



CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-10-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	DIRECCIÓN
---------------------------------------	-----------

CONGRESO REDIPAL
(VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:
José Ramón González Chávez

“INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICA LEGISLATIVA”

Marzo 2012

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.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICA LEGISLATIVA

Por José Ramón González Chávez ¹

RESUMEN

En un mundo inmerso en una de sus transformaciones más profundas, el Estado y El Derecho se enfrentan a retos de adaptación que exigen una actitud abierta, multidisciplinaria, proactiva. ¿A qué desafíos específicos se enfrentan los institutos y organismos de estudios e investigación legislativos de nuestro país? ¿De qué manera y en qué términos pueden y deben intervenir en este proceso?

¹Miembro de la REDIPAL. Investigador Parlamentario. Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestría en Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Internacional de Administración Pública (París Francia); estudios Doctorales en Administración y Gestión Pública en la Universidad de París, Panthéon Sorbonne II (Assas). Profesor en distintas universidades públicas y privadas. Líneas de Investigación: Derecho Constitucional y Administrativo, Derecho Electoral, Derecho Legislativo, Derecho Cultural, Argumentación Jurídica, Planeación Estratégica, Desarrollo Regional, Sistemas de Información y Comunicaciones. jrglezch@hotmail.com

INVESTIGACIÓN Y PRÁCTICA LEGISLATIVA

La investigación, el conocimiento y la innovación constituyen elementos de valor estratégico de primer orden para el desarrollo integral de un país; pero al mismo tiempo, retos de modernización que debemos de asumir.

En los regímenes democráticos, el Poder Legislativo constituye uno de los pilares en los que se sustenta el Estado de Derecho; y en los países que experimentan procesos de transición y consolidación democrática, es además el garante fundamental de la estabilidad y gobernabilidad.

En un mundo caracterizado por la hipercomplejidad, las distintas actividades que conforman en su conjunto lo que podemos llamar *función legislativa* y que por supuesto van mucho más allá del mero acto de legislar, tienen ante sí retos por demás significativos. La globalización, la recomposición geopolítica y geoeconómica, aunados al surgimiento de la llamada *era de la información*, todos ellos contemporáneos, han provocado la reorientación de los fines del Estado, considerándose de manera relevante entre ellos, la generación y administración del conocimiento, motivando en los gobiernos de muchos países la necesidad de incrementar la inversión para acompañar las actividades de Investigación y Desarrollo.

Este contexto, los dedicados al Derecho en cualquiera de sus modalidades, sufren de grandes dificultades para actualizarse, pues sin duda todo aquello que podemos denominar como *Derecho*, se vuelve cada vez más complejo de conocer, comprender y aplicar. En lo que toca al campo académico, la investigación jurídica en Latinoamérica y sobre todo en México, sigue manteniendo un carácter preponderantemente deontológico documental, esto es, se ha orientado al estudio de la norma legislada, debido sobre todo a la fuerte influencia del positivismo Kelseniano y sus variantes en la teoría y la praxis del Derecho, provocando en buena medida –durante todo el siglo pasado pero con un acento mucho más notable a partir de la década de los 70-, un proceso de envejecimiento uniformemente acelerado de la disciplina en nuestro país y la región en general.

Y es que los problemas presentes y futuros no pueden enfrentarse con herramientas y medios del pasado. La visión positivista o si se quiere formalista, que en su momento tuvo

un gran alcance y utilidad, resulta cada vez más limitada, pues el Derecho, con todos los diferentes significados que pudiera implicar el término en la actualidad, se constriñe cada vez menos al mero producto del trabajo del legislador, del gobernante o del órgano jurisdiccional, abriéndose campo a una visión más amplia, ubicada en una nueva perspectiva que permite observarlo como un producto cultural, fuertemente permeado, en el plano horizontal, por los distintos factores del quehacer humano, ya sean sociales, económicos, políticos, culturales; y en lo vertical, como un fenómeno interactuante, al mismo tiempo en diferentes ámbitos, que se circunscriben a partir de lo local, hacia lo nacional, lo internacional, lo regional y lo global. De ahí que haya que legislar sobre cada vez más cosas, con mayor precisión y en menos tiempo a pesar de que los recursos con los que se cuenta son cada vez más insuficientes.

El diluvio de datos e información por diversos medios, de múltiples calidades y valores, junto con aunado lo que Luigi Ferrajoli llama la *hiperinflación jurídica*, esto es el hecho de que a un problema de coyuntura los legisladores de manera hasta simplista simplemente emitan nuevas leyes sin reparar en la posibilidad de ajustar y poner al día las existentes, están llevando al Derecho a una severa crisis, debilitando muchos de sus principios fundamentales, como por ejemplo aquel que postula que la ignorancia de la Ley no exime de su cumplimiento, no solo para los sujetos jurídicos, sino incluso para los propios juzgadores.

El surgimiento y evolución de las redes apoyadas en procesos y tecnologías de información y comunicación, junto con sus grandes ventajas, implican para quien investiga un verdadero *desafío de navegación*, pues se requiere procesar mayor información y generar productos de alto valor agregado para legislar, tomar decisiones y comunicarlas. En medio de este océano de datos, hoy más que nunca se debe tener, no solo un buen medio de transporte y herramientas adecuadas, sino también y sobre todo, destino, rumbo, timón y conducción.

Resulta más que evidente que todas las variables mencionadas impactan directo en el quehacer legislativo, tanto en su actividad parlamentaria como en su vida y actuar internos. ¿Qué hacer y cómo, para afrontar y resolver este acertijo que nos plantea la hipermodernidad? Dado que la propia civilización avanza, que las personas, grupos y naciones amplían sus espectros de interacción, que la *globalidad* se impone

objetivamente ante lo nacional y lo local, la actividad legislativa nos exige un cambio de actitud que nos permita al menos seguirle el paso y colocarnos a la altura de escenarios cada vez más dinámicos y demandantes.

Estudiar y comprender la realidad social para interpretarla en normas que la conduzcan y acompañen a través del Derecho; observar el impacto objetivo de la producción legislativa sobre las conductas sociales y ajustar métodos, mecanismos y procesos para perfeccionar el sistema jurídico y hacerlo más accesible y *cumplible*, son tareas que hoy más que nunca deben estar en el interés de los organismos de investigación legislativa, pues en eso precisamente se cifra la viabilidad del Estado de Derecho en nuestro país y por supuesto a nivel local, en las entidades federativas que lo integran.

Sin embargo, de nadie es ajeno que la contraposición de la creciente complejidad y mutabilidad de la dinámica social con los esquemas tradicionales y cerrados de producción de conocimiento jurídico, está produciendo una contradicción esencial, primero al interior del Estado y los órganos del poder público, así como en las instituciones de estudios e investigación, incluyendo desde luego las de carácter legislativo, misma que en este último caso, resulta necesario abordar desde un amplio abanico de trincheras, empezando, desde mi punto de vista, por una reingeniería total, a la vez de principios, visión y fines; como de estructura orgánica y funcional; y de programas, estrategias y acciones.

En atención a lo anterior, el Legislativo en la actualidad debe realizar un esfuerzo serio a fin de impulsar la investigación parlamentaria, centrándose en la planeación y en general la buena administración institucional, la innovación y la mejora de los procesos internos, la formación y el desarrollo de personal especializado, la generación y difusión del conocimiento, la eficacia de la actividad parlamentaria, la colaboración interinstitucional y la interacción con la sociedad, en todos los sectores y a todas las escalas.

Es tiempo de que los organismos dedicados a la investigación legislativa, reenfoquen sus recursos y esfuerzos en la actualización y la reingeniería estratégica, que los coloque en condiciones de adquirir e incrementar su capacidad de diagnosticar un problema jurídico, entregar un pronóstico y ofrecer posibles respuestas o alternativas de solución, siempre desde una triple conjunción entre ser, deber ser y tener que ser. Para ello, requieren hoy

más que nunca realizar investigación documental y empírica, que permita, entre otras muchas cosas:

- Obtener más y mejores datos e información, para analizarlos y tomar decisiones legislativas adecuadas en prácticamente todos los ámbitos del quehacer humano, como sujetos de quehacer parlamentario;
- Profundizar aspectos de una realidad cada vez más amplia y multidisciplinaria;
- Conocer nuevas teorías y sus desarrollos, que ayuden a resolver problemas concretos (conflictos, negociaciones, contradicciones, lagunas, imprecisiones, demandas, etc.) y por cierto más complejos.
- Analizar conceptos e ideas; comprobar o verificar hipótesis, plasmados en infinidad de documentos existentes, y crear a partir de su reflexión y estudio nuevos enfoques metodológicos, tendientes siempre a reciclar conocimiento con valor agregado;
- Vincular la teoría con la práctica, el deber ser con el ser social;
- Modificar (crear, reformar extinguir) diversos productos jurídico-legislativos para atender mejor y de manera más expedita las necesidades de la comunidad;
- Evaluar la eficacia de las normas jurídicas; diagnosticar y conocer el derecho y su evolución en el tiempo y en el espacio y la manera en que contribuye al enriquecimiento de nuestro patrimonio cultural, a todas las escalas.

Ante todo este panorama, los organismos de dirección de los congresos y sus autoridades, los investigadores y los centros de investigación, parecen reaccionar con lentitud y hasta con una actitud pasmosa. Basta simplemente echar una mirada a los presupuestos dedicados a la investigación en las legislaturas recientes; a la infraestructura tecnológica instalada en los órganos de investigación de cada Congreso; a los recursos de información y al personal especializado con que cuentan; a sus bases orgánico funcionales y a sus programas de trabajo. Esto, sumado a la ausencia de un servicio de carrera y a la falta de líneas de trabajo institucional que superen el proceso de *reinención* de los legislativos cada tres años – descontando desde luego el lamentable hecho de la inexistencia en no pocas entidades de organismos de estudios e investigación legislativos-, nos da una idea del complejo problema al que nos enfrentamos y a cuya solución estamos obligados al menos a contribuir.

Permítaseme al efecto realizar un modesto ejercicio y dibujar algunas líneas que pudieran servir de base para abundar en una eventual reflexión posterior, ya sea individual, o bien, colectiva:

1. Sería muy provechoso que de manera sistemática se establecieran en los programas de trabajo de estos centros, cursos de Argumentación y de Metodología de la Investigación Jurídica, complementándolos con algún taller, lo que daría oportunidad de aproximarse a la disciplina no solo en el ámbito teórico, sino también en la aplicación práctica de métodos y técnicas, formas de análisis, observación e interpretación de la realidad y su conversión en proyectos de normas. Ello contribuiría a la formación de especialistas creativos, con una visión integral y una actitud profesional, objetiva, proactiva e incolora, capaces de atender la problemática planteada por legisladores, fracciones, comisiones y áreas de los congresos con eficiencia, mediante productos de investigación eficaces, tales como opiniones calificadas, reportes, estudios de caso, elementos para la elaboración de proyectos de leyes, sugerencias sobre políticas públicas, opiniones respecto del ejercicio de las facultades de control, solo por mencionar algunos.
2. Gracias a las nuevas herramientas tecnológicas de comunicación como la Internet, se están creando a nivel nacional, internacional y global, bibliotecas, hemerotecas y centros de información multimedia, así como redes y foros de investigación jurídica y legislativa en español, con lo que, si actuamos en el rumbo correcto, poco a poco podremos irnos colocando en posibilidad conocer y compartir avances, tendencias y supuestos teóricos en la materia, además de sus implicaciones en cada país y región del mundo. En este sentido, dentro de nuestros congresos también se requiere de mejores y más institucionales mecanismos de vinculación -operativos y estratégicos- entre las áreas de biblioteca y archivo con el organismo de estudios y/o investigación.
3. Igualmente importante es para el investigador legislativo la adquisición de aptitudes que mejoren su desempeño en cuanto a la generación de conocimiento jurídico legislativo relevante, particularmente dentro de las líneas de investigación denominadas *emergentes*. Para lograrlo, es imprescindible implantar programas y acciones de capacitación y formación continua de los investigadores, con el fin de

habilitarlos en su manejo eficiente y lograr un trabajo más eficaz y en crear condiciones propicias para contar con un servicio de investigación legislativa de carrera, tal como sucede ya y desde hace tiempo en congresos de otros países, como en el caso de los *Colegios de Letrados* en España y sus provincias. Recordemos que la modernización implica también el estar preparados para poderla recibir e implantar. Por tanto, el personal, así como sucede con la infraestructura, debe también prepararse para recibir, procesar y transmitir el cambio.

4. Es impostergable que las instituciones de investigación legislativa, en aras no solo de tributar a la globalización, sino ante todo de aprovecharla, generen y mantengan líneas de investigación institucionales y que estas no sean repetitivas entre ellas, sino que al contrario, se complementen con las realizadas por sus iguales de las demás entidades federativas, el legislativo federal, los congresos de otros países y los organismos internacionales. Vale decir que esto, antes que un asunto de normas internas o de recursos, es cuestión de actitud y de organización.
5. Es urgente que los congresos cuenten en lo individual y lo colectivo, con una estrategia de producción, gestión y difusión del conocimiento, lo cual implica detectar e incorporar nuevos elementos y valores, teniendo en cuenta –lo reitero– que la innovación, antes que un asunto de máquinas y tecnología, es un proceso de generación de nuevas ideas que buscan implantarse con el afán de participar en la transformación positiva de la sociedad, interactuando con ella, empleando las nuevas tecnologías de información y logrando productos de investigación que den mayor eficacia y legitimidad a la función legislativa.

Estos aspectos, mencionados solo de manera enunciativa, aunque insuficientes, si llegaran a observarse podrían contribuir en gran medida a lograr y mantener nuestra capacidad de oferta de productos de investigación legislativa propios y propuestas de solución originales y útiles, que abonen a la solución de la problemática que se nos presenta en todos los ámbitos del quehacer institucional.

En el ámbito Político Legislativo, de cara a las circunstancias actuales Los órganos del poder público del Estado, deben asumir con seriedad y al margen de la mera retórica, un

verdadero compromiso *de Estado*, para apostar a la producción de conocimiento como condición imprescindible de la preservación de la soberanía y una vía insoslayable para el desarrollo sustentable en todos los aspectos. Bajo ese enfoque, la investigación legislativa requiere adaptarse con una visión estratégica a los escenarios a los que nos enfrentamos y asumir los desafíos presentes y por venir.

CONCLUSIÓN

En fin, dada su estrecha relación con la dinámica social, la investigación legislativa en nuestro país necesita de manera impostergable, de renovar sus caminos y medios de producción y comunicación de conocimiento, con visión transversal y perspectiva multidimensional; con métodos y técnicas de investigación ágiles y eficientes con los que sea posible adquirir una comprensión interpretativa de la realidad y con ello atender la demanda de investigación de los legisladores y sus fracciones, de las comisiones, de las áreas operativas de nuestros congresos, así como de otras instituciones afines con las que compartimos esfuerzos, generando soluciones de investigación y acompañen de manera real y efectiva el Cambio, así, con “C” mayúscula, que requiere nuestro estado y nuestro Derecho, pero ante todo, nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA:

Ferrajoli, Luigi; *Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Editorial Trotta. España, 2005.

_____ *Garantismo, una Discusión sobre Derecho y Democracia*. Editorial Trotta. España, 2006.

Garrorena Morales, Angel. *El Parlamento y sus Transformaciones Actuales*. Ed. Tecnos, España 1990.

Paul I Vall, F. *Parlamento y Comunicación (nuevos retos)*. Asociación española de Letrados de Parlamentos – Fundación “Manuel Jiménez Abad”. España, 2004.

Pizorusso, Alessandro. *Justicia Constitución y Pluralismo*. Ed. Palestra. Lima Perú. 2007.

Tudela Aranda, José. *El Parlamento Necesario. Parlamento y Democracia en el Siglo XXI*. Congreso de los Diputados, Colección Monografías. Nº 77, Madrid, España, 2008.