

DIRECCIÓN GENERAL DEL  
CEDIA

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL I)**

**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA**

Ponencia presentada por:

**Fermín E. Rivas Prats  
Julieta Camacho Granados**

### **“MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL”**

**Marzo 2008**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

## **MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL**

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

### **Resumen**

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

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

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

## **MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA UN CONGRESO PLURAL**

### **I. LA HIPÓTESIS DE TRABAJO**

La hipótesis sobre la cual se basa la presente reflexión es que, en la mayoría de los casos y salvo excepciones destacables, la investigación parlamentaria que se desarrolla al interior del Congreso de la Unión carece de una normatividad que permita, por una parte, basar sus actividades en la agenda legislativa de cada período y, por otra, incidir, desde sus atribuciones, en la construcción de consensos, lo cual genera que casi uniformemente esté, en los hechos, desvinculada del ejercicio legislativo, es decir, del propio proceso legislativo; en estas condiciones y de acuerdo con esta descripción la investigación legislativa *corre* de manera paralela al trabajo parlamentario, desvinculada, por ende, de la producción legislativa. En consecuencia, la investigación y la labor parlamentaria en México han crecido de manera aislada y ello ha desgastado los horizontes de la primera y la imagen de la segunda y ha generado un límite funcional de cada una de estas esferas, que podría ser atenuado o revertido a través de su interacción funcional. Esto ocurre en un contexto donde la búsqueda de la eficacia y la legitimidad es una constante en el quehacer legislativo; contexto en el que permea la pluralidad política y existe una permanente campaña mediática de desprestigio hacia el trabajo legislativo, contexto al que además se añade el hecho insoslayable de que la ciudadanía, cada vez más y mejor organizada, plantea sus exigencias, demandas y necesidades sociales.

Enunciada la hipótesis de la presente reflexión, es importante atender al hecho de que la pluralidad política en la composición de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión es un fenómeno político favorable para la consolidación democrática en México, pues permite vislumbrar diferentes posiciones y acuerdos políticos; empero, existe la salvedad de que, por otra parte, un ambiente plural en el Congreso de la Unión abre la posibilidad de que el logro de consensos y acuerdos entre los diversos actores políticos sea complicado e implique arduos trabajos de discusión, negociación y acercamiento; dicha situación representa una traba fundamental en cada una de las labores de las Cámaras, tanto la de Senadores, como la de Diputados, e incide en que la ciudadanía perciba con recelo el quehacer legislativo. En este sentido, se corre el riesgo de que la credibilidad del Poder Legislativo sucumba y, al tiempo, genere una crisis de credibilidad de la institución, al carecer de medios y fundamentos que reviertan la imagen negativa.

En este contexto, el presente documento busca abonar un recitativo de metodologías sencillas, de fácil manejo, con miras a revisar los acercamientos entre posturas diversas y a rediseñar los instrumentos técnicos que se emplean en el trabajo parlamentario; ante ello, resulta necesario un enfoque analítico capaz de mostrar sobre qué soportes puede ser construido y afianzado el acercamiento y el consenso entre los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, pues en la medida en que se vayan adecuando las nuevas metodologías al

trabajo legislativo, se irá ganando la batalla contra la desfavorable percepción ciudadana.

No esta por demás señalar que el Poder Legislativo juega un papel de vital importancia para la consolidación democrática en México, debido a que su conformación plural, coadyuva a que la división entre poderes sea más equilibrada que en periodos anteriores y que los asuntos sean analizados bajo diferentes perspectivas; por ello, es sumamente importante contar con instrumentos metodológicos que permitan acercarse de manera clara, precisa y útil a la información sobre temas determinados y estratégicos para el actual Poder Legislativo.

Lograr acuerdos y coincidencias puede ser una labor complicada; sin embargo, atendiendo a éstas consideraciones, la investigación parlamentaria debe trabajar con el propósito de incidir en la construcción del consenso entre cada una de las fuerzas políticas. Empero ¿qué es el consenso? El consenso es una variable dependiente que supone una pluralidad de tomadores de decisión; una interdependencia estratégica entre éstos e instrumentos técnicos que permitan vislumbrar los alcances y características de los acercamientos; el acercamiento es pues la variable independiente del consenso que, sin embargo precisa, él también, ser construido, diseñado... consolidado. Justamente, el esfuerzo de pensar una metodología para un Congreso plural implica resolver, enunciar y describir los instrumentos técnicos arriba mencionados, porque la metodología es también una suerte de técnica.

Al respecto, cabe apuntar que consenso se refiere al mecanismo, a la concreción de acuerdos que permite la toma de decisiones, donde se respetan y toleran las diferencias al interior de determinado grupo, es la decisión en la que se ven reflejadas tanto de las mayorías como de las minorías y que llega a un acuerdo donde no necesariamente se impone la mayoría, pero sí la resolución más satisfactoria para cada uno de los grupos que intervienen.

## **II. PROCESO LEGISLATIVO**

Antes que otra cosa es necesario apuntar que existe abierto e inacabado el debate entre los términos cercanos de “procedimiento” y “proceso” y hay quienes usan el primero para designar la mera, simple y llana concatenación de las acciones, etapas y funciones implícitas en la formación de leyes; en tanto que, hay quienes buscan designar, con el segundo, la interacción de las funciones implícitas en la formación de leyes con la acción política en todas sus formas, bien al interior del Congreso mismo, bien bajo la forma de presión social, cabildeo o lo que los analistas políticos llaman “interacción entre poderes”.

En este punto, cabe advertir que existe una tercera variante, la sistémica, que asume que el Congreso en sí mismo es un proceso, que interactúa con otro proceso que tiene lugar fuera del Congreso y hace las veces de entorno. Ésta concepción plantea la discusión de adentro/afuera del Congreso y sobre él

despliega la concepción compleja de centro/periferia del sistema. Y en esta tradición se busca insertar la presente disertación.

En este tenor, a efecto de brindar al lector diferentes definiciones de “proceso” y “procedimiento”, se apuntan algunas concepciones de ambas palabras:

PROCESO	PROCEDIMIENTO
Representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma individual. <sup>1</sup>	Constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender <sup>2</sup> .
Instrumento esencial de la jurisdicción o función jurisdiccional del Estado, que consiste en una serie o sucesión de actos trascendentes a la aplicación o realización del Derecho en un caso concreto. <sup>3</sup>	La doctrina suele designar la secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado <sup>4</sup> .

Así pues, el procedimiento, del latín *procedo, processi, proceder, adelantarse, avanzar*<sup>5</sup>, aplicado al ámbito legislativo es el “conjunto de trámites necesarios para la aprobación de una ley<sup>6</sup>”, refiere pues a “la manera de hacer una cosa o de realizar un acto (...) que tiende a hacer leyes.<sup>7</sup>”

Resulta necesario aclarar el uso y término de “proceso” y “procedimiento”, pues ambos elementos son empleados en el trabajo legislativo y, al tener un enfoque certero de ambos, pueden aplicarse con mayor conocimiento las metodologías que en este documento se proponen. Ambas palabras designan el funcionamiento y organización más práctico que hace actuar, es decir, desplegar, detonar y activar las funciones de los diversos espacios formales que intervienen en el trabajo legislativo ordinario.

El objetivo de incluir un apartado dedicado exclusivamente al proceso legislativo es que se conozca la importancia del mismo y que el lector tenga certeza de la indisoluble necesidad de aplicar la investigación a las actividades del Congreso de la Unión; ya que si ésta se omite, el quehacer legislativo carece de credibilidad al no tener un soporte, ni respaldo en su fundamentación.

<sup>1</sup> De Santo, Víctor, (Dirección), *Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas sociales y de economía*, Editorial Universidad, Reimpresión, Buenos Aires, 1999. p. 708.

<sup>2</sup> *Ídem*.

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, Madrid, 1993. p. 802.

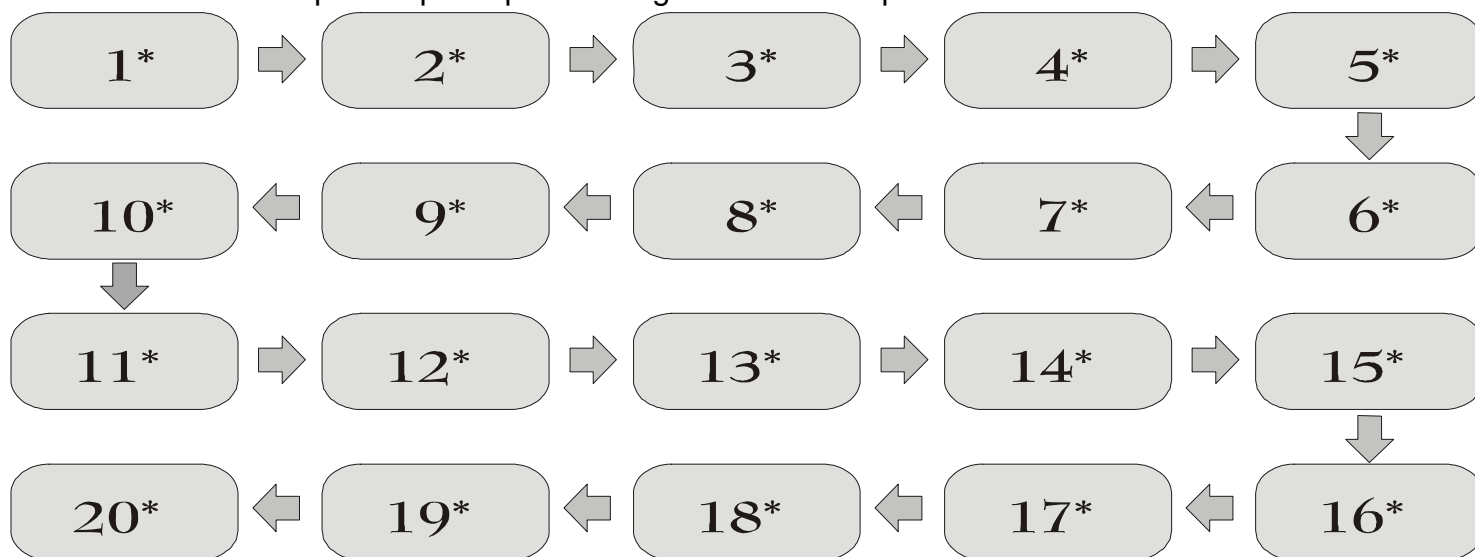
<sup>4</sup> Bobbio, Norberto, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo L-Z, Trad. Raúl Grisafio, Alfonso García, Mariano Martín, Jorge Tula, Editorial Siglo XXI, Tercera Edición en español, México, 1985. p. 1313.

<sup>5</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie II, Léxico y discurso parlamentario, LVI Legislatura, Editorial Porrúa, Primera Edición, Junio, 1997. p. 789.

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Espasa, Op. Cit. p. 801.

<sup>7</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Op. Cit. p. 789.

Las actividades desarrolladas por el Congreso de la Unión inciden directamente sobre toda la sociedad, por ello, la trascendencia de que los trabajos desarrollados en este Poder Federal sean de calidad, certeros, confiables y fundamentados en investigación *ad hoc* a las necesidades de su propio contexto. A continuación destacamos un esquema que muestra los procedimientos y cada uno de los pasos que el proceso legislativo contempla en su realización.



Dicho flujograma responde a la siguiente nomenclatura:

1.	Prerrogativa de los Legisladores para presentar iniciativas conforme al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2.	Después se solicita su inclusión en la propuesta del orden del día de la siguiente sesión ante la Junta de Coordinación Política.
3.	Si se incluye en el orden del día, se programa que el legislador que elaboró la iniciativa la presente al pleno de la Cámara, en un término de diez minutos. Para eso la iniciativa debe tener los argumentos normativos y fácticos por la cual es necesaria.
4.	El presidente de la mesa directiva, auxiliado por el secretario, turna la iniciativa a alguna de las comisiones competentes según la materia; puede darse el caso que se puede turnar a una o más comisiones.
5.	Las comisiones tienen funcionarios que auxilian la labor de los legisladores. El Secretario Técnico es el funcionario que coordina y dirige los trabajos de la comisión, asimismo elabora los diferentes documentos, en especial los proyectos de dictámenes.
6.	Las comisiones ordinarias como órganos colegiados se reúnen de acuerdo a su agenda cada determinado tiempo, por lo menos una vez al mes, en donde se discuten los proyectos de dictámenes. Los dictámenes pueden ser en sentido afirmativo o negativo.
7.	El dictamen de la comisión para que sea válido, debe ser votado y firmado por los integrantes. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas
8.	Al aprobarse el proyecto de dictamen, se presenta al pleno de la cámara como primera lectura, previa inclusión en el orden del día, con el fin de que se informen todos los legisladores, también se publica en la Gaceta Parlamentaria.
9.	En la siguiente sesión del pleno se presenta el dictamen para segunda lectura y se procede a su discusión. Los dictámenes a discusión tienen prioridad en el orden del día.
10.	La comisión dictaminadora explica los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario.
11.	Se pasa a discusión en lo general, dándose la palabra a un orador por cada grupo parlamentario para

fijar su posición. Después oradores a favor y en contra, si así lo decide el pleno.
12. Cuando hubieren hablado todos los oradores, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación nominal en lo general; en el segundo continuará la discusión; hasta agotarse los oradores, pasando a la votación.
13. Las votaciones se realizan de manera nominal. Estas son cuando se aprueba una ley en lo general, en lo particular o cuando hay dudas en una votación económica.
14. Después se procede a la discusión en lo particular sobre artículos reservados. El presidente formará dos listas de los individuos que pidan la palabra, una para los que están en contra y otra en pro; los legisladores que participen hablarán alternativamente, empezando por los que están en contra. Cuando sólo hay oradores en pro, participarán hasta dos legisladores.
15. Un dictamen de ley para ser aprobado se requiere mayoría simple, esto es 50% más uno de los presentes. Cuando es una reforma constitucional se requiere mayoría calificada esto es las dos terceras partes de los integrantes de la cámara.
16. Si un grupo parlamentario o un legislador esta en contra del dictamen emitido por la comisión, pero esta en minoría, puede presentar un voto particular por escrito, en el cual conste su posición al respecto y tiene derecho a presentarlo al pleno de la Cámara.
17. La discusión puede suspenderse por llegarse a la hora que por reglamento se termina la sesión, que la Cámara acuerde dar preferencia a un asunto que considere más urgente o grave, por graves desordenes en el recinto legislativo, por falta de quórum y por proposición suspensiva.
18. Si el proyecto es aprobado, pasará a su discusión a la otra Cámara, según sea el caso, que organiza su proceso en los mismos términos expresados en este apartado. La otra Cámara funcionará como revisora.
19. Si se aprueba por la revisora en sus términos, pasará al Poder Ejecutivo para que, en su caso, haga sus observaciones al H. Congreso de la Unión; en un término de 10 días útiles, si no hay observaciones se publicará en el Diario Oficial de la Federación.
20. Las observaciones que realice el Ejecutivo se llaman veto, y significa que rechaza en todo o en parte el proyecto de ley o decreto. Sólo las dos terceras partes del Congreso de la Unión pueden imponerse al veto y que el proyecto se convierta en ley.

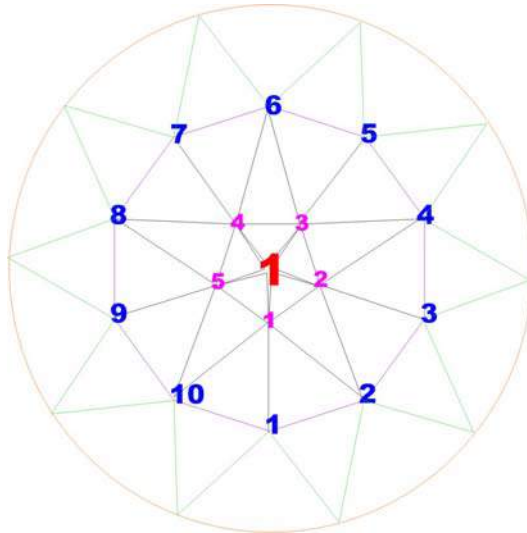
En otra visión expresada a continuación, se indica la representación poligonal del proceso legislativo, pues, cabe citar que “las reglas de la técnica legislativa deben ser observadas, en mayor o menor grado, en función de prioridades y oportunidad política”<sup>8</sup>. Se trata en consecuencia de asumir que el trabajo legislativo, la legislación propiamente, se ve influida sistémicamente por el entorno actuante e influyente, como a continuación se describe<sup>9</sup>.”

### CUADRO 1. REPRESENTACIÓN POLIGONAL

<sup>8</sup> Arteaga, Nava, Elisur, citado en Rivas Prats, Fermín E, *Acción mediática y crisis Institucional: percepción y Legitimidad en el caso de la aprobación de la ‘Ley Indígena’ en la LVIII Legislatura del Senado de la República*”, México, Abril, 2008. p. 133.

<sup>9</sup> Idem.

## DEL PROCESO LEGISLATIVO<sup>10</sup>



“El cuadro 1 busca representar la complejidad de la interacción de los elementos internos/externos que abonan su influencia al complejo proceso de formación de leyes. Lo primero que se grafica son cuatro niveles cuasi circulares que ofrecen claramente la idea de la tensión que existe entre el centro y la periferia del proceso de formación de leyes, siendo el centro el sitio privilegiado de la decisión legislativa. Y a continuación describo y explico su composición interna.

- El modelo, basado en la teoría de los sistemas, propone la existencia de cuatro niveles en permanente interacción que, si los enunciamos, analíticamente, de adentro hacia fuera, quedan presentados de la siguiente manera:
  - A. Decisión Parlamentaria
  - B. Procedimiento Legislativo: interacción del poder legislativo con el ejecutivo.
  - C. Partidos Políticos.
  - D. Opinión Pública y Grupos de Interés: Cámaras empresariales, iniciativa privada e intereses religiosos, etc.
  
- Ahora bien, empíricamente la interacción se presenta bajo la forma de “cono”; es decir de afuera hacia adentro, de la siguiente manera: interacción del campo 4 con el 3:

<sup>10</sup> Rivas Prats, Fermín E, *Acción mediática y crisis Institucional: percepción y Legitimidad en el caso de la aprobación de la ‘Ley Indígena’ en la LVIII Legislatura del Senado de la República*”, México, Abril, 2008. pp. 134-136.



1. Creación de expectativa y propuestas de reformas a la ley.
2. Construcción de la agenda pública: foros, mesas redondas, inserciones pagadas en diarios, etc.
3. Delimitación de actores.
4. Negociación de intereses.
5. Definición de alianzas.
6. Controversias y medición de fuerzas.
7. Definición de posturas acerca de hecho.
8. Movilizaciones, adhesiones masivas y marchas.
9. Seguimiento noticioso y creación de opinión.
10. Uso de instrumentos jurídicos: demandas, denuncias, amparos, etcétera.

➤ Interacción del campo 3 con el 2:

1. Definición de posturas de los partidos.
2. Aparición de bloques y coaliciones.
3. Aparición de varias posturas al interior de cada partido político.
4. Personalización de las posturas políticas.
5. Tránsfugas e intercambio de personajes entre partidos políticos.

➤ Interacción del campo 2 con el 1.

1. Delimitación de las líneas de partido: postura definitiva.
2. Incidencia de los partidos sobre el voto de los grupos parlamentarios: disciplina de partido.
3. Composición cuantitativa de los Grupos Parlamentarios: número de votos.
4. Alianzas y búsqueda de mayorías parlamentarias.
5. Uso de la facultad de veto presidencial y veto de bolsillo.

### **III. METODOLOGÍA PARA LA PLURALIDAD**

Ahora bien, desde la LVII Legislatura, el Congreso de la Unión dio un giro gigantesco al registrar dentro de su integración una composición plural que rompió de tajo la dinámica de las mayorías; de esta manera se dio paso a la pluralidad en la toma de decisiones, provocando la necesidad, en los hechos, de construir el acercamiento entre fuerzas políticas diversas a través de la misma vida institucional; un salto cualitativa y cuantitativamente tan significativo que representa al día de hoy el parteaguas del Congreso anterior, con procedimientos unidireccionales y monolíticos, con el Congreso futuro, aquél que atiende a la construcción de procedimientos que permiten reconocer la pluralidad, ejercer la

rendición de cuentas y, por ende, contribuir a la consolidación democrática en México.

Actualmente, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos es un espacio plural donde se ven representadas diversas fuerzas políticas; en él ya no existe formalmente una mayoría legislativa, el Titular del Poder Ejecutivo ya no ejerce el control del órgano legisferante y en él se vierten e interactúan las más diversas expresiones políticas.

El contexto político mexicano ha cambiado y con ello, las exigencias ciudadanas; hoy el Congreso de la Unión es un reflejo de la pluralidad de opiniones que integran la sociedad mexicana. En consecuencia, la toma de decisiones y la convivencia diaria deben considerar forzosamente los factores propios de la diversidad de ideas y opiniones.

Ahora bien, en el enfoque etimológico, la palabra *método* significa camino o procedimiento hacia algo; de suyo “en el origen, la palabra método significaba el caminar.”<sup>11</sup> En la actualidad, método tiene dos campos semánticos interactivos entre ellos: el primero es el gnoseológico, epistemológico o científico: hallar la verdad o la estrategia; desentrañar, descubrir y explicar la realidad, con un marcado fin heurístico y reflexivo; en tanto que el segundo atiende al criterio didáctico: enseñar la verdad o exponer y contar el conocimiento adquirido sobre el mundo (o una parte de él), con el fin de comunicarlo y hacerlo extensivo a la comunidad.

Derivado de lo anterior, consideramos las siguientes características que definen inequívocamente al método: a) está dirigido a un fin, es decir que presupone una intención de un sujeto, que activa y desencadena una teleología; b) guarda un orden, entendido como línea directiva, una lógica o una estructura; c) suele usar multiplicidad de elementos, atendiendo a los mentales (razonamientos) y a los materiales (soportes); d) según Descartes, es una conducta mental previa - a nivel global- a la toma de decisiones que requiere economía de esfuerzos, concentración, mediatización y eficacia.<sup>12</sup>

Edgar Morin indica también que “hay que aceptar caminar sin camino, hacer el camino al caminar. Lo que decía Machado: Caminante no hay camino, se hace camino al andar. El método no puede formarse más que después, en el momento en que el término vuelve a ser un nuevo punto de partida, esta vez dotado de método”<sup>13</sup>; esta naturaleza del método obliga a construir “el camino” <<a ciegas>>; ello significa que el método es un péndulo que corre de la incertidumbre del buscar rutas y caminos a la certidumbre de lo buscado.

Ahora bien, trasladado al ámbito parlamentario, resulta pertinente preguntarse, ¿qué se busca, cuál es el fin o el objetivo en el contexto de un Congreso plural y

---

<sup>11</sup> Morin, Edgar, *El método I: La naturaleza de la naturaleza*, Ediciones Cátedra, Séptima Edición, España, 2006, p. 36.

<sup>12</sup> *Cfr. Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

cuál es el camino para encontrar el objetivo previamente trazado?. Y es que en la condición plural de un Congreso se tiene por cierto que el objetivo es dinamizar y fortalecer la toma de decisiones, empero estas decisiones deben ser tomadas según el formato del consenso; llegamos, pues, al objetivo central de un Congreso plural: el consenso. Este es el punto que constituye la certidumbre y finalidad de un replanteamiento general del método aplicado al Congreso mexicano contemporáneo. Más consenso significa ponerse de acuerdo entre varios antes de tomar una decisión. ¿Cómo llegar hasta este punto? ¿Cuál o cuáles caminos se han de recorrer para lograrlo?.<sup>14</sup>

Desde la perspectiva de la investigación parlamentaria, discurrir sobre el método mismo puede ser un derrotero útil. Y es que el método consiste en adoptar medidas legislativas para hacer concretar una finalidad, un objetivo específico y, a partir de lineamientos básicos de organización y funcionamiento, garantizar el cumplimiento y la eficacia de las metas legislativas. Por ello, para concebir una estrategia capaz de avanzar en este sentido se deben “contemplar, al menos, cuatro elementos: definir las prioridades; determinar los procedimientos de implantación de cada una de ellas; examinar su oportunidad; e identificar las sinergias posibles entre ellas: estos cuatro rubros demandan una conducción técnica especializada, pero, sobre todo, una firme convicción”. En otras palabras, un proceso así no puede ser dejado a la improvisación ni al oportunismo.

La metodología más adecuada para un Congreso plural, es aquella que enfoca los más distintos procesos y procedimientos efectuados por el Congreso de la Unión y considera la interrelación de los diferentes actores con una visión clara de la diversidad de ideas y opiniones.

#### **IV. METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA**

En función de que la metodología depende de los postulados que el investigador se plantee como objetivos centrales, en lo que sigue se tratará de mostrar algunos métodos claros, sencillos y eficaces que incidan en la organización y funcionamiento interno del Congreso de la Unión, a fin de concretar los acuerdos en tiempo y forma, según los actuales requerimientos.

Para construir y adecuar metodologías en la investigación del trabajo legislativo, debemos considerar los diversos parámetros sobre los cuales gira la acción de lo que se quiere analizar. En un primer momento, debemos partir de que el actual Congreso de la Unión, es un espacio plural, donde diversas fuerzas políticas se hayan representadas; por ello, desde un punto de vista somero,

---

<sup>14</sup> Ya en otra parte se ha abundado sobre el camino que ha recorrido el Congreso mexicano para construir espacios procesales para el acercamiento entre fuerzas políticas diversas; para abundar en el tema se sugiere al lector: Rivas, Fermín Edgardo, *El fortalecimiento del Poder Legislativo en el marco de la Reforma del Estado*, en revista Pluralidad y Consenso, Órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas “Belisario Domínguez” del Senado de la República, México, D.F., Año 1, Número 1, Septiembre 2007; en consecuencia, aquí sólo se abordarán métodos circunscritos a los lindes y alcances de la investigación legislativa.

podemos observar que la convivencia y el alcance de metas resulta por demás complicado. En este sentido, se considera que el Congreso, tanto la Cámara de Senadores, como la Cámara de Diputados, debe adecuarse a las nuevas exigencias ciudadanas y ser capaz de ofrecer respuestas ágiles y confiables a los retos que se le presenten. Una forma de lograr tal cometido, es a través del uso de una nueva metodología en la investigación parlamentaria aplicada en el desarrollo de sus procesos y procedimientos.

Es preciso ir definiendo las causas, los efectos y el contexto, que giran en torno de la situación que a métodos refiere en el Congreso de la Unión; por ello, con el objetivo de acercar, desde un primer momento, las diversas metodologías que se han puesto en práctica a través del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, se comenzará haciendo uso de un método denominado "*Identificación de variables*", mismo que facilita la definición de problemas y contribuye a buscar respuestas sólidas y certeras para el mismo. Antes debo advertir al lector que ésta ha sido construida sobre una base empírica y determinada causalmente a partir de variables explicativas del objeto de estudio, tal y como aconseja Stefano Bartolini en su texto sobre "La metodología de las Ciencias Sociales" que se encuentra en el Manual de Ciencia Política de Pasquino, a fin de garantizar el control operativo de las variables del tema.

Según esta fuente, el método de control operativo está referido al análisis y relación de las variables que deben ser comprendidas como aspectos, segmentos o componentes de un fenómeno y se ordenan causalmente según una tipología de variables, a saber: variable independiente (causa principal); variable dependiente (efecto principal); variables intervinientes (el contexto, entendido como aspectos que colaboran o intervienen a favor de la variable independiente); y las variables consecuentes (entendidas como los efectos de segundo orden que derivan del efecto principal).

A manera de ejemplo a continuación se desagrega la hipótesis de este mismo trabajo bajo el concepto metodológico de las variables, propuesto por S. Bartolini; en este marco las variables son las siguientes:

- VARIABLE INDEPENDIENTE:

Carencia de una normatividad que permita a la investigación legislativa incidir con métodos de investigación sobre la construcción del consenso y, por ende, sobre la toma de decisiones.

- VARIABLE DEPENDIENTE:

La investigación parlamentaria esta, en los hechos, desvinculada del ejercicio legislativo, es decir, del proceso legislativo.

- VARIABLES INTERVINIENTES:

Pluralidad política.

Exigencias ciudadanas.

Búsqueda de la eficacia.

Búsqueda de la legitimidad.

Desprestigio mediático hacia las actividades del Congreso de la Unión.

- VARIABLES CONSECUENTES:

Investigación y práctica parlamentaria corren en pistas paralelas con dinámica internas separadas de la producción y utilidad legislativa.

La investigación legislativa pierde fuerza en el potencial de incidencia sobre el quehacer legislativo.

Ahora bien, pensando en esta hipótesis es que se ha ponderado el hecho de que la pluralidad política expresada en la integración del actual Congreso de la Unión, requiere de nuevas metodologías que se vinculen con la producción normativa, es decir, apegadas a las temáticas establecidas en las Agendas Legislativas. Tal requisito debe considerar las condiciones y características del contexto en el cual se desarrolla, a efecto de ofrecer viabilidad, claridad y certeza a las propuestas que se generen en determinado momento. En ello, precisamente, radica la importancia de contar con nuevas metodologías, ya que éstas se verán reflejadas en el trabajo legislativo, en las iniciativas, en las proposiciones, en los dictámenes, en las intervenciones, pues se adquiere un conocimiento previamente esquematizado que facilita su comprensión, validez y oportunidad.

La sociedad actual exige un Congreso ordenado, que fundamente sus labores en datos precisos y verdaderos, que conozca de las necesidades ciudadanas y que busque atender las mismas. Al aplicar las nuevas metodologías la institución legislativa dará un paso más en la consolidación democrática, reflejarán eficiencia y, por ende, gozarán de una legitimidad social más amplia.

Así pues, la aplicación de nuevos métodos de investigación al trabajo parlamentario visualiza el consenso y los parámetros necesarios para lograr acuerdos, concibe un nuevo orden funcional y facilita la obtención de leyes de calidad; para ello es necesario homogeneizar criterios de trabajo a fin de que todo aquél material que se produzca cubra con lineamientos comunes, toda vez que un rendimiento satisfactorio acerca de las funciones de determinado equipo de trabajo en un espacio legislativo, requiere de aclarar el cómo (*to know how*) de la ejecución práctica, por ello es imprescindible pensar la combinación entre productos/metodología; y es que saber cómo realizar un producto concreto simplifica y facilita el logro de las metas deseadas y en consecuencia posibilita la eficacia y rendimiento óptimo. Ello significa que la aplicación de una metodología concreta genera un producto concreto.

Así pues, consideramos que toda metodología encauzada a la investigación legislativa, debe vincularse de manera estrecha con la producción normativa y sus características; es el caso del Instituto de Investigaciones Legislativas “Belisario Domínguez” del Senado de la República (IILSENBD), que con la aprobación de su nuevo reglamento interno el 5 de diciembre de 2007, centra sus funciones sobre el estudio de la agenda legislativa; en efecto, el Artículo 3 de dicho ordenamiento establece: “El IILSEN es un órgano especializado, dependiente de la Mesa

Directiva del Senado de la República, encargado del desarrollo de balances, estudios y análisis sobre las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones implícita en las facultades y competencias del Senado de la República; así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que le permitan la consecución de sus fines”; asimismo, el nuevo reglamento del IILSEN contempla la pluralidad del Congreso de la Unión, y define la realización de investigaciones basadas en la Agenda Legislativa del propio Senado de la República.

Este ordenamiento que rige la vida institucional del IILSENBD, permite que nuevas metodologías se apliquen en la investigación y, a su vez, se vinculen neta y completamente con el quehacer legislativo; asimismo, su utilidad se hace más profunda, certera y cercana con el trabajo parlamentario, ya que se elabora de acuerdo con temas y tiempos establecidos. Cabe señalar también que se ha creado un orden funcional; ya que las investigaciones desarrolladas por el IILSENBD, van enfocadas a coadyuvar en la toma de decisiones, pues los trabajos de investigación cuentan con metodología enfocada a consensos, acercamientos y acuerdos fundamentales que serán de gran ayuda y oportunidad para la producción de leyes de calidad.

Ante este panorama proponemos que la normatividad de la investigación parlamentaria sea centrada sobre la Agenda Legislativa, como línea de investigación y, de ésta forma, los productos obtenidos respondan y sean usados por la práctica legislativa.

A continuación, se muestran algunas de las metodologías utilizadas en el IILSENBD para integrar balances, análisis y estudios acerca de diferentes temas propuestos por la agenda legislativa; con el propósito de que puedan ser empleadas en la labor legislativa, a fin de buscar su mejoramiento constante, eficientar las técnicas, hacerla mucho más eficiente, que goce de credibilidad y sobre todo, pueda mejorar su imagen hacia la ciudadanía.

### **EL BALANCE:**

El balance es una recopilación general y sistematizada de un tema que se compone de los siguientes elementos: *a).* enunciación del tema y la ubicación de los artículos constitucionales y legales en los que se aborda el tema en cuestión; *b).* listado de reformas recientes; *c).* Respaldo de las iniciativas que iniciaron las reformas recientes; *d).* Iniciativas sin dictamen en ambas Cámaras con el Proceso Legislativo correspondiente; y *e).* Bibliografía sobre el tema tratado, disponible en Cámara de Diputados; Cámara de Senadores; y otras instituciones de investigación, memorias especiales, entre otros.

La gran utilidad del balance es que cuenta con la capacidad de mostrar los temas recurrentes de la labor legislativa y las maneras de abordarlos.

## ANÁLISIS SEGÚN GRADOS DE ACERCAMIENTO:

El análisis consiste en un cuadro comparado que muestra las coincidencias entre las propuestas de los diversos Grupos Parlamentarios y evidencia los puntos a partir de los cuales pueden ser contruidos los acercamientos entre Grupos Parlamentarios, sobre un mismo tema. Esta metodología puede ser fortalecida con el rigor técnico de la teoría de juegos que permite establecer escenarios de la toma de decisiones parlamentarias en torno a un tema específico con miras tanto a profesionalizar la negociación y acercamiento entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, como a mostrar elementos objetivos, ciertos y concretos que permitan agilizar la aprobación de algún tema cuando fuera el caso.

A continuación, se muestra, a manera de ejemplo, la estructura de un análisis según grados de acercamiento sobre las propuestas presentadas por los partidos políticos con relación al Régimen de Gobierno, en el marco de la Reforma del Estado:

- a) *Los diversos temas son agrupados en apartados.*
- b) *Se considera tema por tema para ser analizado.*

### Tema 1. VGR. Creación y ratificación de las figuras de Jefe de Gabinete y Jefe de Gobierno.

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CONV	NUEVA ALIANZA	ALTER

- c) *Se manejan "Coincidencias" para cada uno de los temas, donde son desglosadas, por subtemas, las propuestas de los partidos.*

### Coincidencias en el Tema 1: VGR. Creación y ratificación de las figuras de Jefe de Gabinete y Jefe de Gobierno.

#### 1.1. VGR. Proponen Jefe de Gabinete.

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CONV	NUEVA ALIANZA	ALTER

d) Por último, se realiza un "Análisis de acercamientos" sobre cada subtema, es decir, se revisa cada casilla con las propuestas, a fin de identificar qué actores coinciden, divergen, no presentan propuesta, etcétera.

1.1.1. VGR. Análisis de acercamientos sobre la propuesta de crear la figura de Jefe de Gabinete. \*

PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CONV	NUEVA ALIANZA	ALTER

\*Para los fines de éste análisis comparado se usa la siguiente nomenclatura:

A = Acuerdo Pleno

C=Coincidencia Temática

D=Divergencia Completa

P=Propuesta Aislada

En tanto que las palabras en **negritas** muestran acercamientos entre sub temas diferentes.

### EL ESTUDIO:

Es una investigación detallada que incluye una hipótesis de trabajo que estructura a su alrededor las metodologías antes enunciadas y que puede o no incorporar metodologías complementarias, tales como: los estudios de impacto jurídico, que responden a la pregunta de si es o no jurídicamente posible el proyecto a discusión; la viabilidad financiera o la factibilidad política, o las que en lo sucesivo se enuncian.

### ANÁLISIS DE INICIATIVAS:

Es un documento que presenta un panorama general acerca de la composición de una iniciativa, de acuerdo con el siguiente esquema:



	<b>ANÁLISIS DE LA INICIATIVA (TÍTULO DE LA INICIATIVA),  PRESENTADA POR _____ DEL GRUPO PARLAMENTARIO _____, EL  (FECHA DE PRESENTACIÓN)</b>
--	--

Sobre el objetivo de la Iniciativa:

No.	ARTÍCULOS A REFORMAR	TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA	ARGUMENTOS DE LA PROPUESTA	COMENTARIOS/ OBSERVACIONES TÉCNICAS
-----	----------------------	---------------	----------------------	----------------------------	-------------------------------------

#### **ANÁLISIS DE DICTÁMENES:**

Con frecuencia las agendas legislativas incluyen temas ya presentados o, eventualmente, dictaminados. En ese caso es recomendable analizar el dictamen correspondiente de acuerdo con el análisis de sus elementos constitutivos, acompañándolo con comentarios y observaciones técnicas, a efecto de conocer el contenido de cada uno de ellos de manera sencilla y clara.

#### **ANÁLISIS DE PERSPECTIVAS:**

El debate históricamente registrado en el campo de las ciencias sociales, incluidas las jurídicas y políticas, se da en el sentido de la objetividad empleada al realizar las investigaciones; por ello, el sesgo personal o implícito condiciona el sentido que puede tomar una investigación.

La manera de resolverlo, se encuentra en adoptar de manera consciente, la postura desde la que se investiga, declarándola en el protocolo de la investigación, lo que constituye una perspectiva u observación particular sobre el fenómeno que se investiga. Por ende, una manera de realizar de mejor manera la investigación, consiste en comparar perspectivas, dado que por contraste entre éstas, es posible contribuir a la construcción de conocimiento con un menor riesgo de subjetividad.

¿Cómo definir las perspectivas?, existen tantas como puntos de vista respecto de cada tema; por ello, es usual encontrar “escuelas” o “paradigmas” que comparten un determinado núcleo de científicos sociales o de integrantes de un determinado grupo social, político o de interés.

Es así posible encontrar, por ejemplo: la perspectiva sindical; la perspectiva política, desgranando ésta en cada uno de los partidos que integran el espectro político y de manera emblemática, en izquierda, centro y derecha; la perspectiva

societal; la perspectiva religiosa; la perspectiva ideológica; la perspectiva gubernamental; la perspectiva internacional, etcétera. Sin embargo, para nuestros efectos, lo que habrá de interesar es la perspectiva comparada, esto es, la comparación entre perspectivas, a fin de conocer cada una de ellas y esquematizarlas para una mejor comprensión del tema que se aborda.

En el trabajo legislativo concreto, esto se logra de una manera relativamente sencilla, habida cuenta que los integrantes del poder legislativo se organizan en Grupos Parlamentarios perfectamente identificados, que presentan al Pleno de la Cámara correspondiente, iniciativas o proyectos que son del particular interés de cada uno de ellos.

En este sentido, la perspectiva comparada deberá realizarse de la siguiente manera:

Iniciativa eje	Estado actual de la legislación en comento	Iniciativas o minutas legislaturas previas	Iniciativas o minutas concurrentes legislatura actual	Análisis comparado (ventajas y desventajas de la propuesta en comento)
Se refiere a la iniciativa o minuta que motiva la investigación, esto es, el momento inicial de la investigación.	<i>Status</i> actual de la legislación que se propone modificar.	Aquellas iniciativas o minutas presentadas por cada uno de los grupos políticos en las legislaturas anteriores, destacando partido de procedencia y comparando <i>bis a bis</i> con el articulado en comento.	Refiere a aquellas iniciativas o minutas presentadas por cada uno de los grupos políticos en la legislatura actual, destacando partido de procedencia y comparando <i>bis a bis</i> con el articulado en comento.	Se refiere al análisis del grupo técnico que realiza la investigación, subrayando las ventajas o desventajas de las propuestas en comento, su situación histórica y la posibilidad de formular alguna recomendación o alternativa sobre el mejor curso de acción a seguir.
Cuadro comparativo	Cuadro comparativo	Cuadro comparativo y material anexo.	Cuadro comparativo y material anexo.	Cuadro comparativo y redacción de iniciativa alternativa.

### MAPEO DE ACTORES POLÍTICOS:

Es un cuadro comparado de los actores políticos implicados en el tema de interés, en él se muestran las diferentes posiciones encontradas acerca de determinado asunto, se esquematizan las opiniones, comentarios, posturas de los actores, de acuerdo con un criterio comparado de hemerografía en el que se señala la fuente y la fecha a efecto de que el trabajo que se realice cuente con certidumbre y veracidad. Lo anterior permite identificar qué actor político diverge con qué otro, o bien, quienes coinciden sobre un determinado asunto; este mapeo, permite localizar de manera sencilla a los actores y sus posturas.

Ejemplo:

## Tema de seguimiento:

Fecha	Género periodístico	Medio	Actor Político	Postura a favor	Neutral	Postura en contra

### RETROSPECTIVA/PROSPECTIVA:

Un mecanismo retrospectivo aleatorio de selección de temas centrales del universo de información sobre la producción legislativa por temas puede ser la ubicación de actores políticos a veinte años; ¿qué actores políticos fueron construyendo su ubicación en el mapa político desde 1980 a la fecha?, ¿cuáles de ellos han sido legisladores?, ¿Quiénes hacen perseverar sus propuestas anteriores?. Esta metodología permite simplificar la búsqueda de insumos legislativos a aquéllos producidos por actores vigentes, discriminando de esta suerte la 'paja' alrededor de los temas.

En lo que al enfoque prospectivo se refiere, éste se logra a partir de la ubicación de los discursos de la última glosa del informe presidencial, ya que en esos documentos generalmente existe una planeación de largo plazo que permite avizorar en qué sentido se conducirá el gobierno, es decir cuál será el enfoque de su toma de decisiones, en cada uno de los temas a estudiar.

Esta metodología tiene como objetivo conocer qué hechos preceden a la situación actual, a efecto de que podamos comprender de manera más amplia y detallada el conducir actual de los actores políticos y, de igual manera, el enfoque de prospectiva, coadyuva a vislumbrar los efectos y dirección de las condiciones actuales.

### COMPARADO JURÍDICO INTERNACIONAL:

En un mundo global, las exigencias sociales se amplían de manera considerable, por ello, surge la imperiosa necesidad de mirar hacia el exterior, a efecto de conocer lo que en otros países acontece sobre determinada materia. Algunas propuestas requieren de un estudio comparado de acuerdo con la legislación internacional; en cuyo caso se confrontan legislaciones en el mundo acerca de un tema determinado.

### ESTUDIOS DE VIABILIDAD PRESUPUESTAL:

En el abordaje de temas con impacto en el Presupuesto, este tipo de insumo complementa y detalla las posiciones entre Grupos Parlamentarios, pues muestra el grado de impacto económico-financiero de los temas a abordar, de manera comparada; este tipo de insumo funciona en la legislación vigente como un condicionante para el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo Federal que, en algunas ocasiones, es de utilidad para la elaboración del dictamen legislativo.

## **V. ÉTICA DEL MÉTODO**

De acuerdo con Edgar Morin “es cierto que hay distinción, aunque también [existe un] vínculo entre el conocimiento (saber) y la ética (deber). Este vínculo aparece cuando se considera, no aisladamente el acto moral, sino su inserción y sus consecuencias en el mundo.”<sup>15</sup> Por su parte Max Weber advierte que “ninguna ética del mundo puede decirnos (...) en qué momento y en qué medida un fin moralmente bueno justifica los medios y las consecuencias moralmente peligrosas.”

Sea como fuere la metodología de la investigación parlamentaria implica también un sentido ético, por ello es menester que los nuevos enfoques de investigación arrojen resultados certeros, claros, confiables, honestos, seguros, pues el trabajo legislativo debe corresponder a las necesidades de la sociedad y como tal, las investigaciones bajo las cuales se fundamenta la materia de discusión no admiten ambigüedades.

Es necesario que la investigación parlamentaria sea capaz de incidir en la toma de decisiones para fundamentar la formación de leyes. El punto al que deseamos llegar en este apartado y que forma parte de las propuestas que aquí planteamos, es que la investigación jamás debe separarse de la verdad, ni debe ser alterada a favor de nada, su rasero es la objetividad, su instrumento, la sentencia fenomenológica de “ir hacia las cosas mismas” que en este contexto significa respetar los temas planteados en las iniciativas sujetas a análisis y emprender el comparado de acercamientos con parámetros claros y ciertos para todos.

## **VI. CONCLUSIONES**

En las páginas anteriores, pudimos conocer algunas de las metodologías que se han desarrollado en la investigación, realizadas por el Instituto de

---

<sup>15</sup> Morin, Edgar, *El método 6: Ética*, Trad. Ana Sánchez, Ediciones Cátedra, Primera Edición, España, 2006, p. 45.

Investigaciones Legislativas del Senado de la República, mismas que se ponen a disposición de la comunidad de investigadores parlamentarios para ser conocidas y eventualmente perfeccionadas en el trabajo diario del Congreso de la Unión, ya que, como puede observarse, tales métodos han sido desarrollados para atender las necesidades de investigación en un Congreso plural y permiten acercarse a datos certeros y confiables, al tiempo que van encaminadas a atender las diversas opiniones que vierten los actores políticos, ello a fin de considerar todas y cada una de las diversas posturas asumidas para alcanzar los acuerdos necesarios.

Con gran frecuencia, la investigación y el trabajo legislativo, han permanecido aislados uno del otro, es decir, han actuado como si fueran dos entes paralelos; sin embargo, sabemos que ambos esquemas son compatibles y deben ser dirigidos en una misma dirección: eficientar la labor parlamentaria.

En consecuencia se debe plantear una concepción de metodología capaz de adaptarse a las exigencias del Congreso y de su entorno en la actualidad y generar un tipo de investigación --sostenida y bien fundamentada—que sea el soporte para la toma de decisiones de un Congreso cada vez más democrático, plural y tolerante.

Esperamos que la presente reflexión sea de utilidad y contribuya a abrir un esquema adicional de investigación al interior del Congreso de la Unión, pues es necesario que se adapten y se rescaten las fuentes de información basada en criterios objetivos y oportunos.

*Fermín E. Rivas Prats/  
Julieta Camacho Granados  
IILSEN Senado de la República*