimiento de centros de investigación y de centros de documentación que, en algunos casos permanecieron en una misma estructura cumpliendo la doble función que tenían las bibliotecas parlamentarias y en otros se generaron estructuras diferenciadas lo cual marcó también el inicio de nuevos esquemas para estructurar los servicios de información e investigación parlamentaria.

Existen también otros argumentos teóricos que señalan que el origen de los servicios de información e investigación parlamentaria no se encuentra dentro de un periodo histórico ni se da de forma autónoma, sino que estos surgen como una petición dentro de los propios congresos. Esta idea ha sido sostenida por Krehbiel quien señala que *la aparición*

2 GARCÍA SÁNCHEZ, Ma. Isabel, "Las Unidades de Información Parlamentarias. Modelos y Características en España y América", *Revista de las Cortes Generales*, España, núm. 77, agosto 2009, p. 445.

3 Cfr. *Idem*.

4 *Idem*.

de servicios de información en los Congresos –federal y estatales– fue una decisión intencional para ayudar a los legisladores y legisladoras federales, estatales y locales a crear a soluciones a problemas cada vez más complejos (sic).⁵ A este respecto, es preciso señalar que, si bien, lo sostenido por Krehbiel no está directamente asociado a los servicios de información e investigación parlamentaria, su tesis es vigente en tanto que él establece tal postulado a partir de la premisa central de su argumento que es el papel clave que juega la información en la toma de decisiones legislativas, bajo el reconocimiento de que las y los legisladores no tienen todos los datos y conocimiento posible y disponible y por ello, se deben proveer, bajo algún esquema todo lo necesario a los actores parlamentarios para que estos tomen sus decisiones, es así que los servicios de información e investigación parlamentaria surgen bajo esa necesidad pero no serían los únicos proveedores de conocimiento y sistematización de datos.

Adicionalmente, como parte de estos argumentos teóricos se establece que:

...la información es un factor clave en el proceso legislativo. Así, la información brindada a los legisladores y legisladoras se considera determinante en la toma de decisiones sobre asuntos cruciales como la aprobación de nuevas leyes o tratados comerciales. De hecho, la información influye en los cambios de la agenda legislativa al modificar la definición de los problemas y la percepción sobre el funcionamiento de las políticas gubernamentales.⁶

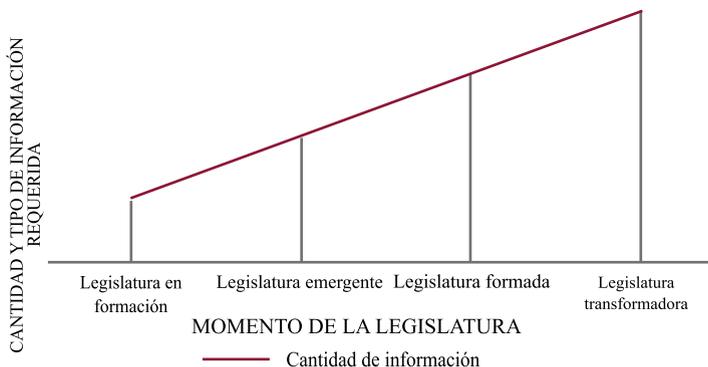
En virtud de lo establecido, se hace necesario resaltar que, si bien los anteriores argumentos buscan explicar la relevancia y el papel de la información para los legisladores, de forma tangencial dan cuenta de que el suministro de la misma puede tener orígenes múltiples, uno de los cuales es que serán las unidades encargadas de los servicios de información e investigación parlamentaria, es por tanto que se puede establecer que estos servicios se originan y cambian en función de los requerimientos del proceso parlamentario y todo el sistema legislativo.

⁵ KREHBIEL, Keith, *Information and Legislative Organization*, Estados Unidos de América, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991, pp. 180-200.

⁶ NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020, pp. 121-156.

Así pues, se establece que la evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria no solo se encuentra vinculada al desarrollo histórico de los propios poderes legislativos, sino también al propio proceso de consolidación que se va dando en cada legislatura, esto es desde que nace hasta que se fortalece. Al respecto, también se explora la propuesta de Nelson Polsby que en su estudio *Legislatures*, realizado en 1975, ya identificaba esta relación al señalar que las legislaturas atraviesan por varios niveles de actividad que caracterizan su funcionamiento con una tendencia que va de menor a mayor actividad según se va transformando la legislatura, desde su conformación hasta su consolidación, en dicho estudio Polsby señala que *el nivel de funcionamiento tendrá una influencia importante en esta necesidad de información e investigación*,⁷ esto es la determinación de la existencia de una relación directa entre las variables: momento en el que se encuentra la legislatura e información que requiere para su operación. De esta forma, mientras más consolidada se encuentre una legislatura sus necesidades de información serán mayores. Lo anterior se representa gráficamente en la figura 1.

Figura 1. Momento de la legislatura y necesidades de información



Fuente: Elaboración propia con base en POLSBY, Nelson, *op. cit.*, pp. 257-319 y ROBINSON William H., *Building a Parliamentary Research Capability. IFLA Journal*, La Haya, vol. 17, núm. 4, 1991, pp. 379-388.

⁷ POLSBY, Nelson, "Legislatures" in GREENSTEIN, Fred and POLSBY, Nelson (eds.), *Governmental Institutions and Processes Handbook of Political Science vol. 5*, Governmental Institutions and Processes, Reino Unido, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, pp. 257-319.

Como se puede apreciar en la figura 1 la tendencia de información es creciente, si bien la propuesta de Polsby no es un modelo concluyente o determinante, es una propuesta de las diferentes necesidades de información que se pueden presentar en las estructuras encargadas de la función legislativa. La estructura que se propone por el autor citado obedece a los siguientes argumentos: para el nivel de las legislaturas en formación al estarse conformando sus necesidades de información son pocas, pues los procesos iniciales para su conformación al ser comunes a todos los grupos políticos, necesitan poca información al respecto para actuar en consecuencia; en el siguiente nivel las legislaturas se encuentran en proceso de descubrimiento y, como parte de ese proceso, van notando que requieren mayor información para participar de forma efectiva en el proceso legislativo, por lo que van requiriendo información referente a los aspectos de actualidad, a los temas de coyuntura y a los diferentes intereses de las agendas parlamentarias; en el nivel de las ya formadas los requerimientos de información se encuentran vinculados al proceso de toma de decisión, para lo cual se requieren servicios y productos especializados como reportes o análisis sobre los temas vigentes, las necesidades de información son mayores puesto que el suministro de productos y servicios de información ya incluyen a la investigación especializada y productos con un mayor grado de especialización y complejidad que, incluso, pueden convertirse en la clave del proceso legislativo; finalmente la legislatura transformadora requiere no solo de más información sino de mayor calidad suministrada por personal altamente especializado, así como conformar comités o comisiones de información, investigación y análisis puesto que las necesidades de información se asocian a la capacidad que tiene la misma para incidir en la vida pública a través del ejercicio de sus funciones, en este sentido, la información que se solicite será fundamental para el proceso de toma de decisiones que incidirá en los diferentes aspectos en los que puede influir materialmente el poder legislativo.

De esta forma, como se puede apreciar las necesidades de información pueden estar asociadas a la evolución de una legislatura en un período determinado, ya sea porque la institución legislativa está surgiendo o bien porque sufrió un cambio a partir de los procesos democráticos para su renovación. Es así que la evolución de los servicios de investigación

es constante y dinámica, se mantienen en un continuo que hace que no haya necesidades únicas sino cambiantes, en atención a los propios procesos de transformación de los poderes legislativos.

Como se pudo apreciar, si bien existe un proceso histórico para dar cuenta del origen y evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria, también puede establecerse que estos se determinan por las necesidades que cada legislatura para cada momento específico que su conformación requiere, es decir, a partir del surgimiento o renovación de una legislatura por un período determinado las necesidades de información habrán de impactar en el tipo de servicios de información e investigación que cada congreso tenga por lo que estos evolucionarán constantemente conforme la legislatura vaya cambiando.

Hasta este punto, se pueden establecer algunas conclusiones preliminares, por un lado el reconocimiento de que los servicios de investigación e información parlamentaria pueden tener su origen en las bibliotecas legislativas y posteriormente habrían evolucionado en centros de documentación e investigación ya sea manteniendo una estructura unificada o bien estableciendo un modelo diferenciado, pero también se reconoce el origen de estos servicios a partir del reconocimiento de una necesidad de los congresos, bajo la premisa de que el trabajo legislativo requería de apoyo para dar soporte a las y los legisladores. Así mismo, como parte de la evolución de los servicios de información e investigación se señala que estos existen y se modifican en función de las necesidades de información que vaya presentando la legislatura de conformidad con el momento en que esta se encuentre. Es así que aun cuando existen diversas líneas argumentativas que pueden explicar el origen y evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria, se establece que estos surgen como una parte de las estructuras parlamentarias permanentes y responden a la dinámica de la propia función legislativa.

III. CREACIÓN, DISEÑO, ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Toda vez que se esgrimieron algunos argumentos en relación con el origen y evolución de los servicios de información e investigación parlamentaria, es posible abordar lo relacionado a los centros de investigación como estructuras que agregan tales servicios ya sea de forma integral o parcial, para ello se recuperan dos aspectos del desarrollo del apartado anterior, el primero de ellos es posterior a que los mencionados servicios evolucionaron y se reconfiguraron para dar origen a nuevas formas de organización encargadas, *a priori*, de suministrar información e investigación para la función legislativa, adicionalmente, otro aspecto a recuperar es la importancia que tiene el suministro de información e investigaciones para el funcionamiento del parlamento. Bajo estos aspectos dentro del presente apartado se aborda la creación de los centros de investigación a partir de lo que las actividades que realizan, su diseño y composición de manera que se puedan esbozar algunos elementos comunes para determinar de forma general su composición y la utilidad de los mismos para la función legislativa, en este último aspecto cabe señalar que no se cuestiona el acuerdo generalizado que existe en los parlamentos del mundo respecto a que los centros de investigación juegan un papel importante y útil en las legislaturas, no obstante, se busca conocer el alcance de dicha utilidad a fin de establecer algunas directrices para el fortalecimiento de los servicios de información e investigación parlamentaria.

Como se señaló en el apartado anterior, los servicios de información e investigación parlamentaria pueden ubicar su antecedente histórico más remoto asociado al propio surgimiento de los parlamentos, pues el suministro de información para las decisiones legislativas se muestra como una constante en la consolidación de las instituciones parlamentarias, no obstante, también se estableció que el primer esbozo de institucionalización de estos servicios se da con las bibliotecas parlamentarias, siendo *la Asamblea Nacional en Francia, en 1796, (...) el primer congreso en establecer una biblioteca*

*parlamentaria, seguida de cerca por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América en 1800; el objetivo de ambas bibliotecas fue atender las necesidades de información de los legisladores.*⁸ De esta manera tanto los servicios de información como de investigación parlamentaria tienen un antecedente diferenciado de las estructuras diseñadas para prestar los servicios y que hoy se agrupan, en centros o institutos de investigación, estas últimas estructuras datan de un origen más contemporáneo siendo relativamente recientes pues en su mayoría datan de la segunda mitad del siglo XX y muchas de las estructuras actuales se remontan a la última década del siglo e incluso algunos a la primera década del siglo XXI. Como ejemplo de ello se tiene que es entre 1970 y 1975, cuando *el Congreso de los Estados Unidos de América emitió una legislación que transformó el Servicio de Referencia Legislativa en el Servicio de Investigación del Congreso (CRS) y aumentó los recursos para realizar investigaciones que apoyaran directamente al proceso legislativo.*⁹

En consecuencia, la institucionalización de los servicios de información e investigación parlamentaria agrupados en centros o institutos de investigación data de épocas recientes, siendo una de las razones por las que se configuraron de tal manera, el hecho de que bajo tales estructuras pudiera garantizarse que las investigaciones e información que proporcionen se realice independientemente de la influencia y control de los actores políticos. A partir del estudio, *Development of Parliamentary Research Services in Central Europe and the Western Balkans*,¹⁰ se da cuenta del origen, desarrollo, estructura y objetivos de algunos de los centros de investigación europeos, lo anterior se presenta en la tabla 1, con la finalidad de establecer algunas directrices de los centros o institutos de investigación.

⁸ NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *op. cit.*, pp. 121-156.

⁹ MILLER, Robert, PELIZZO, Riccardo y STAPENHURST, Rick, *Parliamentary Libraries, Institutes and Offices. The Sources of Parliamentary Information*, Documento de trabajo del Instituto del Banco Mundial, Washington, Banco Mundial, 2004, p. 15.

¹⁰ NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *Development of Parliamentary Research Services in Central Europe and the Western Balkans*, Eslovaquia, NDI-NED, 2013.

Tabla 1. Desarrollo, expansión, estructura y objetivo de algunos centros de investigación europeos

Centro de Investigación	Desarrollo / expansión	Estructura / objetivos
Eslovaquia	<p>En 1999, se separó la División de Tecnologías de la Información del Instituto Parlamentario para aumentar la eficiencia gerencial. En el año 2000 el Instituto Parlamentario creó tres divisiones: la División de Legislación y Aproximación del Derecho, la División de Análisis y Educación y la División de Biblioteca del Parlamento y dos subdivisiones: la Subdivisión de Archivo del Parlamento y la Subdivisión de la Asistencia Internacional.</p>	<p>En el año 2004, la División de Legislación y Aproximación de la ley se separó del Instituto Parlamentario, el cual ha tenido desde entonces tres divisiones -División de Análisis e Investigación Parlamentaria, División de Biblioteca Parlamentaria y División de Archivo Parlamentario. La función principal del Instituto Parlamentario es proporcionar información a los parlamentarios y empleados del Parlamento (tanto por iniciativa como a petición de parte), actividades educativas para parlamentarios y empleados del Parlamento, servicios de biblioteca y archivo, y mantenimiento de la red informática y las computadoras personales en el Parlamento.</p>
Hungria	<p>En 2004 se estableció un departamento separado conformado por siete personas para brindar servicios de investigación a los parlamentarios. La tarea principal del nuevo departamento era preparar análisis sobre diferentes temas</p>	<p>Mantiene dos áreas una que presta servicios de investigación y otra que brinda servicios informativos y materiales de referencia. Como parte de sus funciones principales es proporcionar servicios de información especiales hechos a la medida</p>

Centro de Investigación	Desarrollo / expansión	Estructura / objetivos
	<p>de política relacionados con el proceso legislativo. El Servicio de Información de los diputados continuó su labor con una plantilla de ocho personas y con la tarea de brindar servicios de información y recopilar materiales de referencia.</p>	<p>para los parlamentarios. Su cartera de servicios se enriquece paulatinamente con nuevos elementos, con diferentes materiales de fondo.</p>
Polonia	<p>En el período de 1991 a 1993 la oficina encargada de la información parlamentaria, experimentó un gran desarrollo y su capacidad mejoró sustancialmente a partir de la incorporación de tecnologías de información y comunicación, así mismo incorporó la participación de expertos en el trabajo de ciertos comités y subcomités, en ese período, la Oficina proporcionó 2114 informes periciales escritos para Diputados, Comités</p>	<p>La oficina también realiza estudios e investigaciones por iniciativa propia. Su objetivo es proporcionar a los departamentos y diputados información especializada útil para la actividad legislativa. El alcance de las actividades estatutarias de la oficina incluye la organización de seminarios especializados y conferencias sobre temas relacionados con las actividades del parlamento. La oficina organiza seminarios y conferencias para los Diputados electos al comienzo de su primer mandato.</p>
República Checa	<p>Durante la década de 1990, el Instituto Parlamentario se concentró en dos campos básicos de estudio: información general, análisis y comparación a pedido de los diputados; y preparación para los miembros de la Unión Europea.</p>	<p>En sus inicios, el Instituto Parlamentario respondía a solicitudes de carácter informativo, científico o educativo de la Asamblea Federal. La mayoría de las solicitudes estaban relacionadas con temas legales. Después de la adhesión en 2004, el Instituto se centró en los estudios de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.</p>

Fuente: NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *op cit.*, pp. 9-55. Traducción libre y estructura propia.

Derivado de lo presentado en la tabla 1, se puede dar cuenta de que a partir de la década de 1990 se inicia en algunos países europeos el proceso de reconfiguración y búsqueda de un modelo de institución de servicios de investigación e información parlamentaria con el objetivo de contribuir con el trabajo de los parlamentos y a su vez responder a las necesidades del contexto internacional en el que se encontraban los países durante esa época. En la mayoría de los países europeos revisados, los servicios de investigación estaban unidos de algún modo a los servicios de biblioteca y los servicios de información básica, sin embargo, conforme se fueron consolidando sufrieron cambios para separar las funciones, con lo que el número de empleados aumentó gradualmente. Así mismo, el alcance del trabajo de los institutos o centros de investigación se amplió, y comenzó a incluir un mayor abanico de requerimientos de información, estudios de investigación y estudios comparativos. Lo anterior, permite señalar que, si bien hay diferentes formas de estructurar los centros de investigación, hay una característica que les es común, la atención de problemas cada vez más complejos implicó la diversificación y aumento de demandas de información e investigación por parte de los congresistas o legisladores, de esta forma, más allá de la forma que adopten los centros o institutos de investigación estos tienen como premisa central abonar a la calidad y eficiencia de la labor legislativa mediante el suministro de insumos de información e investigación oportuna, eficiente, especializada y relevante para las tareas legislativas.

Así como los referentes empíricos estudiados permiten dar cuenta de algunas posibilidades de diseño, estructura y objetivos de investigación parlamentaria, algunos organismos y asociaciones internacionales han trabajado en establecer directrices para estructurar a los centros o institutos de información e investigación parlamentaria, un ejemplo de ello son las *Directrices para los Servicios de Investigación Parlamentaria* dictadas por la Unión Interparlamentaria y la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas, dentro de tales directrices se establece que:

La función de un servicio de investigación será la de proporcionar análisis que abarquen todas las perspectivas a través de productos

y servicios que no tienen por objeto ejercer presión, que son neutrales y que se ofrecen por igual al gobierno y a los partidos de la oposición. La labor analítica se centrará en la síntesis de los hechos y en la presentación de información de una manera equilibrada, tanto en términos políticos como por lo que atañe a los enfoques adoptados para la realización de los análisis.¹¹

Lo anterior podría constituir el objetivo de los institutos o centros de investigación a partir de lo cual se puede establecer la estructura y funciones de los mismos. De esta forma, dentro de las citadas directrices también se establecen tres etapas para poder establecer un centro o instituto de investigación: el primero es definir lo que se busca a partir de la determinación de qué se va a hacer y a quiénes se va a dirigir, el segundo paso es establecer cómo funcionará el centro o instituto, definiendo los recursos que se necesitan y dando cuenta de la estructura necesaria para su óptimo funcionamiento y finalmente, definir la interacción con los diferentes actores que conforman el parlamento.

La revisión de la estructura y evolución de los centros e instituciones de investigación en algunos parlamentos europeos y de las *Directrices para los Servicios de Investigación Parlamentaria* permite establecer las principales características que pueden orientar el diseño y funcionamiento de los institutos o centros de investigación. Cabe señalar que lo que se presenta es una serie de parámetros generales que para lograr su objetivo deben considerar las necesidades propias y contexto de cada parlamento, puesto que el establecimiento de centros o institutos de investigación si bien obedecen a contribuir a la eficiencia de la labor parlamentaria, estos también funcionan a partir de las necesidades de información e investigación que le son requeridas, por lo que los siguientes parámetros no son determinantes sino una serie de posibilidades que pueden configurarse y combinarse de formas diversas para contribuir a la eficacia de las tareas de los parlamentos contemporáneos.

¹¹ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015, p. 7.

Tabla 2. Posibilidades de diseño, estructura y objetivos de los centros de investigación parlamentaria

ASPECTO A CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN
DEFINICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades que forman parte de la estructura adjetiva de los congresos y que constituyen una fuente única de material analítico e informativo para apoyar las actividades políticas del día a día. • Áreas encargadas de proporcionar investigación e información realizada por iniciativa o por mandato para servir a los miembros del parlamento en la ejecución de sus deberes legislativos.
OBJETIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Poner a disposición estudios objetivos y análisis equilibrados relacionados no solo con los diferentes temas discutidos por el Parlamento, sino también con temas y desarrollos importantes a nivel local, regional e internacional. • Proporcionar, a los legisladores, análisis, información sistematizada e investigaciones que abarquen todas las perspectivas posibles a través de productos y servicios que no tienen por objeto obedecer a un cierto tipo de intereses, sino que son neutrales y que se ofrecen por igual a las autoridades de la cámara como a todos los actores políticos sin importar su procedencia partidista. • <i>Proporcionar análisis neutrales que abarquen todo el abanico de perspectivas a través de productos y servicios no partidistas y que se ofrecen por igual a los partidos del gobierno y de la oposición. El trabajo de análisis se centra en la síntesis de los hechos y en la presentación de la información de manera equilibrada.</i>¹²

¹² UNIÓN INTERPARLAMENTARIA Y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *op. cit.*, p. 13.

ASPECTO A CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN
JUSTIFICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Las áreas y unidades encargadas de proporcionar servicios de información e investigación se basan en el supuesto de que todos los parlamentos necesitan para desempeñar su papel de manera efectiva, dentro de los límites constitucionalmente definidos, información libre y confiable. • Los institutos parlamentarios representan una alternativa de solución a los problemas de información. De hecho, realizan investigaciones y proporcionan información independientemente de la influencia y control de los actores políticos. • Una de las razones fundamentales para la creación y establecimiento de áreas especializadas para la prestación de servicios de investigación parlamentaria es poder contar con análisis objetivos, no partidistas, autónomos, claros, equilibrados y oportunos que respondan a las necesidades de los parlamentos.
DISEÑO ESTRUCTURAL	<p>Pueden distinguirse cuatro posibilidades estructurales en la conformación y configuración de los servicios de información e investigación parlamentaria, no obstante, la combinación de esta hace que se multipliquen los posibles modelos para la implementación de un centro o instituto de investigación. Los cuatro modelos base son:</p> <p>A) Modelo concentrado: los servicios de información e investigación parlamentaria se agregan y dependen de la biblioteca parlamentaria, concatenando todas las actividades dentro de esta única área, este modelo deviene de los orígenes de los servicios de investigación y tiene como una ventaja principal el contar con múltiples fuentes de información de primer contacto que permiten proporcionarla de forma rápida y eficiente.</p>

ASPECTO A CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN
	<p>B) Modelo diferenciado: dentro de este se desagregan todas las funciones, pues además de contar con una biblioteca parlamentaria, se crean áreas para los servicios de información y materiales de referencia, así como de asesoría legislativa y las destinadas a la investigación parlamentaria, una ventaja de este modelo es poder proporcionar múltiples productos que atiendan de manera más específica a los requerimientos realizados por los legisladores.</p> <p>C) Modelo especializado: este modelo más allá de separar o integrar áreas, agrupa a un cuerpo de especialistas en diversas materias que adscribe al área encargada de investigación, información y análisis, teniendo como característica principal la de otorgar productos con un mayor grado de especialización permitiendo desarrollar productos de análisis más claros y amplios.</p> <p>D) Modelo temático: Este modelo tiene las características del modelo diferenciado, pero a diferencia del mismo este desagrega el área encargada de la investigación parlamentaria en diversas unidades temáticas, con lo cual también permite incorporar las ventajas del modelo especializado, pues cada área temática contará con personal especializado que permita aportar conocimientos desde diferentes ópticas, permitiendo análisis e investigación más completa, multidimensional e interdisciplinaria.</p> <p>Además de estos modelos se puede recurrir de forma combinada o independiente a servicios externos que permitan a los legisladores recibir asistencia de diferentes entidades para la realización de análisis de cuestiones vinculadas con su labor. En todo momento buscará evitarse la duplicidad y contar únicamente con expertos externos o recurrir a ellos cuando sea estrictamente necesario.</p>

ASPECTO A CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN
VINCULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer alianzas con actores internos dentro de la administración parlamentaria, considerando el modelo, se tendrán que generar sinergias con las bibliotecas y las áreas vinculadas con la información parlamentaria. • Generar una vinculación externa para dotar al personal del área encargada de los servicios de investigación de acceso a materiales de información y referencia. • Establecer redes de colaboración con asesores parlamentarios y organismos especializados, tanto para la investigación parlamentaria como de otros ámbitos relacionados.
CARACTERÍSTICAS	<p>Las características de la prestación del servicio de investigación parlamentaria serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios oportunos, accesibles y de fácil comprensión. • Atender los requerimientos mediante comunicación sencilla y clara. • Prestar servicios de investigación de la más alta calidad y rigurosidad científica. • Credibilidad, disponibilidad y accesibilidad. • En la medida de lo posible se alineará con otras fuentes para robustecer la calidad de la información e investigación que se presta. • Acorde a la coyuntura y agenda política. • Comprensible, confiable y pertinente.
PRINCIPALES FUNCIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la profesionalización de la actividad parlamentaria • Coadyuvar con el mejoramiento de la calidad de las leyes, así como de las funciones legislativas. • Permite abonar a la optimización del desempeño legislativo. • Realizar análisis y síntesis de forma rápida y eficiente sobre los hechos relevantes para los parlamentarios.

ASPECTO A CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> • Responder a solicitudes y peticiones de carácter informativo, científico o educativo para el parlamento. Se pueden atender solicitudes en materia legal-normativa y • Una función que, si bien no es principal, resulta importante es el servicio a los ciudadanos mediante la difusión de información sobre la legislación que se debate o se aprueba. • Asistir, a través de proporcionar información e investigación, en el proceso legislativo. • Realizar productos de investigación específicos y generales tanto por iniciativa como aquellos que atiendan a los requerimientos formulados. • Actividades de formación y capacitación para los diferentes miembros de los parlamentos.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2 da cuenta de diversos aspectos generales que pueden permitir delinear un instituto o centro de investigación, por lo que las combinaciones de estos elementos permiten posibilidades múltiples que dependerán, entre otras cosas, de recursos y personal disponible, así como de las necesidades propias de cada congreso pues la atención de requerimientos específicos también determinará el tipo de centro o instituto que pueda atenderlos de mejor forma, a este respecto se establece que:

La capacidad para realizar actividades de investigación en los parlamentos varía enormemente de un país a otro. En un extremo del espectro encontramos países que ofrecen servicios integrales, y que han construido sus servicios de investigación parlamentaria a lo largo de décadas. Y en el otro, a numerosos parlamentos que aspiran a establecer o ampliar esos servicios dentro de sus instituciones, pero que aún no han encontrado la manera de hacerlo, con frecuencia debido a la falta de recursos,

a los obstáculos que dificultan la creación de instituciones democráticas, o a ambos.¹³

Por tanto, aun cuando pueden darse diversas combinaciones para la configuración de los centros de investigación e información y ante la existencia de diferentes modelos de centros parlamentarios, estas unidades o áreas comparten un aspecto común que es el énfasis en la independencia de la información proporcionada. Por tanto, tendrán como una característica importante la autonomía, lo que permitirá contribuir a garantizar la credibilidad y confiabilidad de su trabajo, así como la calidad de los servicios que brindan.

Así pues, la pretensión de este apartado no es determinar un único tipo de institución o centro de investigación sino proporcionar elementos que permitan a cada parlamento concluir qué tipo de servicio de investigación debe desarrollarse, a partir de examinar los modelos y elementos que pueden darse para lo cual deberá tenerse en cuenta tanto la organización y recursos disponibles como el resultado que se busca obtener para así poder evaluar cuál es el más apropiado en el contexto de cada país. Por tanto, cada legislatura decide qué nivel de información es más apropiado para su funcionamiento a partir de su estructura, sus tradiciones políticas, valores y metas, así como de los recursos con los que cuenta.

IV. PRODUCTOS Y SERVICIOS DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Toda vez que se han establecido algunas características comunes a los centros de investigación parlamentaria, de las cuales se destaca que sin importar el tipo de diseño estructural que tengan responden a objetivos comunes con un alcance más o menos amplio según su propia configuración, es preciso establecer, cuáles son los productos y servicios que pueden derivar de las áreas encargadas de la investigación parlamentaria, tanto para profundizar en los diversos tipos de productos

¹³ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA Y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *op. cit.*, p. 6.

como en su naturaleza y características. En este sentido, *la gama de servicios y productos que pueda ofrecer un servicio de investigación dependerá de los recursos disponibles y del apoyo analítico que se espere obtener del servicio.*¹⁴

Una primera clasificación de los tipos de productos y servicios que pueden ofrecer los centros o institutos de investigación parlamentaria se retoma del trabajo de Leopoldo Gamarra,¹⁵ quien a partir de su paso por el Congreso de Perú como Director del Centro de Investigación Parlamentaria, esboza una sistematización de los productos y servicios que se pueden desarrollar como parte de un instituto o centro de investigación. Es así que señala como un esquema básico de clasificación el siguiente:

- Productos y servicios estandarizados.
 - » Informes para el seguimiento de la ejecución presupuestal.
 - » Seguimiento de normas legislativas.
 - » Organización de estadísticas disponibles.
 - » Administración del Portal Web.
 - » Apoyo para las memorias para el debate de la Agenda semanal del Pleno.

- Productos y servicios no estandarizados
 - » Informes sobre el estado del debate legislativo.
 - » Análisis de legislación comparada.
 - » Análisis de procedimientos parlamentarios.
 - » Informes de expertos.
 - » Informes sobre el estado de la cuestión.
 - » Acompañamiento a comisiones.
 - » Estudios de base para la fundamentación de una iniciativa legislativa.
 - » Análisis ex Post.

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

¹⁵ GAMARRA VÍLCHEZ, Leopoldo, “Necesidad de un Centro de Investigación Parlamentaria”, *Derecho & Sociedad*, Perú, núm. 31, diciembre 2008, pp. 129-137.

- » Atención de pedidos de información y referencias documentales.¹⁶

Como puede apreciarse Gamarra Vílchez establece una clasificación que obedece a la sistematización que puede caracterizar a un producto o servicio de investigación parlamentaria, es decir, si estos son recurrentes y, por su naturaleza, obedecen a características y formatos preestablecidos serán considerados como estandarizados puesto que ya cuentan con parámetros de referencia que tienen que atenderse para desarrollarlos, mientras que los productos no estandarizados no obedecen a criterios predefinidos sino que son desarrollados conforme se plantearon ya sea por iniciativa del centro o instituto de investigación o bien que atienden a los requerimientos específicos solicitados, por lo que estos se desarrollan con base en sus propias características hasta agotar el planteamiento inicial del cual deriva el producto o servicio, esto es, responden a criterios inciertos pues no puede predecirse ni predefinirse qué se va a hacer o qué se va a solicitar ni cuáles serán los requisitos que debe cumplir para atender lo solicitado, por lo que tampoco cuentan con características de forma pues que estos serán desarrollados para satisfacer necesidades específicas de una petición o iniciativa particular y no derivan de un trabajo ordinario que pueda sistematizarse a partir de información disponible y elementos predefinidos.

Otra aproximación a los diferentes productos y servicios de investigación parlamentaria se retoma del trabajo comparado de Encinas Nájera, quien aborda las experiencias de Chile e Inglaterra para profundizar en un análisis empírico de los Institutos de Investigación Parlamentaria en esos países, él hace una clasificación en productos y servicios por país señalando los siguientes:

- Chile
 - o Servicios

¹⁶ *Idem.*

- » Prestar el servicio al conjunto de la comunidad parlamentaria para apoyar el ejercicio de las funciones de representación, legislación y fiscalización.
 - » Brindar asesoría presencial a comisiones parlamentarias.
 - » Realización de análisis (estudios, minutas, informes) con fundamento técnico, disciplinario, multidisciplinario y políticamente neutral.
- o Productos
- » Proporcionar información de referencia, mediante la selección, discriminación y evaluación de recursos de información: legales, generales y de prensa.
 - » Elaboración de documentos de análisis especializado, descriptivo y explicativo.
 - » Emitir, juicios de experto sobre temas estratégicos nacionales e internacionales de interés parlamentario.
 - » Análisis de políticas públicas, proyectos de ley, legislación nacional y extranjera; experiencia comparada.
 - » Redacción de documentos de análisis de contingencia y de carácter prospectivo.
 - » Elaboración de estados del arte en temáticas específicas.
 - » Análisis de carácter técnico-jurídico, enfocados principalmente en lo que se refiere a estructura, lenguaje, referencias, contextos normativos internos y externos, modificaciones y relaciones.
 - » Elaboración de documentos de análisis especializado, información y exposiciones para brindar asesoría técnica y estratégica a las comisiones.
 - » Redacción de discursos, exposición de argumentos para intervenciones, conferencias y ponencias.
 - » Apoyo a las labores de representación en organismos parlamentarios internacionales y en otros parlamentos nacionales.
- Inglaterra
- o Servicios
- » No identifica prestación de servicios.

o Productos

- » Publicar investigaciones de manera concomitante a los debates en torno a los proyectos de ley.
- » Establecer de manera imparcial los problemas que pretende atender una iniciativa, las diferentes alternativas para hacerlo, así como explorar las posibles vías para que el gobierno la implemente en caso que se apruebe.
- » Publicar documentos sobre debates extraparlamentarios y sobre acciones destacadas de gobierno, aun cuando no impliquen la aprobación de alguna medida a través del Parlamento.
- » Redactar artículos relacionados con los procedimientos parlamentarios.
- » Publicar artículos sobre temas de interés para el Poder Legislativo.
- » Responde anticipadamente a solicitudes similares y reiteradas de los miembros del Parlamento, a través de *Standard Notes*.
- » Difundir información básica tanto para los legisladores como para el público en general sobre el Poder Legislativo: cómo funciona, sus comisiones, presupuestos, recintos, quiénes lo conforman, entre otros.¹⁷

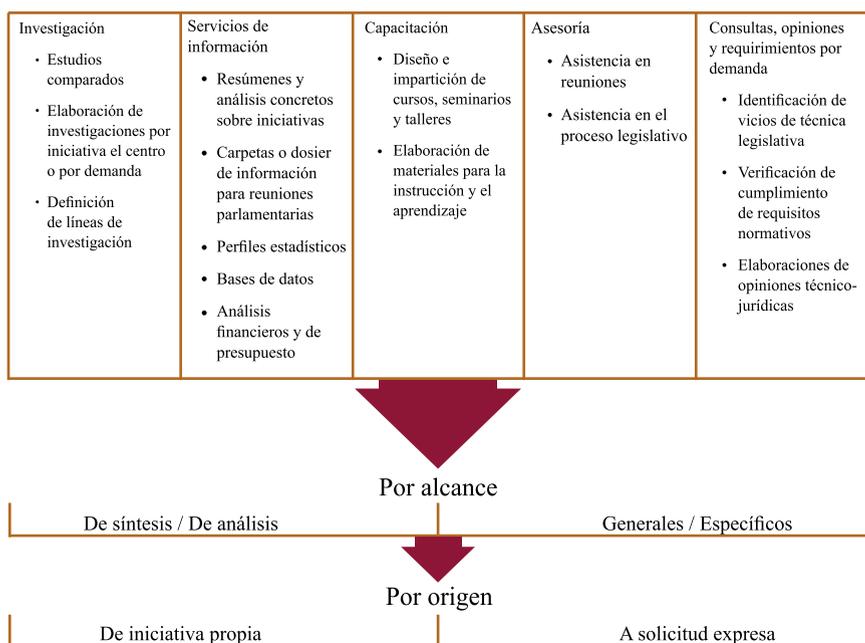
Ahora bien, como se puede observar, no hay un criterio o estándar común entre los productos de investigación que se ofrecen de manera cotidiana en los centros de investigación de los diferentes congresos, puesto que los productos y servicios que se producen obedecen a una gran cantidad de factores, como personal, recursos, tamaño y necesidades de los congresos, no obstante, ante la gama tan diversa de productos y servicios sí se puede establecer que se trata de productos especializados y vinculados a los intereses del parlamento, así mismo se trata de productos que realizan análisis profundos y rigurosos, pero con la claridad, sencillez y procesamiento suficiente para que puedan ser fáciles de usar y lo suficientemente comprensibles para diversos públicos. De esta manera, se puede establecer que los

¹⁷ ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, cuaderno de investigación, México, Instituto Belisario Domínguez, 2015, pp. 17-38.

productos y servicios derivados de la investigación parlamentaria son sustancialmente operativos y metodológicamente rigurosos, ya que utilizan elementos apropiados fundamentados en conocimientos de alta rigurosidad, pero con la operatividad suficiente para que puedan ser utilizados de forma eficaz en la labor legislativa.

Ahora bien, en la figura 2 se puede apreciar una tipología desagregada por tipo, alcance y origen de los diferentes productos de investigación parlamentaria que pueden desarrollarse de acuerdo a las necesidades y marco normativo de los parlamentos, sin olvidar que siempre deberán realizarse con apego a métodos rigurosos que retomen los diferentes postulados y criterios provenientes de los diversos sectores científicos para de ahí rescatar ciertos estándares que fundamenten las aportaciones de estos productos y servicios a los parlamentarios.

Figura 2. Tipos de productos y servicios de investigación parlamentaria.
Productos y servicios por materia y tipo



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la figura 2 puede existir una gama amplia y diversa de los tipos de productos y servicios de investigación parlamentaria, sin embargo, esta clasificación es orientadora más que determinante o concluyente puesto que la gran mayoría de las ocasiones los usuarios de tales productos o servicios desconocen la denominación o tipo de producto solicitado, no obstante, a partir de la utilidad de los mismos pueden irse configurando parámetros y estándares que permitan definir una oferta que atienda a las necesidades de los congresos, misma que podrá difundirse entre los diferentes actores legislativos para que estos recurran cada vez más a solicitar un producto o servicio que redunde en el fortalecimiento de su quehacer parlamentario.

Es así que los productos y servicios de investigación parlamentaria responden al consenso casi generalizado de que para desempeñar su papel con eficacia, las legislaturas requieren de un servicio de investigación que proporcione la información y los análisis necesarios para tomar decisiones informadas, pues no debe perderse de vista que los centros de investigación parlamentaria no tienen como propósito una investigación de corte académico, sino nacen para contribuir con la labor legislativa teniendo entre sus principales propósitos el apoyar a las y los legisladores en sus funciones parlamentarias, representativas y de todas aquellas vinculadas con su labor.

V. CONOCIMIENTO Y TOMA DE DECISIONES EN EL PARLAMENTO

Como se pudo observar en el apartado II de la presente investigación las necesidades de información en los congresos pueden estar determinadas por el momento de configuración y consolidación en que se encuentren, por lo cual frente a instituciones consolidadas la información e investigación técnica, de calidad, oportuna y pertinente se convertirá en conocimiento fundamental que permitirá contribuir con el proceso de toma de decisiones legislativas y a su vez abonar al fortalecimiento de la democracia. En tal virtud, dentro de este apartado se busca sintetizar la importancia y utilidad de los centros o institutos de investigación parlamentaria y la relevancia de los productos y servicios

que proporcionan y generan, puesto que a partir de la conjugación de ambos elementos se genera la incidencia en la labor legislativa, ya que si bien no hay un nexo vinculante entre la investigación parlamentaria y los congresos, sí se genera una sinergia que permite tomar decisiones más informadas, profesionalizadas y basadas en conocimiento con rigurosidad científica.

De este modo, se reconoce que los procesos parlamentarios atraviesan y enfrentan entornos cada vez más complejos que requieren de la incorporación de nuevas herramientas capaces de hacer frente a los desafíos contemporáneos, una de los cuales es el conocimiento científico, que permite proveer información validada para dar soporte a las decisiones que enfrentan los parlamentarios. Como una primera aproximación a la utilidad de esta relación se señalan tres premisas sobre las cuales puede descansar la importancia del conocimiento en la toma de decisiones parlamentarias:

- La diversidad de perspectivas y de las aportaciones científicas se revela como un elemento de riqueza, como un bienvenido y apreciado pluralismo, más que como una fragmentación del campo analítico (...) lo que permite la prosecución de un debate intelectual de un desafío de ideas que se anuncian fecundas.
- (...) La expansión de las investigaciones, incluso de aquellas mayormente operativas, permite la adquisición de nuevos datos y la elaboración de nuevas hipótesis. (...)
- (...) La utilidad de la investigación no está a discusión, más bien se manifiesta una verdadera necesidad de conocimiento científico (...) capaz de formular y sistematizar conocimientos específicos en materia de fenómenos políticos, de instituciones y de movimientos, de procesos y de conductas.¹⁸

A partir de dichos postulados se puede argumentar la importancia de que las técnicas analíticas específicas derivadas del conocimiento científico pueden ser instrumentos apropiados para proporcionar

¹⁸ PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 36-37.

aptitudes y conocimientos que se puedan aplicar en la intervención de instituciones, procesos, leyes y fenómenos sociales, políticos y jurídicos a través de la toma de decisiones en la que los legisladores tienen incidencia. Esto se ha traducido en lo que se ha denominado como asesoramiento científico legislativo que de manera general se define como *la provisión de información científica y tecnológica para los parlamentarios, misma que les informa y les ayuda a tomar buenas decisiones y hacer preguntas exigentes en los procesos de supervisión, legislación, debate y aprobación de presupuestos e impuestos*.¹⁹ Derivado de lo anterior, se señala que, una legislatura eficaz en el complejo mundo actual, requiere de información y análisis que contribuyan a una toma de decisiones informada. Si bien su propia naturaleza representativa le permite a los congresos legitimar las acciones que realiza, en un sentido formal, la eficacia de su desempeño real en la elaboración de leyes y en el ejercicio de funciones legislativas es lo que induce el apoyo de los ciudadanos y otorga autoridad vinculante a sus acciones, siendo en este último aspecto que se llega al establecimiento de la importancia de crear una capacidad de investigación y análisis efectivos basados en conocimiento para brindar soporte a las legislaturas.

En este sentido, al suministrar servicios y productos de investigación elaborados bajo ciertos parámetros y estándares de rigurosidad científica, estarán además suministrando conocimiento que será empleado en los diversos ámbitos en los que se pueda emplearse. De esta forma, los propósitos del uso de la investigación parlamentaria son variados siendo los principales los siguientes:

- Para respaldar un escrutinio efectivo y para informar la política; en otras palabras, usar la investigación para contribuir a la rendición de cuentas, para examinar la legislación o para contar con evidencia que pueda ser presentada para informar y respaldar su trabajo.
- Para proporcionar conocimientos previos, es decir que se permita a las y los legisladores contar con información que permita examinar la

¹⁹ INTERNATIONAL NETWORK FOR GOVERNMENT SCIENCE ADVICE, *Estableciendo Sistemas de Asesoramiento en Ciencia y Tecnología a los Parlamentos*, (2 de marzo de 2022), https://www.ingsa.org/wp-content/uploads/2019/09/2.-Sarah-Foxen-Upload_INGSA-POST-reduced.pdf.

acción, la ley o un fenómeno específico e informarse para tomar una decisión en consecuencia.

- Para proporcionar conocimientos básicos útiles, por ejemplo, para un debate parlamentario o el trabajo de un comité.
- Para informar opiniones, la investigación permite que los parlamentarios y el personal se formen puntos de vista sobre un tema.
- Para corroborar puntos de vista o hipótesis preexistentes: la investigación se usa como evidencia de respaldo para un punto de vista particular, así como para presentar y analizar puntos de vista desde los diferentes lados del debate.
- Para proporcionar credibilidad y mejorar la imagen pública, se utiliza la investigación para fortalecer la credibilidad de los argumentos presentados por los parlamentarios, por ejemplo, en los debates de las cámaras, lo cual redundará en el mejoramiento de la imagen pública, puesto que si los ciudadanos consideran que su legislador está bien informado se genera una imagen positiva frente a un posible oponente.²⁰

De esta forma, a partir de las premisas anteriores se señala que, si bien la utilidad de la investigación parlamentaria es diversa, de manera integral su utilización permite esbozar un aporte general, el cual se encuentra orientado a permear en las diversas estructuras de los congresos a fin de que su actuación se acompañe de asesoramiento científico en diferentes entornos, lo que permite abrir un área de oportunidad para que la función legislativa se acompañe de conocimiento científico nutriendo el debate y la actuación legislativa, lo cual se inscribe en *la creciente demanda por semejante conocimiento en organizaciones democráticas a todos los niveles, desde ayuntamientos a organizaciones multinacionales, ha llevado a la proliferación de mecanismos y de estructuras de asesoramiento científico, generando espacios de confluencia entre expertos científicos y decisores.*²¹

²⁰ Cfr. KENNY, Caroline *et al.*, *The Role of Research in the UK Parliament*, Reino Unido, Houses of Parliament, 2017, pp. 23-42.

²¹ SANTILLÁN-GARCÍA, Azucena *et al.*, “#CienciaenelParlamento: la necesidad de una oficina parlamentaria de asesoramiento científico y tecnológico”, *Gaceta Sanitaria*, España, vol. 35, núm. 3, junio de 2021, pp. 293-297.

En consecuencia, el establecimiento de sinergias entre el conocimiento científico y la investigación parlamentaria permite generar un aporte que va más allá de la provisión de servicios relacionados con información y conocimiento, sino también contribuye con el posicionamiento de los parlamentos como instituciones nacionales de primer orden, manteniendo así su función constitucional primordial como poder legislativo en las democracias modernas. En este sentido, derivado de la interacción se estará contando con conocimiento oportuno, objetivo, no partidista y no autoritario, contribuyendo así a una legislatura nacional informada, al mismo tiempo que contrarresta la inmediatez de otros tipos de información que no necesariamente se han validado.

Finalmente, se reconoce como una aportación del conocimiento científico el poder reafirmar la utilidad y consolidar la legitimidad de los centros e institutos de investigación parlamentaria, puesto que estos se encuentran inmersos en la revolución de las sociedades de información, lo cual ha revelado la existencia de un sinnúmero de canales a través de los cuales se puede obtener información y datos de forma inmediata, no obstante, esos canales se enfrentan a un severo problema de confiabilidad y credibilidad, pero gracias a la rapidez con la que pueden operar goza de un buen posicionamiento, en este marco la investigación parlamentaria riñe con ese tipo de información y datos, por lo cual para hacerse de un diferenciador emplea métodos y técnicas propias del conocimiento científico de manera que presentan un doble desafío: proporcionar información confiable, verificada pero oportuna, eficiente y sencilla. Por ello, ante el doble desafío que representa se establecen, en el apartado siguiente algunas tendencias que permitan reorientar y reconfigurar a los centros de investigación parlamentaria no solo para hacer frente a sus propios desafíos sino también para atender los retos del entorno en el que se sitúa.

VI. TENDENCIAS DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Como se pudo dar cuenta a lo largo de la presente investigación, el origen de los servicios de información e investigación parlamentaria puede tener diversas fuentes, así mismo se puede estructurar de múltiples formas y su historia se caracteriza por ser cambiante, ello obedece, entre otros factores, al propio dinamismo de las instituciones parlamentarias de las cuales depende su existencia, pues estas constantemente están respondiendo a la dinámica del entorno en el que se encuentran, es decir el contexto social, económico, político que determina las necesidades que el parlamento debe atender. De esta manera, si bien la institucionalización de los centros de investigación es relativamente reciente y su desarrollo lo es aún más, la época actual registra cambios fugaces y permanentes que obligan a revisar algunos aspectos para fortalecer los centros de investigación parlamentaria.

En este sentido, uno de los primeros factores a considerar para que los centros de investigación realicen ajustes de estructura, actuación y procedimentales es el contexto exterior pues este cambia las expectativas de los ciudadanos en relación con el parlamento y sus representantes, de manera particular al adicionar el componente de las nuevas tecnologías pues estas permiten un mayor acceso información y una mayor interacción con personas, organizaciones, empresas y gobierno, dentro del cual se inscriben las instituciones legislativas que no pueden mantenerse ajenas a esta dinámica. Por tanto, este entorno implica que los miembros del parlamento recurran a los servicios de información e investigación parlamentaria para que los apoyen de nuevas maneras y ayuden a adoptar y adaptarse al nuevo contexto dado por la vorágine tecnológica.

La petición de herramientas para hacer frente a este entorno no es el único aspecto a considerar sino también debe tomarse en cuenta que los centros de investigación se encuentran en un entorno donde hay competidores de los servicios tradicionales de investigación, sin embargo, los valores, las habilidades y la experiencia de los mismos tienen que exaltarse y reposicionarse para que puedan reconocerse y mejorarse en el mundo virtual y digital. Por tanto, existen desafíos

fundamentales para innovar dentro de presupuestos limitados y estructuras rígidas, no obstante, se requiere hacer adaptaciones para garantizar que los miembros del parlamento y los ciudadanos estén mejor informados. Una de las tendencias que comienza a emerger es la implementación de sistemas electrónicos de gestión y registro de las peticiones de los usuarios de los servicios, particularmente de los legisladores, los cuales pueden ser una de las herramientas internas del servicio de investigación para facilitar un mejor uso de los recursos disponibles y permitirán que la información se encuentre disponible, actualizada y accesible de forma inmediata de manera que se haga frente a los competidores con los que riñen los centros de investigación pues estarán adoptando algunas de las condiciones que los vuelven competitivos pero además contarán con la ventaja de la credibilidad y confiabilidad de la información por lo cual se estarían reposicionando como fundamentales en cuanto a su contribución de las tareas legislativas.

Otro aspecto que puede marcar tendencia en los centros de investigación es dejar atrás el uso de prácticas parlamentarias obsoletas para abordar problemas contemporáneos y futuros desconocidos, para lo cual es necesario revisar los objetivos, diseños estructurales y procedimentales de los centros de investigación de manera que:

Además, la disponibilidad de manuales internos que proporcionen información sobre los requisitos en materia de contenido y formato que se aplicarán a los diferentes productos analíticos ayudará a los investigadores a desarrollar materiales conformes a los estándares de realización que se esperan del servicio de investigación. Esto incluye, por ejemplo, información sobre el número de páginas o el volumen previsto de los diferentes productos, el tipo de información que debe facilitarse o cómo referenciar el material que sirve de base. Los manuales de uso interno son particularmente útiles para los nuevos empleados, ya que les permiten aprender y adoptar métodos acordes con las prácticas aceptadas por el servicio de investigación.²²

Esta tendencia es importante pues a partir de que los centros de investigación sean capaces de explicar cómo diseñan e instrumentan las actividades que realizan para responder a las necesidades de los parlamentarios pueden justificar y demostrar su importancia y utilidad.

A partir de lo anterior se establece que las instituciones de investigación parlamentarias enfrentan crecientes demandas de sus servicios, por un lado, mientras que deben mantenerse al día con una avalancha de avances en el campo de la ciencia de la información, por el otro. En consecuencia, otro de los aspectos que requiere repensar el funcionamiento de los centros de investigación es que, en los tiempos digitales contemporáneos, los centros de investigación necesitan encontrar formas de cumplir con el procesamiento de una cantidad cada vez mayor de información y datos, para poder desempeñar su función institucional. Al mismo tiempo, deberán desarrollar su capacidad para desempeñar un papel fundamental en la planificación e implementación del parlamento del futuro, el parlamento digital.

Adicionalmente en tiempos de evolución social y tecnológica, los centros de investigación también deben contribuir en el desarrollo de tecnologías apropiadas que puedan ser implementadas en consecuencia por los parlamentos. Al mismo tiempo, deben estar dispuestos a adoptar y probar innovaciones no tecnológicas, como métodos novedosos de gestión de proyectos, buenas prácticas administrativas y parlamentarias.

Por otra parte, en tiempos de crisis, como la suscitada por la pandemia ocasionada por COVID-19, los centros de investigación pueden construir una conexión estable entre los parlamentos y la sociedad. Para lograr este objetivo, los investigadores pueden recurrir en sus tareas cotidianas a instrumentos y plataformas de última generación que permitan socializar y transmitir el conocimiento, así como de una gestión administrativa avanzada de la información y las comunicaciones. Esto, sin embargo, va más allá de las exigencias de eficacia administrativa en las administraciones parlamentarias.

Lo anterior, supone un potencial para el avance del parlamento en el entorno institucional nacional al contrarrestar la falta de herramientas

para el procesamiento y análisis de la información. No obstante, la innegable necesidad de explotar los avances de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no debe confundirse con una alteración en la orientación de los servicios de investigación, ya que dichas tecnologías son sólo un medio para alcanzar un fin.

Por otra parte, la consolidación de redes de vinculación inter e intrainstitucional con otros investigadores, actores e instituciones vinculadas al ámbito parlamentario será un rubro que tendrán que consolidar los centros de investigación pues existe una tendencia a la incorporación de diversas cosmovisiones desde varias disciplinas para el análisis de las problemáticas que aquejan a los parlamentos. Para lograr lo anterior se requiere un mayor mapeo de las relaciones entre los actores dentro y fuera del parlamento lo cual constituye un aspecto importante para determinar cómo la evidencia de la investigación puede movilizarse de manera más efectiva para apoyar una gobernanza efectiva dentro de nuestras sociedades democráticas.

Adicionalmente existe una tendencia importante que se presenta como un reto en las sociedades contemporáneas y es saber comunicar, bajo esta tendencia el desafío se presenta igual para las legislaturas como para los propios centros de investigación, no obstante, estos últimos presentan una complicación adicional deben lograr sintetizar la información científica para un contexto político reconociendo las limitaciones y alcances de cada ámbito para favorecer una mejor comunicación. Hay dos aspectos que deben abordarse para reconfigurar a los centros de investigación a fin de comunicar mejor su labor, el primero por cuanto hace a acercar la información a los actores legislativos; y el segundo para que la sociedad se acerque a su funcionamiento, ya que la difusión de su trabajo permitirá un mayor acercamiento entre política y ciencia, ciudadanía y parlamento y los centros de investigación serán el nodo que permitirá aproximar y generar la cercanía entre estas interacciones. Un aspecto primordial es que los centros de investigación puedan lograr sintetizar y presentar las evidencias en un lenguaje claro, sencillo, comprensible y cercano para un público no experto. Con lo cual se logrará acercar en lo posible el conocimiento científico a los actores parlamentarios dotando de credibilidad a los productos y servicios de investigación que se les proporcionará al momento de tomar decisiones.

VII. CONCLUSIONES

La disponibilidad de información, análisis e investigación confiable es vital para que los poderes legislativos funcionen de manera efectiva, en todos los niveles, desde la elaboración de leyes, hasta la vinculación con los otros poderes o la representación de la población. El suministro de datos confiables permite a las y los legisladores revisar la legislación, redactar reformas, iniciativas o enmiendas y supervisar la implementación de las leyes, inclusive permite generar evidencia para el diseño e instrumentación de evaluaciones de impacto en países que constituye un requisito para la formulación de una disposición normativa. Los servicios de información e investigación parlamentaria son fundamentales para el suministro y la preservación de datos, análisis e investigaciones. Su objetivo es proporcionar información y análisis imparciales, relevantes, oportunos y fidedignos a quienes toman decisiones en el poder legislativo. Las últimas décadas han visto el desarrollo generalizado, en Europa y en otros lugares, de servicios de información parlamentaria dedicados a auxiliar a las legislaturas mediante el provisionamiento de información e investigaciones que necesitan para la revisión y elaboración de los marcos normativos, para la rendición de cuentas, para la vinculación con la ciudadanía y para el ejercicio de todas sus funciones.

De esta forma, se estableció que los poderes legislativos necesitan información libre y confiable para la ejecución de sus actividades ordinarias, pero también para contrarrestar las malas prácticas y generar un parlamento enterado e instruido que cuente con la mayor información posible de la máxima calidad que apoye a los legisladores en la toma de decisiones. Entonces, la disposición de información libre y confiable representa una valiosa contribución a la consolidación de la democracia. Otra conclusión que se desprende del presente estudio es que los centros de investigación al surgir y evolucionar de forma paralela a las instituciones parlamentarias de países recientemente democratizados, en proceso de democratización o en desarrollo, con frecuencia necesitan algún tipo de capacitación para poder procesar la información disponible y conforme van alcanzando su madurez van

requiriendo cada vez más conocimiento con un análisis más profundo y estricto de la mayor calidad disponible.

Es así que, los actores parlamentarios necesitan una cantidad suficiente de información confiable y de calidad para funcionar bien. Por lo tanto, los poderes legislativos de todo el mundo deben tener expertos y recursos informativos y de investigación a su disposición, agrupados en servicios de información e investigación parlamentaria, lo que permitirá configurar una fuente única de material analítico e informativo para apoyar las actividades legislativas cotidianas. Aunque existen diferentes modelos de centros de investigación, estos comparten la característica de la especialización, así como un énfasis común en la independencia de los servicios proporcionados. Dado que los centros son una parte importante de la autonomía parlamentaria, es necesario comunicar de forma más eficiente su trabajo y fortalecer la calidad de los servicios que brindan a los legisladores.

Ahora bien, los institutos de investigación se diferencian entre sí no solo por su ubicación en el sistema político, sino también por las funciones que desempeñan. De hecho, algunos de ellos investigan y brindan información, otros brindan capacitación parlamentaria y otros brindan ambos. En este sentido, los institutos o centros de investigación parlamentaria son de gran importancia *per sé* y por sus implicaciones, lo que puede representar que se enfrenten al siguiente dilema: para realizar su tarea adecuadamente, los institutos deben ser operativamente autónomos, deben estar libres de la influencia partidista y también de la influencia de otras figuras institucionales y actores legislativos, sin embargo, a pesar de su autonomía operativa, los institutos o centros de investigación parlamentaria deben estar suficientemente vinculados al sistema parlamentario. Lo anterior se debe a que los centros deben ser aliados confiables de los parlamentarios y también a que, si los institutos no están adecuadamente adscritos al parlamento, es posible que no sean del todo sensibles a las necesidades que surgen del funcionamiento parlamentario y, por lo tanto, es posible que no brinden información oportuna, capacitación o ambos, pues estos para existir requieren de un poder legislativo al cual servir.

Ahora bien, a través de la acumulación de experiencia y conocimientos científicos y técnicos a lo largo de los años, los centros o institutos de investigación tienen el potencial de convertirse en impulsores de

la innovación en muchos dominios parlamentarios tradicionales, como la apertura, la transparencia y el empoderamiento de los ciudadanos, estableciéndose así en la conciencia de los actores legislativos como confiables, capaces y, por lo tanto, componentes indispensables de los congresos modernos.

VIII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, cuaderno de investigación, México, Instituto Belisario Domínguez, 2015.
- GAMARRA VÍLCHEZ, Leopoldo, “Necesidad de un Centro de Investigación Parlamentaria”, *Derecho & Sociedad*, Perú, núm. 31, diciembre 2008.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Ma. Isabel, “Las Unidades de Información Parlamentarias. Modelos y Características en España y América”, *Revista de las Cortes Generales*, España, núm. 77, agosto 2009.
- GREENSTEIN, Fred and POLSBY, Nelson (eds.), *Governmental Institutions and Processes Handbook of Political Science vol. 5*, Governmental Institutions and Processes, Reino Unido, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.
- KENNY, Caroline *et al.*, *The Role of Research in the UK Parliament*, Reino Unido, Houses of Parliament, 2017.
- KREHBIEL, Keith, *Information and Legislative Organization*, Estados Unidos de América, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991.
- MILLER, Robert., PELIZZO, Riccardo y STAPENHURST, Rick, *Parliamentary Libraries, Institutes and Offices. The Sources of Parliamentary Information*, Documento de trabajo del Instituto del Banco Mundial, Washington, Banco Mundial, 2004.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *Development of Parliamentary Research Services*

- in Central Europe and the Western Balkans*, Eslovaquia, NDI-NED, 2013.
- NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020.
- PASQUINO, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- ROBINSON, William. H., “Building a Parliamentary Research Capability”, *IFLA Journal*, La Haya, vol. 17, núm. 4, December 1991.
- SANTILLÁN-GARCÍA, Azucena *et al.*, “#CienciaenelParlamento: la necesidad de una oficina parlamentaria de asesoramiento científico y tecnológico”, *Gaceta Sanitaria*, España, vol. 35, núm. 3, junio de 2021.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA y FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ASOCIACIONES DE BIBLIOTECARIOS Y BIBLIOTECAS, *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*, Francia, Courand et Associés, 2015.

2. Internet

- INTERNATIONAL NETWORK FOR GOVERNMENT SCIENCE ADVICE
- INTERNATIONAL FEDERATION OF LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS, *How to establish a parliamentary research service: does one size fit all?*.
- INTERNATIONAL NETWORK FOR GOVERNMENT SCIENCE ADVICE, *Estableciendo Sistemas de Asesoramiento en Ciencia y Tecnología a los Parlamentos*.



