



# Reflexiones sobre la investigación legislativa

Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

## DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República

## Reflexiones sobre la investigación legislativa

### **Autor:**

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

### **Cómo citar este documento:**

Zamora Saenz, I.B. (2024). “Reflexiones sobre la investigación legislativa” *Cuaderno de investigación* No.104, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad México, 13p.

Biblioteca digital del Instituto:

<http://bibliodigital.senado.gob.mx>

D.R.©

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro  
Alcaldía Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de Mexico

## Síntesis ejecutiva

- La consolidación de un centro de investigación legislativa constituye la posibilidad de que el Congreso tenga una fuente de información confiable, independiente y no partidista para que sus integrantes puedan recibir insumos de calidad que contribuyan en su labor parlamentaria.
- La manera en que funcionan los centros de investigación varía de acuerdo con su trayectoria institucional, los recursos (económicos y humanos) y los propios criterios de utilidad que las y los congresistas perciben sobre dichos centros.
- La investigación legislativa se realiza con el objetivo de proveer de información oportuna y de calidad que favorezca el trabajo de las y los congresistas, como puede ser dotar de elementos que permitan una mayor comprensión de los temas que se están deliberando, identificar algunas consecuencias de legislar en cierto sentido, sistematizar el trabajo que se ha hecho en un periodo o tener información para plantear preguntas relevantes para el debate.
- Los estudios de investigación legislativa pueden clasificarse por su origen en dos tipos, aquellos que responden directamente a las solicitudes hechas por las y los congresistas (investigación por encargo o por demanda) y los que surgen a propuesta del staff de investigación con el objetivo de anticiparse o retroalimentar la agenda legislativa.
- Las características centrales de la investigación legislativa son la imparcialidad, la objetividad, el sentido de la oportunidad, la explicación sintética, el lenguaje accesible y el enfoque multidisciplinario.
- La imparcialidad es la principal característica de la investigación legislativa, ya que en la elaboración de estos estudios no se utiliza información sesgada para favorecer la postura o reforzar el mensaje político de un congresista, una bancada o del algún grupo de presión en particular.
- La objetividad consiste en no emitir ningún posicionamiento político en el estudio, para ello es fundamental evitar juicios de valor y no proponer cursos de acción para el diseño normativo.
- El sentido de oportunidad como característica de este tipo de estudios consiste en entregarlos en el momento en que pueda ser un insumo susceptible de ser tomado en cuenta en la toma de decisiones del Congreso.

- La explicación sintética implica que los estudios sean concisos, la parte sustantiva debe presentarse en pocas páginas, al principio del documento y acompañado de los anexos que se requieran.
- El enfoque multidisciplinario responde a que los temas actuales que se buscan legislar resultan ser mucho más complejos y dinámicos que antes. Por esta razón, los centros de investigación paulatinamente han incorporado a más especialistas de diferentes disciplinas.
- La investigación legislativa carece de un método propio, ya que utiliza los provenientes de las ciencias sociales, económicas y jurídicas, con un enfoque aplicado. El método que se utilizará va a depender de la naturaleza del estudio solicitado o del problema seleccionado.
- Entre los aspectos éticos que se destacan en la investigación legislativa se encuentran el manejo confidencial de las investigaciones por encargo, la difusión del trabajo realizado, evitar distintas prácticas de plagio e impedir que los servicios de los centros de investigación sean utilizados para beneficios personales ajenos a la labor legislativa.

## Reflexiones sobre la investigación legislativa

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz<sup>1</sup>

### Introducción

El vínculo entre el conocimiento científico y la política pública ha sido un tema de enorme relevancia para las ciencias sociales y jurídicas desde finales del siglo XIX. De hecho, uno de los programas fundacionales de las ciencias sociales consistió en proporcionar diagnósticos que facilitaran el diseño de mejores políticas públicas (Bunge, 2009; Boudon, 2004). En este documento se abordará este vínculo a partir de la denominada investigación legislativa, también conocida como parlamentaria<sup>2</sup> que se realiza en los centros de investigación del Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal. La tarea de estos centros consiste en proveer de información que sea de utilidad a las y los legisladores para desempeñar su trabajo, desde la elaboración de una ley hasta el debate y posicionamiento sobre un tema de actualidad, por mencionar algunas actividades.

La profesionalización del apoyo técnico que labora en los servicios de información e investigación de dichos centros puede contribuir en el fortalecimiento del Poder Legislativo y, en consecuencia, en el equilibrio de poderes y en un Estado democrático. La consolidación de un centro de investigación constituye la posibilidad de que el Congreso tenga una fuente de información confiable, independiente y no partidista para que sus integrantes puedan recibir insumos de calidad que contribuyan en la realización de su labor (Díaz Santana, 2000; UIP e IFLA, 2015).

El objetivo de este documento es aportar una reflexión epistemológica sobre la función, las características y el método de la investigación legislativa. Esta información puede ser de interés no solamente para el staff de investigación que trabaja en este campo, sino también para que las y los legisladores identifiquen la importancia de destinar recursos a esta labor y aprovechen los insumos que pueden recibir de sus centros de investigación especializados.

---

<sup>1</sup> Investigador de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

<sup>2</sup> En el documento se utilizará la primera denominación, aunque hay mucha bibliografía en español y en inglés en la materia que se puede encontrar con el término de investigación parlamentaria.

## ¿Qué es la investigación legislativa?

Los primeros centros de investigación al servicio del Poder Legislativo se remontan a finales del siglo XIX. Desde sus orígenes, su función básica consistió en proveer de información de calidad para apoyar la toma de decisiones en el Congreso. La manera en que funcionan los centros de investigación varía de acuerdo con su trayectoria institucional, los recursos (económicos y humanos) y los propios criterios de utilidad que las y los congresistas perciben sobre dichos centros (Meneses, 2008; UIP e IFLA, 2015). Por ejemplo, algunos países han optado por el modelo de unificar en una sola organización las actividades que hace una biblioteca del Congreso con la investigación especializada como son los casos de Estados Unidos y de Chile.

Este modelo permite afirmar que no todas las actividades que realiza un centro al servicio del Congreso se pueden considerar como investigación, aunque puedan ser muy importantes para el trabajo legislativo. Entre ellas se encuentran los servicios bibliotecarios de referencia (por ejemplo, listados o reseñas bibliográficas comentadas), efemérides, numeralías, resúmenes de prensa, relatorías de eventos, agendas de las sesiones legislativas o los servicios de archivo sobre la memoria legislativa, por mencionar algunos (Bosch et al., 2011; Berriel *et al.*, 1998). No se pueden considerar investigación legislativa a los estudios que realizan entidades académicas que constituyen observaciones de segundo orden sobre los procesos del Poder Legislativo (Willis Otero, 2015), ya que esas investigaciones no pretenden ser un insumo para el trabajo legislativo, aunque sí pueden constituir una caja de resonancia sobre las actividades de las y los congresistas al observar su desempeño, su dinámica interna, su relación con los otros poderes y su relevancia en la democracia contemporánea. Tampoco se puede confundir con la integración de comisiones de investigación parlamentaria que se conforman de manera especial para indagar un tema de interés público y que suele ser uno de los mecanismos de control político característicos del Poder Legislativo en un sistema democrático (Mora Donatto, 1998). Finalmente, los trabajos de técnica legislativa tampoco podrían ser considerados como parte del conjunto de la investigación legislativa, ya que su objetivo gira en torno a resolver problemas lingüísticos, lógicos y de integración sistémica con las normas jurídicas existentes de las iniciativas propuestas, más que dar insumos sobre la problemática que se quiere normar (Prieto-Salas, 2018; Sainz Moreno, 1994). Dicho con otras palabras, la investigación legislativa está mucho más relacionada con el origen del problema social que se quiere solucionar (etapa prelegislativa), así como con los impactos de la norma (etapa post-legislativa), más que en la producción legislativa *per se*, tanto en sus aspectos formales (relacionados con la técnica legislativa) como en los político-deliberativos. Sin embargo, es importante mencionar que algunos centros de investigación legislativa han incorporado como parte de sus divisiones de trabajo la asistencia en técnica legislativa (Brudnick, 2011; Argomaniz, 2012; Díaz Santana, 2000).

Sobre la relación específica con el proceso político-deliberativo, hay una amplia coincidencia en remarcar que los estudios de investigación legislativa no sustituyen de ninguna forma el trabajo y la atribución del Poder Legislativo, el cual cuenta con el mandato democrático de tomar decisiones relacionadas con el diseño y reforma de normas jurídicas. Los debates y los procesos político-legislativos son los que terminan por crear el contenido y la forma a la norma, pero es dentro de este ciclo que la investigación legislativa procura contribuir a la deliberación con información oportuna y de calidad.

Debe quedar claro que los órganos técnicos de apoyo no vienen a sustituir la voluntad del legislador, sirven para ayudar al legislador a que sus decisiones sean, cada vez más, el producto de amplias reflexiones y de solventes estudios que permitan que los legisladores razonen y fundamenten su voto. Ni siquiera pensamos que los ayude a tomar la mejor decisión política, eso es quizá subjetivo, pero sí a que el legislador fundamente en datos y análisis objetivos el sentido de su voto. (Mora-Donatto, 2016, p. 2)

Hecha esta aclaración, se puede definir a la investigación legislativa como cualquier estudio que se realiza en los centros de investigación que trabajan para el Poder Legislativo con el objetivo de proveer de información oportuna y de calidad que favorezca el trabajo de las y los congresistas, como puede ser dotar de elementos que permitan una mayor comprensión de los temas que se están deliberando, identificar algunas consecuencias de legislar en cierto sentido, sistematizar el trabajo que se ha hecho en un periodo legislativo o tener información para plantear preguntas relevantes para el debate, por mencionar algunos ejemplos (Brudnick, 2011).

Dicho con otras palabras, la investigación legislativa se puede considerar como una modalidad de la aplicada, es decir, a diferencia de la investigación pura, no busca realizar generalizaciones para el desarrollo de un modelo teórico; por el contrario, está orientada a temas bien acotados y de orden práctico que puedan aportar elementos para el trabajo legislativo. Esta actividad no se reduce a la recopilación de datos, incluye un nivel de análisis que le da un valor agregado a la información. Los estudios son muy variados, pueden abarcar desde una revisión de los puntos sobresalientes de iniciativas o reformas legislativas, estudios de evaluación de impacto legislativo (*ex post* y *ex ante*), diagnósticos sobre temas de interés para la legislatura y estudios de opinión pública, entre otros. Normalmente un centro de investigación no realiza todos los tipos de estudios, dependerá de las capacidades instaladas (particularmente con la formación del staff de investigación) y la tradición que tenga cada Congreso,<sup>3</sup> de manera que responda a los formatos y expectativas de las personas usuarias.

Si se acepta que parte sustantiva de la definición que se tiene sobre la investigación legislativa es la de aportar insumos para la toma de decisiones del Congreso, entonces hay dos implicaciones directas sobre este tipo de investigación. Por un lado, como toda ciencia aplicada debe responder a las necesidades de las personas usuarias que utilizarán esos estudios (legisladoras, sus equipos de trabajo y personal técnico de las comisiones). Para ello es importante que las personas usuarias de la información sepan qué pueden solicitar y tengan expectativas claras sobre los estudios que recibirán. Por otro lado, el staff de los centros de investigación legislativa debe reconocer que los problemas y la agenda de investigación están predeterminados por los temas de relevancia del Congreso, es decir, a diferencia de las instituciones de investigación académica, en los que se tiene una plena libertad en la conformación de las agendas de investigación, los centros de investigación legislativo tienen que responder prioritariamente a las necesidades de la organización de la que depende y realizarse en tiempos de entrega específicos (Fernández Esquinas, 2006; Rodríguez, 2015). Empero, también es importante reconocer la capacidad de agencia del staff de investigación que puede proponer temas que, desde su punto de vista, en un futuro inmediato se van a incorporar a la agenda legislativa por la relevancia que está teniendo a nivel internacional.

En síntesis, los estudios de investigación legislativa pueden clasificarse por su origen en dos tipos, aquellos que responden directamente a las solicitudes hechas por las y los congresistas (investigación por encargo o por demanda) y los que surgen a propuesta del staff de investigación con el objetivo de anticiparse o retroalimentar a la agenda legislativa a partir de identificar temas públicos que son considerados relevantes. Sobre este punto, la Unión Interparlamentaria de la Unión Europea establece como ideal que los centros de investigación legislativa logren un balance entre ambos tipos de estudios (UIP e IFLA, 2015).

---

<sup>3</sup> Por tradición se entenderá un conjunto de principios y prácticas consolidadas a lo largo del tiempo que influyen sobre la función de una organización determinada. La tradición es lo que permite estabilizar las expectativas tanto internas (las personas que trabajan ahí y que saben qué se tiene que hacer) como externas (la opinión pública u otras entidades que entienden el papel que desempeña dicha organización en la ecología institucional de un país).

## Características de la investigación legislativa

La práctica de la investigación legislativa tiene ciertas características que la distinguen de otras modalidades de investigación aplicada. No es que sean exclusivas, pero su configuración sí le da una particularidad a este tipo de estudios. En ocasiones se han agregado más rasgos que deberían ser representativos de toda investigación que se precie de tener estándares mínimos de calidad. Por ejemplo, ¿habrá alguna investigación pura o aplicada para la que no sea relevante utilizar fuentes de información confiables? La respuesta es evidente. Aunque algunos escritos que reflexionan sobre la investigación legislativa colocan entre sus características el uso de fuentes confiables y la precisión en el uso del lenguaje, éstas no pueden atribuirse exclusivamente a la investigación legislativa, sino que son estándares mínimos de cualquier investigación científica que pretenda ser rigurosa y bien hecha.<sup>4</sup>

Las características centrales que se proponen para identificar a la investigación legislativa son las siguientes:

### *Imparcialidad*

Hay una amplia coincidencia en señalar que la imparcialidad es la principal característica de la investigación legislativa, ya que atiende las necesidades de todos los grupos políticos con representación en el Poder Legislativo con información que no represente intereses partidistas o de algún grupo de presión en particular (Serafino, 1997; Díaz Santana, 2000; UIP e IFLA, 2015).

Un servicio de investigación que forme parte de una administración parlamentaria no partidista es generalmente la entidad mejor situada para proporcionar los diversos tipos de apoyo a la investigación que requieren los parlamentarios. Puede confiarse en la capacidad que tienen los investigadores de utilizar argumentos admitidos y bien fundamentados para desarrollar líneas de investigación a fin de ayudar a los parlamentarios en la realización de su trabajo. (UIP e IFLA, 2015, p. 13)

De esta característica se desprenden dos aspectos. El primero sería que no se utiliza información sesgada para favorecer la postura o reforzar el mensaje político de un congresista o de una bancada. Este aspecto es clave para diferenciar el trabajo del investigador legislativo de un asesor particular en el Congreso. La investigación legislativa no está comprometida con la plataforma política de un partido político, sino con la generación de conocimiento al servicio de todos los grupos parlamentarios con representación en el Legislativo. La imparcialidad como característica distintiva de la investigación legislativa no anula el derecho político de cualquier persona a tener sus preferencias políticas y partidistas; no obstante, quien la realiza se apega a los métodos de investigación y evita juicios de valor en el contenido de sus documentos. Esto convierte a los centros de investigación legislativos en espacios seguros en los que cualquier persona legisladora confía en que no recibirá información sesgada o que represente un punto de vista de algún grupo de presión público o privado sobre los temas que está trabajando. Por esta razón, la investigación legislativa no consiste en discursos políticos, borradores de iniciativas o columnas de opinión que una persona legisladora publicará en periódicos, ya que en todos estos textos hay posicionamientos de carácter político que tienden a ser parciales. Mucho menos resultaría deseable

---

<sup>4</sup> En ese sentido, Pérez Tamayo (2001) argumenta que es más útil la clasificación de la ciencia entre bien y mal hecha, ya que normalmente la distinción entre pura y aplicada tiene que ver con las prioridades de financiamiento que establece un gobierno para definir los problemas nacionales que se deben resolver (normalmente de tipo aplicada), dejando de lado otros aspectos fundamentales como la calidad de los resultados.

que autoridades de los centros de investigación legislativa soliciten la realización de un conjunto de investigaciones con un sesgo definido a favor o en contra de cierta iniciativa, ya que con eso se vulnera la credibilidad del centro como un servicio neutral y no partidista.

El segundo aspecto relacionado con esta característica consiste en que la investigación legislativa responde a las necesidades de investigación de todos los partidos políticos con representación en el Congreso, sin establecer jerarquías entre partidos (por ejemplo, a la bancada mayoritaria o a los partidos de oposición) o entre personas legisladoras (por ejemplo, a quien coordine un grupo parlamentario o presida una comisión sobre cualquier otra persona legisladora sin este tipo de cargos). Todas las solicitudes de investigación son igualmente importantes, por lo que se responden con el mismo nivel de profesionalismo y bajo el principio de prelación (Liahut, 2003; Brudnick, 2011).

### *Objetividad*

Hay una gran polémica sobre la objetividad como una característica posible y deseable (o no) de las ciencias sociales. Sin tratar de simplificar la discusión, ésta se ha orientado a la importancia de la discusión intersubjetiva de una comunidad científica o la relevancia de la rigurosidad en el empleo del método y las técnicas de investigación. Más allá de la problemática prescriptiva sobre el papel de la objetividad en la ciencia, en la investigación legislativa es una consecuencia implícita e intrínseca de la imparcialidad descrita anteriormente.

En este caso, la objetividad consiste en no emitir ningún posicionamiento político, ideológico o religioso en el estudio, para ello es fundamental evitar juicios de valor y no proponer cursos de acción para el diseño normativo. Estos aspectos son clave incluso en los estudios de Evaluación de Impacto Legislativo (EIL) en los cuales no se recomienda modificar la iniciativa en un sentido determinado, solamente se vislumbran las consecuencias posibles en caso de que se implemente la propuesta en los términos en los que ha sido redactada. Los juicios de valor le corresponden a las y los legisladores, de manera que la investigación legislativa debe tener muy claro la frontera entre un argumento o dato y la opinión (Wellborn, 2002; Liahut, 2003), ya que la función de las y los asesores institucionales “es informar, no persuadir” (Brudnick, 2011, p. 4). Al respecto, se ha propuesto que la investigación legislativa presente argumentos de las diferentes posturas a favor o en contra que se identifiquen sobre el tema o la iniciativa que originó la elaboración del estudio.

### *Sentido de la oportunidad*

Los temas que se debaten y se votan en el Congreso tienen diferentes prioridades en la agenda legislativa, incluso hay muchas que no se dictaminan en toda una legislatura porque el tiempo se ocupa principalmente para las que turna el Poder Ejecutivo o las que promueve la bancada mayoritaria. Este proceso está totalmente fuera del control del staff de un centro de investigación legislativa. El sentido de oportunidad como característica de este tipo de estudios consiste en entregarlos en un momento en que pueda ser un insumo para la toma de decisiones del Congreso. Una investigación entregada de manera extemporánea definitivamente no será de utilidad para el trabajo legislativo. Parafraseando a James Coleman (1988) se puede decir que el estudio no necesariamente será bueno si se entrega cuando se necesita, pero claramente no será de utilidad si se envía de manera tardía.

Esta característica tiene una implicación muy importante. Para que sea oportuna tiene que realizarse en un lapso breve. El staff que conoce la lógica de la investigación legislativa debe saber cuáles son las mejores fuentes de información disponibles sobre un tema en específico para trabajar con ellas, analizarlas y presentar el estudio en el momento más adecuado para que responda a las necesidades de los usuarios de la información, en este caso, las personas legisladoras. Dicho sentido de urgencia hace complicado (aunque no imposible) que se generen datos mediante trabajo de campo con enfoques cualitativos o cuantitativos.

### *Explicación sintética*

Las y los legisladores tienen una agenda muy ocupada. Por lo tanto, resulta escaso el tiempo que tienen para leer información relevante sobre un tema que será discutido o dictaminado (Serafino, 1997; Liahut, 2003). Por lo tanto, los estudios tienen que ser concisos (Inter-Parliamentary Union, 2009). El documento en sí puede ser muy extenso por los anexos que se incluyan, pero la síntesis ejecutiva con que se inicia (de una a tres cuartillas) es lo que realmente podrá leer la persona legisladora, mientras que el resto será revisado por su equipo de trabajo. Dicho con otras palabras, la investigación legislativa toma en cuenta que el tiempo de lectura del usuario es reducido, así que lo sustantivo se presenta en pocas páginas al inicio del documento, pero bien sustentado en los anexos que se requieran (Wellborn, 2002).

### *Lenguaje accesible*

Clay Wellborn (2002) menciona que la persona que realiza la investigación legislativa tiene que considerarse así misma como “corredora de información”, esto es, traduce el lenguaje del mundo académico a la esfera de la acción política. Por lo tanto, una vez seleccionadas las mejores fuentes de información disponibles sobre el tema, trabajarlas con el sentido de urgencia que amerita y de redactar un reporte conciso, hay que presentarlo con un lenguaje accesible que resulte de fácil asimilación a la persona usuaria, tomando en cuenta que frecuentemente no es especialista sobre el tema, pero deberá comprenderlo para tomar decisiones sobre el mismo. El lenguaje con el que se redacta el reporte se caracteriza por ser claro, sencillo y directo al punto.

Los analistas legislativos saben seleccionar la información necesaria, revisarla para asegurar que sea precisa y oportuna, y colocarla en un formato rápidamente comprensible, para que el formulador de políticas pueda digerirla con facilidad. (Serafino, 1997, p. 10)

### *Enfoque multidisciplinario*

Los temas contemporáneos que se buscan legislar resultan ser mucho más complejos y dinámicos que antes. Por esta razón, en los estudios de investigación legislativa también ha ido creciendo la necesidad de un abordaje multidisciplinario (Liahut, 2003; Bosch, 2011). Este aspecto es importante considerarlo en la conformación del staff con los que cuentan los centros de investigación, ya que, aunque han predominado las personas formadas en Derecho, los centros han ido incorporando a especialistas en otras disciplinas como la Economía, la Ciencia Política, la Sociología y la Biología, por mencionar sólo algunas.

La integración multidisciplinaria en los centros de investigación no significa que se pueda equiparar la investigación legislativa a una “tienda de abarrotes” en el que sus integrantes pueden desarrollar cualquier tema.<sup>5</sup> No hay que confundir la amplitud de líneas de trabajo de una persona investigadora dentro de su disciplina (perfil deseable en este campo), con la falsa creencia de convertirla en “todóloga” para encubrir la falta de un staff de investigación más amplio que pueda resolver las necesidades de información y conocimiento del Congreso. El enfoque multidisciplinario en la integración de los centros de investigación legislativa es indispensable para explicar temas complejos y de frontera (inteligencia artificial, biotecnología, etc.) de manera accesible, sintética y bien fundamentada. Sin duda, esto implica la habilidad analítica del staff de investigación para comprender temas de actualidad, lo que en muchas ocasiones exige la capacidad de trabajar en equipo (Guzzo, 1980).

## ¿Hay algún método propio de la investigación legislativa?

En la sección anterior se presentaron las características formales más importantes que distinguen a la investigación legislativa, pero no se ha dicho nada referente al método. Se puede afirmar que la investigación legislativa carece de uno propio, ya que utiliza los provenientes de las ciencias sociales, económicas y jurídicas, con un enfoque aplicado, procurando organizar la información de la manera descrita anteriormente.

El método que se utilizará va a depender de la naturaleza del estudio solicitado o del problema que haya seleccionado la persona investigadora para contribuir al trabajo legislativo. Ahora bien, hay algunos a los cuales se puede recurrir de manera más frecuente en los centros de investigación dada la solicitud de ciertos estudios como la Evaluación de Impacto Legislativo, los estudios de impacto presupuestal y el derecho comparado, por mencionar los más recurrentes.<sup>6</sup>

Otro elemento importante por considerar en el diseño metodológico de la investigación legislativa y que está totalmente articulado con las características descritas anteriormente es que en el diseño de investigación predominarán las inferencias descriptivas, esto es, las que sistematizan datos cualitativos y/o cuantitativos de manera que se permita identificar consecuencias observables de un fenómeno o problemática en particular (King, Keohane y Verba, 2009). El hecho de que el diseño de la mayoría de las investigaciones legislativas sea para realizar inferencias descriptivas no las convierte en estudios menores en comparación con aquellos que realizan inferencias causales, ya que la rigurosidad y confiabilidad de la información no está en duda, sólo que por cuestión de tiempo es muy complicado realizarlas en estos centros de investigación.

---

<sup>5</sup> Recupero esta metáfora que escuché en una conversación en la que se trataba de caracterizar la investigación legislativa.

<sup>6</sup> Fermín Rivas y Julieta Camacho (2008) indican otros métodos que se pueden utilizar para la investigación legislativa como el análisis según el grado de acercamiento, el análisis de iniciativas o dictámenes, el mapeo de actores políticos y los análisis de prospectiva. Sin duda, todos estos son posibilidades para utilizarse de acuerdo con el objetivo de la investigación. No obstante, estos no pueden ser considerados métodos propios o que surgieron como resultado de la investigación legislativa; más bien la investigación legislativa los ha importado de diferentes disciplinas científicas para resolver sus problemas de investigación.

## Dimensión ética de la investigación legislativa

En los últimos años se ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la importancia de la ética en la elaboración de escritos académicos, en especial cuando las personas ocupan un puesto en la Administración Pública. El hecho de que en México los puestos directivos de los centros de investigación legislativo sean ocupados por designación directa y no por concursos que midan competencias y capacidades, exige que se incluya una breve reflexión en al menos dos sentidos.

El primero está estrechamente ligado a la característica de la imparcialidad. Ser simpatizante o militante de un partido en principio no tendría por qué prohibir que una persona se integre al staff de investigación o al cuerpo directivo; sin embargo, deben asumir su trabajo con total apego a las características de la investigación legislativa, sin preferencias políticas o sesgos en el trato con las y los legisladores por cuestiones de género, edad o pertenencia a su grupo parlamentario. En esa relación con las y los legisladores es indispensable que las solicitudes de investigación se manejen confidencialmente, es decir, cuando un legislador o legisladora pide la realización de un estudio, no se le puede informar a otra persona, ni del mismo ni de diferente grupo parlamentario que se recibió dicha solicitud. Y cuando se le entrega, solamente se le compartirá a la persona legisladora solicitante (Wellborn, 2002). Esto no prohíbe que una vez concluido el periodo legislativo se puedan hacer público los temas y los estudios solicitados en ese periodo, ya que esta práctica abona a la máxima transparencia con la que deben conducirse las instituciones financiadas con recursos públicos.

El segundo aspecto tiene que ver con el plagio. Desde luego que ésta es una práctica deshonesta en cualquier escrito, sea académico o no, ya que hacer pasar ideas ajenas como propias o utilizarlas sin las debidas referencias implica una usurpación de contenido. En el caso particular de la investigación legislativa podemos reflexionar sobre el plagio desde la persona investigadora y desde la persona solicitante. Vayamos con el primer caso.

En ocasiones se puede considerar que las solicitudes de información pueden realizarse con una serie de párrafos textuales de diversas fuentes sin que éstas se mencionen explícitamente. Las personas que así elaboran el escrito podrían argumentar que no se puede parafrasear la Constitución y otras leyes, por lo que requieren mencionarse textualmente. Es muy probable que, como respuesta a una solicitud de información, habrá que citar textualmente alguna normatividad, pero un estudio no puede organizarse con una colección de citas textuales porque no le ofrece ninguna información sustantiva a la persona solicitante y mucho menos puede dejar de mencionarse la fuente porque eso implica incurrir abiertamente en una práctica de plagio.

La objetividad es otra justificación que se podría utilizar para organizar un escrito con una colección de citas textuales: si el documento se integra de esta manera, no habrá duda de que el staff de investigación no agregó juicios de valor. En todo caso, si se considera que el tema solicitado de investigación es sumamente polémico y difícil de parafrasear por alguna razón (*v.gr.*, un lenguaje altamente especializado que no maneja la persona investigadora), la alternativa podría consistir en presentar un resumen de pocas cuartillas con la información sustantiva y dejar el resto de la información como un anexo. A riesgo de ser obvio, en estos casos todas las citas textuales tendrán que manejarse rigurosamente con los datos que se requieren para darle el crédito debido a la fuente utilizada para desarrollar el contenido.

Las prácticas de falta de ética también se intentan justificar como parte de la jerarquía que tienen los centros de investigación que en varias ocasiones aprovechan los vacíos en torno a lineamientos y/o

comités editoriales.<sup>7</sup> Uno de los casos más recurrentes serían las falsas coautorías o incluso la usurpación de documentos de investigación. Resulta lamentable que en muchas ocasiones las autorías se manejan solamente como un despliegue de jerarquía sin que haya sido resultado de un trabajo verdaderamente colaborativo en el que esté claro la aportación de cada una de las personas involucradas en el desarrollo del texto. También hay casos en que se le solicita al staff de investigación elaborar documentos para que alguna autoridad institucional los presente como parte de sus estudios académicos o incluso de algunos de sus familiares (por ejemplo, tesis para obtener un grado académico de posgrado, reportes de lectura, etc.). Esta no es solamente una falta de ética en la investigación, sino también una práctica de corrupción, ya que se utilizan recursos públicos para beneficios personales.

## Conclusiones

Hay un gran consenso sobre la importancia de que, en el diseño de todas las políticas públicas, comenzando desde los procesos legislativos que definen la norma que regula la acción social, se utilice el conocimiento y la mejor evidencia científica existente para favorecer la solución efectiva de los problemas detectados. Este es uno de los principios por los cuales el Poder Legislativo ha destinado recursos para la creación y mantenimiento de centros de investigación a su servicio. Los productos y la propia relación entre los Congresos y sus centros de investigación varían de acuerdo con el contexto histórico y las inercias institucionales de cada país.

A pesar de ello, es importante que con cierta frecuencia el propio staff de investigación reflexione sobre su quehacer profesional, con el objetivo de revisar aspectos teóricos y metodológicos que les permita mejorar su trabajo, pero también para que las y los legisladores tengan muy presente la importancia de trabajar en la consolidación de estos espacios. En ese sentido, es indispensable que los centros cuenten con un staff especializado que contribuya al trabajo legislativo con los estándares descritos en el presente documento (imparcialidad, objetividad, sentido de la oportunidad, etc.) y con la capacidad de abordar temas complejos y emergentes que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

Es importante subrayar que, así como se indica la importancia de que las y los legisladores valoren la utilidad de sus centros de investigación, también es fundamental que los centros revisen sus estrategias para retroalimentar y apoyar el trabajo legislativo. Como toda ciencia aplicada, la investigación legislativa responde a las exigencias de un entorno organizativo (en este caso el Congreso). Por esta razón hay que conocer las necesidades del usuario de la información, al mismo tiempo que es fundamental estabilizar las expectativas sobre el apoyo que se puede solicitar para que los centros sigan siendo un espacio seguro para satisfacer sus intereses de conocimiento, esto es, que tengan la confianza de que el apoyo será institucional, con rutinas estables y eficientes, y con una neutralidad partidista en todos los servicios que se ofrecen.

---

<sup>7</sup> La falta de lineamientos editoriales apegados a las necesidades del trabajo legislativo como un contexto que favorece prácticas deshonestas en la escritura de documentos de investigación legislativa es una sugerencia que realizó el Mtro. Gerardo Cruz Reyes en la revisión de este documento. Agradezco esta observación.

## Fuentes consultadas

- Argomaniz Realzola, P. A. (2012). *Importancia de los Institutos y Órganos de Investigación Legislativa en la actividad parlamentaria*. Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del estado de Zacatecas. <https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20121109143104>.
- Berriel, G.; Hegoburu, L.; Vico, A. (1998). El legislador como usuario de información. *Informatio* (3/4), pp. 163-180.
- Bosch, E.; Álvarez, C.; Gil, T.; Graupera, J. C.; y Montobbio, I. (2011). Bibliotecas y servicios de estudios parlamentarios: estrategias de adaptación a las necesidades de información de los parlamentos. *Textos universitaris de biblioteconomia i documentació* (27). <https://bid.ub.edu/27/bosch2.htm>
- Boudon, R. (2004). La sociología que realmente importa. *Papers* 72, pp. 215-226.
- Brudnick, I. (2011). The Congressional Research Service and the American Legislative Process. Congressional Research Service, RL33471, Versión 9. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33471>
- Cavero Pérez, E. (2003). Sistemas de información e investigación parlamentaria. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Coleman, J. (1988). Análisis sociológico y política social (analizar si así se titula el capítulo). En T. Bottomore y R. Nisbet (Comp.) *Historia del análisis sociológico* (pp. 768-795). Amorrortu.
- Díaz Santana, H. (2000). Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente. En G. Pérez, y A. Martínez (Comp.). *La Cámara de Diputados en México* (pp. 179-217). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- Fernández Esquinas, M. (2006). La sociología aplicada. *REIS* 115 (06), pp. 11-39
- Guzzo, Peter P. (1980). State Legislative Research: Opportunities for Historians in Applied Research. *The Public Historian* 2 (3), pp. 39-42.  
<https://www.jstor.org/stable/3376989>
- Inter-Parliamentary Union, Association of Secretaries General of Parliaments e International Federation of Library Associations and Institutions (2009). Informing Democracy. Building capacity to meet parliamentarians' information and knowledge needs. Reports and documents No. 59.

- King, G.; Keohane, R. O., y V., Sidney (2009). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial.
- Meneses Tello, F. (2008). La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global. *Investigación Bibliotecológica* 22 (46), pp. 187-222.
- Mora Donatto, C. J. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. Cámara de Diputados, LVII Legislatura | Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Mora-Donatto, C. J. (2016). Importancia de los servicios de apoyo técnico en el Poder Legislativo. Experiencias comparadas útiles para el caso mexicano. Instituto Belisario Domínguez. <https://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1767>
- Liahut Baldomar, D. M. (2003). *Pautas generales para el establecimiento de un Servicio de información parlamentaria*. Cuadernos de apoyo. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados.
- Pérez Tamayo, R. (2001). Ciencia básica y ciencia aplicada. *Salud Pública de México* 43 (4), pp. 368-372.
- Prieto-Salas, M. A. (2018). Metodología y método de la ciencia legislativa. *JUS Filosofía* 5, pp. 117-137.
- Rivas Prats, F. E. y Camacho Granados, J. (2008). Métodos de investigación legislativa para un congreso plural. Ponencia presentada en el Congreso REDIPAL (Virtual I). Red de investigadores parlamentarios en línea.
- Rodríguez, N. M. (2015). Características y tipologías de la investigación en ciencias sociales: una reflexión sobre la complementariedad de las funciones de transformar y comprender. *Universitas humanísticas* (81), pp. 357-385.
- Sainz Moreno, F. (1994). Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate. En J. M. Corona Ferrero, F. Paul Vall, y J. Tudela Aranda (Coord.). *La técnica legislativa al debate* (pp. 19-48). Tecnos.
- Serafino, N. M. (1997). *Investigación y análisis para los parlamentos: Manual práctico*. Centro para la Democracia, Washington DC.
- Unión Interparlamentaria (UIP) y Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA) (2015). *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria.
- Wellborn, C. (2002). Redacción de informes para el Congreso. Dirección General de Bibliotecas. Servicio de investigación y análisis de coordinación. Cámara de diputados.
- Wills Otero, L. (2015). Presentación: Estudios legislativos en sistemas presidenciales. Avances de investigación. *Colombia internacional*(83), pp. 17-19. <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.01>

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:

<https://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse a la Dirección General de Análisis Legislativo,  
al teléfono (55) 57224800 extensión 4831

**Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República**  
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México,  
Ciudad de México. Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia