

LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN LOS CONGRESOS LOCALES: UN BALANCE

PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICES IN LOCAL CONGRESSES: A BALANCE

Alejandro Navarro Arredondo*
Carla Angélica Gómez Macfarland*

RESUMEN

El origen de este artículo radica en la inquietud de entender cómo los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales brindan información y asistencia especializadas a legisladores. Particularmente, se analizan sus capacidades de generación de información para la toma de decisiones. Para ello, se utilizó una estrategia metodológica mixta, compuesta por una encuesta y entrevistas con legisladores o su *staff* para obtener indicios sobre la forma en que utilizan la información en sus tareas cotidianas, así como su opinión sobre los servicios de investigación parlamentaria. Al respecto, en esta investigación se ha identificado que muchos institutos y centros de investigación parlamentaria aún tienen dificultades para atender las necesidades de sus usuarios; sin embargo, realizan funciones que son útiles para los congresos locales de las entidades federativas.

Palabras clave: Institutos de investigación parlamentaria, congresos locales, capacidades, información, toma de decisiones.

ABSTRACT

The origin of this article lies in the concern to understand how the parliamentary research services in local Congresses provide information and specialized assistance to legislators. In particular, their information generation capabilities for decision making are analyzed. For this, a mixed methodological strategy was used, consisting of a survey and interviews, with legislators or their staff, to get clues about the way they use the information in their daily tasks; as well as their opinion on the parliamentary investigation services. In this regard, in this research it has been identified that many parliamentary research institutes still have difficulties in meeting the needs of their users, however, they perform functions that are useful for the local Congresses of the federative entities.

Keywords: Parliamentary research institutes, local congresses, capacities, information, decision making.

Recibido 26 de noviembre de 2019
y aceptado 30 de octubre de 2020

*Profesor-Investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. <galex.navarro@gmail.com>.

*Investigadora “B” de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto “Belisa-rio Domínguez” del Senado de la República <carla.gomez@senado.gob.mx>.

INTRODUCCIÓN

Debido a la gran variedad de temas presentes en la agenda gubernamental, los congresos locales de las entidades federativas necesitan información, ya sea para elaborar leyes o para la supervisión de políticas públicas. La información es para que los legisladores y las legisladoras estatales o locales, de manera individual o colectiva, tomen decisiones sobre temas legales, económicos y de diversa naturaleza. Por ello, los legisladores y las legisladoras estatales requieren tener información que les permita defender los intereses de sus representados (Krehbiel, 1991; Rich, 2004; Weiss, 1989).

Sin embargo, la adquisición de información requiere tiempo, capacidad y otros recursos. Estas actividades no solo incurren en costos, sino que el tiempo y la atención de quienes toman las decisiones son limitados; así, recopilar información sobre un tema significa que otros deben ser ignorados, creando costos de oportunidad (Jones, 2001). Además, no siempre es fácil encontrar personas que posean habilidades y destrezas de investigación y que, al mismo tiempo, puedan comunicar sus resultados en un lenguaje sencillo. Ante esta situación, algunos legisladores dependen de la información que les proveen servidores públicos locales o federales (Gailmard y Patty, 2007) grupos de interés y universidades (Esterling, 2004).

No obstante, algunas legislaturas se han aventurado a crear sus propios servicios de investigación parlamentaria y, poco a poco, éstos comienzan a ser la principal fuente de información en el ámbito legislativo local (Maasen y Weingart, 2005). En ese sentido, los congresos locales encuentran en los servicios de investigación parlamentaria a personal especializado que les brinda información para el cumplimiento de sus tareas. Por lo anterior, resulta pertinente plantear las siguientes interrogantes: ¿cómo funcionan los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales mexicanos? ¿Los legisladores y las legisladoras locales consideran útil y de calidad la información que obtienen de estos servicios de investigación?

En México es difícil responder a estas preguntas, pues el andamiaje organizacional de los congresos locales no se ha examinado de manera sistemática (Reveles, 2011). Además, concretamente, se conoce muy poco sobre los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales. Así, en este artículo se aborda un problema de investigación que refiere vacíos

de información, así como el desconocimiento o la falta de datos respecto al funcionamiento de estos servicios de apoyo al trabajo parlamentario. Y el problema de investigación es relevante pues los congresos locales dependen de la información y análisis que les proveen estos servicios de investigación parlamentaria para tomar decisiones fundamentadas.

En ese sentido, y con el propósito de exponer la ausencia de conocimiento sobre los servicios de investigación parlamentaria, es necesario referir los escasos estudios teóricos y empíricos que existen sobre el tema que, en México, se limitan a dos obras en particular: un libro de Chávez (2016) que, en el marco de una disertación sobre el derecho parlamentario estatal en México, dedicó un apartado a examinar los servicios de apoyo legislativo, y el estudio de Nava (2004), el cual analizó el funcionamiento de las diversas unidades de apoyo parlamentario y evaluó las condiciones en que realizaban sus actividades.

Chávez (2016: 156) consideró a los centros o institutos de investigación parlamentaria como unidades integradas por grupos multidisciplinarios de investigadores¹ e identificó que algunos congresos locales contaban con dichas unidades, las cuales recibían diferentes denominaciones; por ejemplo, Instituto de Investigaciones Legislativas (en los congresos locales de Aguascalientes, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas), Instituto de Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica (en Durango y Estado de México) e Instituto de Estudios Parlamentarios (en Querétaro y Guerrero). Finalmente, Chávez (2016: 157) señaló que en otras entidades federativas (Campeche, Hidalgo, Nayarit y Sonora) no existen estas unidades; por tanto, los servicios de investigación los brindaba una dirección administrativa o una comisión ordinaria.

Sin embargo, este autor solo se limitó a identificar la existencia de los institutos o centros de investigación parlamentaria en los congresos locales, sin dar cuenta de sus características o requerimientos básicos para constituirse en instancias especializadas que contribuyen al desempeño eficiente

¹ Al respecto, Chávez (2016) señaló que la labor de las unidades especializadas en investigación parlamentaria, que brindan información y análisis a legisladores y legisladoras, está estrechamente relacionada con la legitimidad democrática de los congresos locales. Por ello, sugiere que se requiere de estudios más profundos y amplios sobre el funcionamiento de estos institutos o centros de investigación parlamentaria a escala local.

del trabajo legislativo, ni sobre la opinión que tienen las y los legisladores acerca de la calidad de los servicios brindados por dichos centros e institutos.

Por su parte, el estudio de Nava (2004) sí analizó algunos rasgos que caracterizan a los centros e institutos de investigación parlamentaria en los congresos locales. Por ejemplo, además de señalar que no todos los congresos locales² contaban con estos servicios, encontró que el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Michoacán contaba únicamente con un funcionario, el de Sinaloa con dos y el del Estado de México con 33 (Nava, 2004). Este autor también identificó que en la mayoría de los centros e institutos de investigación parlamentaria de los Congresos locales se carecía de un servicio profesional de carrera, por lo que la rotación de su personal era bastante frecuente. Por último, a partir de una revisión del marco normativo local, Nava (2004) halló que solo 21 congresos locales preveían en sus leyes orgánicas un apartado sobre los servicios de investigación parlamentaria.

Cómo se puede observar, a partir de estos dos estudios, cada entidad federativa ha tenido diferentes patrones de desarrollo institucional en cuanto a sus servicios de investigación parlamentaria. Sin embargo, en épocas recientes todos los congresos locales de las entidades federativas se han visto afectados por la descentralización, la alternancia y otros cambios que han tenido un efecto importante en las funciones que desempeñan. Actualmente, se espera que propongan y voten leyes que abarcan una mayor gama de asuntos. También deben vigilar que los gobernadores apliquen las leyes aprobadas y que rindan cuentas sobre sus decisiones. De esta forma, los temas en los que se involucran los congresos locales son cada vez más complejos. Y para cumplir con estas funciones, los legisladores y las legisladoras locales requieren de información más oportuna y confiable.

Así, los congresos locales han tenido la necesidad de crear cuerpos técnicos de investigación parlamentaria, cuya función básica es ofrecer información para la toma de decisiones. Por lo anterior, este artículo tiene como objetivo examinar los servicios de investigación parlamentaria a nivel local. En particular, interesa analizar sus capacidades de generación de información para la toma de decisiones. Para ello, en la primera sección de este artículo

² Nava (2004: 45) identificó a 17 congresos locales con un Instituto de Investigaciones Legislativas o una instancia dedicada a la investigación parlamentaria.

se presenta una revisión de la literatura sobre la gestión de la información en el ámbito legislativo. En la segunda sección se abordan brevemente los antecedentes de los servicios de investigación parlamentaria. En la tercera sección se explican los instrumentos utilizados para analizar los servicios de investigación en los congresos locales mexicanos y se ofrecen los resultados de dicho análisis. Finalmente, se presentan las conclusiones.

LAS TEORÍAS SOBRE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LOS CONGRESOS

Algunas teorías sobre la organización del trabajo legislativo, como la teoría de la información, argumentan que la aparición de servicios de información en los Congresos –federal y estatales– fue una decisión intencional para ayudar a los legisladores y legisladoras federales y estatales o locales a crear soluciones a problemas cada vez más complejos (Krehbiel, 1991). Si bien este argumento parece ser correcto y representativo de las necesidades institucionales en ambientes legislativos, esta teoría no analiza la forma en que la información influye en el proceso legislativo. Al respecto, la teoría del equilibrio puntuado de las políticas públicas hace un trabajo mucho más efectivo al abordar la influencia de la información en la toma de decisiones legislativas (Jones y Baumgartner, 2005).

Con el análisis del procesamiento de información, investigadores del equilibrio puntuado demuestran que la información es un factor clave en el proceso legislativo. Así, la información brindada a los legisladores y legisladoras se considera determinante en la toma de decisiones sobre asuntos cruciales como la aprobación de nuevos impuestos, nuevas leyes o tratados comerciales. De hecho, la información influye en los cambios de la agenda legislativa al modificar la definición de los problemas y la percepción sobre el funcionamiento de políticas gubernamentales (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Jones, Baumgartner y Talbert, 1993; Baumgartner, Jones y MacLeod, 2000; Jones y Baumgartner, 2005).

La teoría del equilibrio puntuado demuestra que el flujo de información tiene efectos en el proceso político al influir en la composición, el poder y las creencias de los subsistemas políticos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993;

Jones *et al.*, 1993). Esta teoría argumenta que la provisión de información sobre asuntos de política por parte de las personas adecuadas, en el momento adecuado, puede influir en cómo se definen los problemas públicos y en la fragmentación de los subsistemas de políticas, lo cual permite el acceso de nuevos actores al proceso legislativo (Sabatier-Jenkins Smith 1993; Jones *et al.*, 1993; Baumgartner, *et al.*, 2000; Jones y Baumgartner, 2005). En un sentido práctico, la evidencia sugiere que los flujos de información están vinculados a cambios en la ley o en las asignaciones presupuestales (Baumgartner, Jones y Mortensen, 2014) o incluso en la visión sobre un asunto de política, como el uso de pesticidas, que puede ser tratado como un tema de interés agrícola o como un tema de salud (Watson, 2018).

Así, se define a la información a partir de dos componentes específicos que necesitan los legisladores para tomar decisiones: una comprensión amplia y profunda del problema público y el conocimiento de sus posibles soluciones. Por ello, la información consiste en evidencia científica, opinión calificada e incluso algún tipo de escenario prospectivo para la toma de decisiones (Jones y Baumgartner, 2005). Dicha información está disponible de manera individual para los miembros del Congreso, pero también para el trabajo colegiado. En general, esa información es suministrada a los y las congresistas por comisiones legislativas, grupos de interés, expertos y expertas del sector público y privado, académicos y académicas y los servicios de investigación parlamentaria, entre otras fuentes (Hall 1996; Jones y Baumgartner, 2005; Hall y Deardorff, 2006).

En ese tenor, Daviter (2015) identifica cuatro variables relacionadas con un mayor uso de información en la formulación de políticas. En primer lugar, la información debe ser relevante respecto a los asuntos que preocupan a los tomadores y las tomadoras de decisiones. Aunque es difícil de lograr, la relevancia aumenta a medida que la información atiende las necesidades de quienes formulan políticas. En segundo lugar, la calidad de la comunicación entre el productor de la información y su usuario final aumenta su potencial uso. La calidad, a su vez, parece ser mayor en los casos en que la comunicación entre productor y usuario se produce con frecuencia. En tercer lugar,

para ser utilizada, la información debe ser confiable.³ La credibilidad de la información se ve afectada por varios factores; por ejemplo, el conocimiento que tenga el usuario sobre el tema, así como por la calidad metodológica y la presentación de la información reportada. Por último, el uso de la información en un contexto político requiere de la participación del usuario final. Se ha encontrado que se puede lograr un mayor uso de la información involucrando a sus potenciales usuarios en el proceso de producción a través de consultas periódicas (Daviter, 2015).

Por lo anterior, y dado su deseo de información oportuna, confiable y proveniente de fuentes internas, varias legislaturas han optado por la creación de servicios de investigación parlamentaria. En ese sentido, estos servicios pueden tener un conocimiento más profundo y cercano de los asuntos legislativos que las agencias externas al Congreso Federal o locales (Miller, Pelizzo y Stapenhurst, 2004). Pero la forma en que interactúan los legisladores y las legisladoras y estos servicios de investigación parlamentaria sigue siendo un tema poco explorado, por lo que no queda claro cuál es su efecto en la toma de decisiones. Este artículo espera arrojar luz sobre este tema.

Al respecto, existe un cuerpo de literatura sobre el uso de la información en la toma de decisiones en el congreso y sobre el papel del *staff* legislativo⁴ para procesar dicha información. De acuerdo con esta literatura, el *staff* legislativo (incluidos los analistas de los servicios de investigación parlamentaria) actúa como una especie de guardián de la información, pues este recurso existe dentro y fuera del Congreso. Para que la información externa sea útil, de alguna manera debe llegar a los legisladores y las legisladoras que redactarán y votarán las leyes y demás ordenamientos jurídicos de su competencia. Así, antes de la profesionalización del *staff* legislativo, el flujo de información seguía un «modelo de dos etapas»: desde fuentes externas al Congreso hacia legisladores especialistas o que encabezaban alguna comisión

³ Cuando la información es confiable significa que es oportuna, precisa, objetiva y adaptada a las necesidades del usuario (Cunninghame, 2009: 45).

⁴ La idea de *staff* hace referencia a la plantilla o al conjunto de personas que, en torno y bajo el mando del director de una empresa u organización, le asesora en la dirección. En el caso del *staff* legislativo, se refiere al conjunto de personas que brindan asesoría a los legisladores y las legisladoras.

de trabajo, luego éstos filtraban la información a sus colegas no especializados (Porter, 1974).

Sobre la base del trabajo de Porter (1974), Sabatier y Whiteman (1985) agregan al *staff* legislativo como un intermediario en el flujo de información y sugieren un «modelo de tres etapas».⁵ Estos autores destacan la posición de filtro que tiene el *staff* legislativo en el procesamiento de información. Esto implica que la mayoría de la información que ingresa al proceso legislativo pasa primero por las manos de algún miembro del *staff*. El rol del *staff* como «guardián» de la información es importante, pues las personas compiten para definir un problema público y sus alternativas solución (Workman, Jones y Jochim, 2009). Lo anterior conlleva un costo de oportunidad para los legisladores y las legisladoras; para que sea útil, hay que revisar la información y determinar su confiabilidad, lo que podría restar tiempo para otras actividades legislativas. Los legisladores y las legisladoras podrían confiar en el proveedor externo de la información y no revisarla o podrían confiar en un tercero, como su *staff*, para que actúe como evaluador de la información (Lupia y McCubbins, 1994).

En ese sentido, Kingdon (1981) arroja luz sobre el comportamiento de los legisladores y las legisladoras a la hora tomar decisiones. Este autor observa que los y las congresistas no tienen muchos incentivos para participar en una búsqueda exhaustiva de información por las fuertes limitaciones de tiempo que enfrentan y por otras actividades que requieren su atención. Asimismo, considera que los legisladores y las legisladoras no buscan información a menos que se enfrenten a un problema para el cual las «reglas de decisión simples» no pueden proporcionar una solución, es decir, cuando un legislador o legisladora no tiene una opinión formada sobre el tema o si no se cuenta con un historial previo de votación sobre dicho tema.

Así, las diferentes aproximaciones teóricas parecen indicar que el «modelo de tres pasos» domina el flujo de información en el congreso local. De hecho,

⁵ También encontraron un modelo modificado de «dos etapas», donde la información fluye directamente del *staff* a legisladores y las legisladoras no especializados sin pasar por legisladores y legisladoras especialistas. Incluso identificaron un «modelo de un solo paso» donde los legisladores encontraron su propia información de fuentes externas. No obstante, según Sabatier y Whiteman (1985), el «modelo de tres pasos» parece dominar el flujo de información dentro del Congreso.

en algunas encuestas se observa que el *staff* legislativo consulta preferentemente informes *técnicos* o de investigación, lo que implica que procesan una gran cantidad de información que después sintetizan y convierten en recomendaciones de política para los legisladores (Nelson y Webb, 2012). En síntesis, estos estudios indican que el *staff* cumple una función primordial en el procesamiento de información. De esta forma, la expansión del *staff* legislativo (que incluye a los servicios de investigación parlamentaria) es un fenómeno que no debería sorprendernos.

Además de ser colocado como guardián de la información, el *staff* ha asumido un rol importante porque los legisladores y las legisladoras tienden a favorecer fuentes internas de información (Rich y Oh, 2000). Esto es particularmente cierto en congresos con estructuras de investigación mejor desarrolladas (Mooney, 1991). Hay razones para esta preferencia; en primer lugar, la información proporcionada por fuentes internas tiende a ser menos compleja que la proveniente de fuentes externas (Mooney, 1991). En segundo lugar, el *staff* sabe que los legisladores y las legisladoras requieren información relevante y que puedan leer y comprender fácilmente (Jackson-Elmoore, 2005). En ese sentido, el *staff* es un especialista en obtener piezas de información relevantes a partir de informes técnicos (Mooney, 1991). Por ejemplo, al estudiar las fuentes de información utilizadas en la Cámara de Representantes (Ringe, 2005) descubrió que los informes de agencias internas, como el Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*, CRS), formaban parte de los principales insumos para la toma de decisiones.

Asimismo, los miembros del *staff* comprenden mejor las presiones y tradiciones del Congreso que las fuentes externas de información. Esta comprensión ayuda al *staff* a generar confianza con los legisladores y las legisladoras, algo que se considera muy importante en el entorno burocrático (Weissert y Weissert, 2000). Incluso, la proximidad física puede ser importante, sentarse cerca de los legisladores y las legisladoras en las reuniones aumenta las posibilidades de que ellos prefieran al *staff* sobre otras fuentes de información (Ringe, 2005). Como se ha observado hasta ahora, el *staff* legislativo tiene una posición privilegiada como guardián en el procesamiento de información y es una fuente predilecta de apoyo porque entienden cómo traducir información técnica y compleja en una forma en que los legisladores y las legisladoras la encuentran útil y relevante. Además, el *staff* se ha ganado la

confianza de los legisladores y las legisladoras a través de interacciones cotidianas. Lo anterior sugiere que, para atender sus necesidades de información oportuna, relevante y objetiva, los legisladores y las legisladoras recurren, cada vez con mayor frecuencia, a un particular tipo de *staff*: los servicios de investigación parlamentaria. Este tema se abordará en la siguiente sección.

SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

La discusión sobre los servicios de investigación parlamentaria se basa en el supuesto de que los legisladores y las legisladoras necesitan información de alta calidad para la toma de decisiones (Sabatier y Whiteman, 1985). En ese tenor, algunos autores señalan que el propósito principal de estos servicios es brindar información imparcial, precisa y oportuna. Además, consideran que los legisladores y las legisladoras necesitan dicha información para cumplir con sus funciones representativas, supervisoras y legislativas (Marcella, Baxter y Moore, 2003). Así, hay quienes sugieren que una fuente (o la fuente) de esta información deben ser los servicios de investigación parlamentaria (Miller et al., 2004).

En ese sentido, se señala que en cualquier ámbito donde se desarrollen las actividades de los legisladores y las legisladoras –ya sea en el trabajo en comisiones, en el pleno o en su distrito– la información les permite comprender problemas, analizar soluciones, orientar políticas e identificar áreas de oportunidad del marco jurídico (Sabatier y Whiteman, 1985). Así, y con la intención de atender esos requerimientos, surgieron los servicios de investigación parlamentaria. Inicialmente, solo fueron fuentes de información, pero también con el paso del tiempo desarrollaron actividades de investigación y análisis en áreas temáticas relevantes para el Congreso (Missingham, 2011).

La Asamblea Nacional en Francia, en 1796, fue el primer congreso en establecer una biblioteca parlamentaria, seguida de cerca por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América en 1800; el objetivo de ambas bibliotecas fue atender las necesidades de información de los legisladores. En 1914, se creó un departamento de referencia dentro de la Biblioteca del Congreso. Lo anterior estuvo inspirado en un concepto desarrollado por las

bibliotecas de los estados de Nueva York y de Wisconsin, que empezaron a propagar la idea de generar información que fortaleciera la toma de decisiones. La medida también reflejaba una expansión del rol del *staff* legislativo en el procesamiento de la información. El nuevo departamento fue facultado para responder a las solicitudes de información. Posteriormente, en 1946, fue renombrado como el Servicio de Referencia Legislativa, el cual procesaba investigaciones de agencias gubernamentales, privadas y académicas (Watt, 2010).

Haber reconocido la importancia de la información en el Congreso fue la razón por la cual, nuevamente, la Asamblea Francesa creó, en 1963, una división de información parlamentaria y administrativa (dentro de la Biblioteca) con el propósito de recopilar y sintetizar información gubernamental. Este fue solo el comienzo de un esfuerzo que culminó con la creación de la Oficina de Investigación y Documentación. Una evolución muy similar de los servicios de investigación parlamentaria ocurrió en Alemania, Gran Bretaña y Canadá (Blischke, 1981; Ryle, 1981).

Por su parte, en 1970, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó una legislación que transformó el Servicio de Referencia Legislativa en el Servicio de Investigación del Congreso (CRS) y aumentó los recursos para realizar investigaciones que apoyaran directamente al proceso legislativo (Miller et al., 2004). El CRS ofrece investigación y análisis sobre temas actuales. Su personal incluye abogados, economistas y otros científicos sociales. Sus principales productos son informes técnicos, memorandos, seminarios, presentaciones grabadas en video, análisis de bases de datos y consultas en persona o por teléfono. En todo su trabajo, los analistas del CRS se rigen por los principios de confidencialidad, relevancia, objetividad y apartidismo. La responsabilidad del CRS es garantizar que los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado tengan la mejor información disponible para tomar decisiones (Miller et al., 2004).

Por lo anterior, no parece extraño que la mayoría de los congresos alrededor del mundo haya establecido institutos y centros de investigación parlamentaria. A través de los años, estos institutos se han establecido como componentes confiables y, por tanto, indispensables en los parlamentos modernos. Por tanto, se podría decir que uno de sus principales objetivos sería

garantizar que los congresos se desarrollen en forma paralela a los avances económicos, políticos, sociales y tecnológicos (Watt, 2010).

En México, los institutos y centros de investigación parlamentaria existen a escala federal desde 1997.⁶ De hecho, uno de los incentivos para crear cuerpos de investigación fue la pluralidad al interior de las cámaras (Valencia, 2009). Estos institutos son regulados por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOCGEUM).⁷ Dicho marco jurídico señala que existe una Secretaría de Servicios Parlamentarios (artículo 48), a la que se adscriben distintos institutos de investigación; por ejemplo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.⁸ Por otra parte, de acuerdo con el Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, se cuenta con «el Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques» (artículo 5). En síntesis, existen siete institutos de investigación que apoyan a los legisladores del Congreso federal.

No obstante, los servicios de investigación en los congresos locales tienen capacidades, recursos e infraestructura muy diferentes a los institutos y centros del Congreso federal.⁹ Al respecto, Nava (2004) llevó a cabo un estudio

⁶ Un centro de investigación parlamentaria se podría definir como aquel que ofrece a los legisladores análisis y asesoramiento activo y especializado. Por lo general, sus servicios y productos son los siguientes: resúmenes y análisis concisos de la legislación propuesta, carpetas de información para reuniones parlamentarias (reuniones de comisiones, asociaciones parlamentarias u organizaciones internacionales), perfiles estadísticos y análisis breves en respuesta a peticiones concretas de los legisladores y asistencia en la elaboración de iniciativas de ley, entre otros (UIP, IFLA, 2015).

⁷ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2019.

⁸ El numeral 144 de la LOCGEUM señala la facultad de las cámaras para establecer servicios de investigación parlamentaria. Por tanto, los institutos y centros de investigación forman parte del personal de apoyo a los legisladores y legisladoras a escala federal.

⁹ Si bien las legislaturas locales difieren en tamaño y no todas tienen grandes burocracias como en el caso de la Ciudad de México, Jalisco o el Estado de México, las funciones desempeñadas por los servicios de investigación sí existen en la mayoría de los Congresos

sobre servicios de investigación parlamentaria locales. Este autor señaló la ausencia de profesionalización de los centros e institutos de investigación y el carácter improvisado de su función, así como la urgente necesidad de construir capacidades de investigación y mejorar su diseño institucional. De acuerdo con Nava (2004), tradicionalmente, los legisladores y legisladoras locales habían resuelto sus necesidades de información con el apoyo de sus asesores personales o del *staff* de las comisiones. Más tarde, fueron contratando personal especializado en tareas de investigación. Pero a finales del siglo pasado, el gobierno federal descentralizó diversas actividades hacia los gobiernos locales. Este cambio significó que las legislaturas locales se involucraran más en otro tipo de temas. Como resultado, se vieron obligados a crear unidades de investigación especializadas para responder a esos nuevos aspectos de la labor legislativa.

Así, en nuestro país, los servicios de investigación locales son relativamente recientes, pues comenzaron a crearse en los años noventa y con mayor ímpetu en el siglo XXI. En ese sentido, después de realizar una exploración de cada congreso local, se advierte que casi todos cuentan con servicios de investigación parlamentaria, al menos eso indica la revisión realizada a sus respectivas páginas institucionales, leyes orgánicas y reglamentos.¹⁰ Sin embargo, entre ellos hay diferencias tanto en su naturaleza jurídica como en su marco institucional. Por ejemplo, pese a que estos centros e institutos de investigación son considerados cuerpos técnicos del Congreso local, varían en cuanto al órgano del que dependen. En el caso de Querétaro, no hay un instituto; se trata de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa que depende de la Mesa Directiva. En cambio, en San Luis Potosí, el Instituto de Investigaciones Legislativas depende de un Comité de Diputados. La mayoría encuentra su fundamento legal en la ley orgánica del Congreso local, pero en el Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Yucatán, cada instituto tiene además su reglamento interno, donde se de-

locales y las relaciones del personal de esos centros de investigación con los legisladores a menudo siguen los mismos patrones de comportamiento.

¹⁰ Considerando a las 32 entidades federativas, en tres no se identificó información sobre institutos o centros de investigación legislativa: Colima, Nayarit y Querétaro. Se revisaron las páginas electrónicas oficiales de los congresos locales (cuando existían) o el marco jurídico que regula el funcionamiento de sus institutos o centros de investigación parlamentaria.

tallan sus funciones, así como los perfiles de los investigadores, entre otros rubros.

Además de estas diferencias, en México la capacidad para realizar actividades de investigación varía enormemente de un congreso local a otro. Dada una mayor cantidad de recursos e infraestructura, hay congresos locales que han logrado consolidar sus servicios de investigación. Sin embargo, existen aún algunos congresos locales que aspiran a mejorar esos servicios. Por lo anterior, y en un intento por determinar en qué medida los legisladores locales consideran que los centros de investigación parlamentaria funcionan adecuadamente y si son útiles para brindar información oportuna y de calidad, se llevó a cabo un análisis de los institutos de investigación locales. La siguiente sección explica la metodología utilizada, así como los resultados de dicho análisis.

METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LOS SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA A ESCALA LOCAL

Debido a la heterogeneidad en los institutos de investigación parlamentaria locales, fue necesario establecer una estrategia metodológica mixta que permitió integrar no solo datos comúnmente utilizados para medir calidad y oportunidad de los servicios ofrecidos por estos institutos, sino también obtener percepciones y opiniones que permitieran entender con mayor amplitud y profundidad las interacciones entre los proveedores y los usuarios de dichos servicios. En ese sentido, se diseñaron dos instrumentos de recopilación de la información: una guía de preguntas para realizar entrevistas semiestructuradas y un cuestionario que se remitió por correo electrónico.

ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

De esta forma ¹¹, un primer instrumento consistió en una serie de entrevistas semiestructuradas con legisladores, legisladoras, secretarios y secretarías

¹¹ Se hizo todo lo posible para realizar las entrevistas de manera relajada y coloquial. Este enfoque fue útil para crear y mantener un entorno que promovió respuestas francas

técnicos, asesores y asesoras para comprender la forma en que utilizan la información en sus tareas legislativas, así como su opinión sobre los servicios de investigación parlamentaria (en total, se realizaron 42 entrevistas).¹² Se adoptaron diversos mecanismos para alentar la participación de los usuarios: llamadas telefónicas, correos electrónicos e invitaciones en persona. Se invitó a legisladores, legisladoras, secretarios y secretarías técnicos, asesores y asesoras de diversos partidos para garantizar tanto la representación en el tipo de actores como de grupos políticos.

A medida que avanzó el proceso de entrevistas, se aplicó el método de bola de nieve para asegurar que todas las categorías requeridas estuvieran representadas.¹³ Los participantes respondieron a las preguntas formuladas y las entrevistas se grabaron para su posterior transcripción y análisis. Por estar

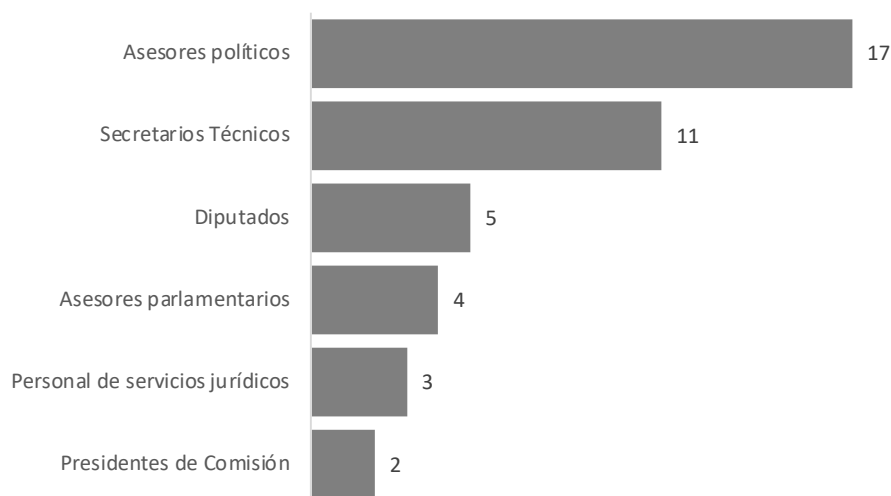
y profundas sobre los servicios de investigación parlamentaria. Esto también permitió insertar libremente preguntas no contempladas en la guía de entrevista, cuyo contenido se organizó a partir de las siguientes categorías principales: (a) rol de la persona entrevistada al interior del Congreso local, (b) importancia de la información para el desempeño de sus actividades, (c) principales fuentes de información para el trabajo legislativo, (d) frecuencia que utilizan los servicios de investigación parlamentaria, (e) tipo de servicios de investigación parlamentaria que utilizan, y (f) calidad de la información provista por los servicios de investigación parlamentaria.

¹² Las entrevistas se aplicaron a dos diputados presidentes de comisiones legislativas, tres miembros de las oficinas de servicios jurídicos, dos asesoras y dos asesores parlamentarios, tres diputadas y dos diputados integrantes de comisiones legislativas, cuatro secretarías y siete secretarios técnicos, así como a seis asesoras y 11 asesores políticos. Las entrevistas se realizaron en el periodo que comprende del 1 de marzo al 6 de septiembre de 2019 y se llevaron a cabo en los congresos locales de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Ciudad de México, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

¹³ El método bola de nieve (o muestreo por referidos) se llama así porque cada sujeto estudiado propone a otros sujetos que pueden participar en la investigación, produciendo un efecto acumulativo parecido al de la bola de nieve (Briones, 1990). Dado que este tipo de muestreo es un método no probabilístico, que se basa en referencias de sujetos iniciales para sumar sujetos adicionales, puede ser propenso al sesgo. Debido a este hecho, se decidió no utilizar los resultados de las entrevistas para un análisis cuantitativo sistemático. En su lugar, se utilizan para agregar riqueza al análisis incorporando perspectivas especializadas en el funcionamiento de los servicios de investigación parlamentaria.

demasiado ocupados, pocos legisladores y legisladoras fueron entrevistados. No obstante, los asesores y asesoras estuvieron más dispuestos a participar. Dado que una de las principales tareas del *staff* legislativo es obtener información para sus jefes y jefas, sus contribuciones se consideran válidas y valiosas. La gráfica 1 muestra el conjunto de personas entrevistadas.

Gráfica 1. *Tipos de actores entrevistados*



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados se discuten a continuación: hay un acuerdo general entre las personas entrevistadas de que la información es un aspecto importante de su actividad laboral. Estas personas utilizaron términos como «central», «esencial», «fundamental» para referirse a la información. El hallazgo anterior coincide con lo señalado por Marcella et al. (2003) sobre lo importante que es la información para evaluar alternativas en un proceso de toma de decisiones. Según estos autores, es fundamental que la toma de decisiones legislativas esté respaldada por el acceso a información precisa, confiable y completa sobre las opciones disponibles. Así, la transformación de la información en conocimiento o inteligencia es fundamental para la eficacia del proceso de toma de decisiones.

En ese sentido, varias personas entrevistadas señalaron la importancia de organizar el gran volumen de información recibida de una variedad de fuentes internas y externas; por ejemplo, instituciones académicas. La siguiente lista resume las actividades en que la información, según los entrevistados, es un componente clave:

- Redactar iniciativas de ley (miembros de comisiones, incluyendo legisladores, secretarios técnicos y asesores parlamentarios).
- Elaborar un posicionamiento sobre algún tema (legisladores, legisladoras y asesores y asesoras políticos).
- Opinar sobre asuntos legales o judiciales (personal del servicio jurídico).
- Preparar reuniones/sesiones de trabajo (legisladores, legisladoras, secretarios y secretarías técnicas).
- Elaborar informes, notas y resúmenes (asesores y asesoras políticos).
- Redactar discursos, prepararse para entrevistas, elaborar comunicados de prensa (asesores y asesoras, políticos y parlamentarios).

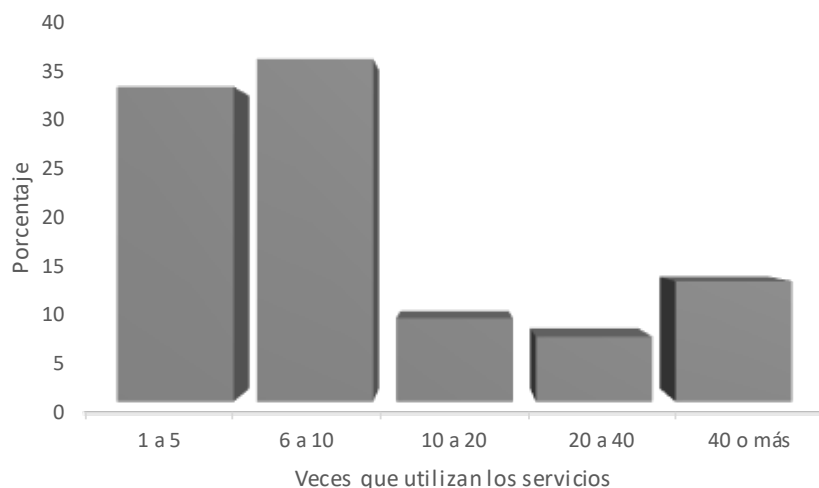
Además, las personas entrevistadas señalaron que utilizan una amplia gama de fuentes de información, las cuales incluyen herramientas de búsqueda (en particular, Google), intermediarios (como las secretarías técnicas de las comisiones o fundaciones de los partidos políticos) y servicios de investigación parlamentaria. Al respecto, Nava (2004) también identificó que las secretarías técnicas desempeñan una labor técnica y profesional muy enfocada a recopilar información sobre los temas parlamentarios que atañen a sus respectivas comisiones. En complemento a lo anterior, los entrevistados comentaron acerca de sus dificultades para obtener datos de instituciones gubernamentales. El Ejecutivo estatal fue citado en varias ocasiones como la fuente menos accesible.

Otro hallazgo relevante que surgió a partir de las entrevistas es que los participantes tienen problemas para utilizar información que no sea digital, optando por evitar búsquedas en bibliotecas o centros de documentación y confiando más en lo que se obtiene a través de internet. Lo anterior resulta relevante, pues en el estudio de Nava (2004) se encontró que 24 congresos locales contaban con una biblioteca legislativa, un espacio que, de acuerdo

con las personas entrevistadas, resulta irrelevante como fuente de información para el trabajo legislativo.

Sin duda, este resultado contradice lo expresado por UIP/IFLA (2015) que argumentan que una biblioteca parlamentaria o un centro de documentación pueden ofrecer apoyo eficaz a los parlamentarios y brindar información destinada a mejorar la toma de decisiones en el Poder Legislativo. Las personas entrevistadas también comentaron que la «mejor información» suele ser proporcionada por grupos de presión o cabilderos y que, aunque son conscientes de que esos datos pueden carecer de objetividad, usan esa información por su calidad y oportunidad. Por otra parte, la gráfica 2 revela la frecuencia con que los entrevistados utilizan los servicios de investigación parlamentaria.

Gráfica 2. *Número de veces que los entrevistados utilizan los servicios de investigación parlamentaria (al año)*



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica 2, la mayoría de los entrevistados ha solicitado poco el apoyo de los servicios de investigación parlamentaria. Entre las razones de los entrevistados se señaló que dichos institutos tardan mucho

tiempo para la entrega de la información. Además, según los entrevistados, muchos legisladores y legisladoras no están interesados en los productos de los servicios de investigación porque son demasiado técnicos. En general, los institutos y centros de investigación parecen estar subutilizados. Dentro de los servicios ofrecidos por éstos, los entrevistados y entrevistadas utilizan con mayor frecuencia las asesorías, así como la organización de congresos o seminarios. Sin embargo, los análisis de datos para comparencias del Ejecutivo, reportes sobre el trabajo parlamentario y el análisis de la constitucionalidad de las leyes, rara vez son solicitados (gráfica 3).

Gráfica 3. *Tipo de servicios de investigación parlamentaria que utilizan los entrevistados*



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se solicitó a los entrevistados que señalaran los criterios según los cuales se podía evaluar la calidad de la información, mencionaron la «relevancia», la «confiabilidad», la «brevedad» y la «objetividad» como criterios importantes. Sin embargo, algunas respuestas sugieren que los usuarios no distinguen adecuadamente el término de «objetividad», pues consideran objetiva la información publicada en un sitio web gubernamental y como

poco objetiva la información proporcionada por una organización de la sociedad civil; por supuesto, en un contexto legislativo ambas fuentes deben considerarse sesgadas y parciales.

Los entrevistados también dependen en gran medida de sus líderes parlamentarios para obtener información. Al respecto, uno de ellos puntualizó: «Ellos [los coordinadores de los grupos parlamentarios] están muy bien informados. Tienen un conocimiento profundo y conocen con anticipación los temas de la agenda legislativa» (diputado local, comunicación personal, 17 de mayo, 2019). Lo anterior coincide con lo argumentado por Nava (2004), quien identificó a las enormes facultades que concentran los líderes parlamentarios como una de las razones principales del poco uso de los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales. Así, entre los entrevistados hay poca conciencia de la necesidad de buscar información externa al grupo parlamentario para mejorar la toma de decisiones.

Como se ha podido observar, muchos de los entrevistados consideran que la información es crucial para sus actividades y, de hecho, creen que constituye un requisito para tomar buenas decisiones. Sin embargo, al preguntarles sobre las razones por las que no acuden a los servicios de investigación parlamentaria, señalan que les resulta difícil encontrar ahí información oportuna. Lo anterior sugiere que los congresistas mexicanos tienden a confiar en aquellos que son más activos en el suministro de información, es decir, los grupos de presión, algo que ya había sido identificado en estudios previos, como el de Esterling (2004), aunque en otros contextos. En ese sentido, y para complementar la información obtenida a partir de las entrevistas, se diseñó una encuesta dirigida al personal que trabaja en los institutos de investigación parlamentaria.

ENCUESTA A PERSONAL DE LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

La encuesta ¹⁴ fue enviada por correo a cada congreso local y consistió en 12 preguntas formuladas para obtener una descripción de cómo funcionan los servicios de investigación. A través de cartas y contactos telefónicos, se pidió a la persona de contacto (presidente de la Mesa Directiva, secretario de Servicios Parlamentarios o director del Instituto de Investigación) que enviara el cuestionario a quien tuviera más conocimientos para responder a las preguntas formuladas. Cabe señalar que la encuesta fue enviada solo a 29 congresos locales porque fue donde se detectaron centros de investigación parlamentaria.¹⁵ Únicamente se recibieron 22 cuestionarios respondidos, es decir, se obtuvo una tasa de respuesta del 76%. A continuación, se presentan los resultados de dicha encuesta.

¹⁴ La encuesta se envió por correo electrónico en la primera semana de marzo de 2019 y se cerró la recepción de cuestionarios a finales de mayo de ese mismo año. El cuestionario se formuló en torno a seis principales categorías o variables de análisis: administración de recursos, perfil organizacional, perfil de los empleados, instrumentos de planeación y evaluación, perfil de usuarios y tipo de servicios ofrecidos. Asimismo, el cuestionario incluyó dos tipos de preguntas: (1) preguntas abiertas, en que al encuestado(a) se le permitió expresar su opinión de manera más libre, y (2) preguntas cerradas de respuesta ordenada, cuyas alternativas de respuesta constituían un continuo ordenado desde la máxima aceptación, frecuencia o cercanía a una variable, hasta el máximo rechazo, mínima frecuencia o lejanía con dicha variable. Las alternativas de respuesta usualmente utilizadas en este caso fueron: (a) muy bien, (b) bien, (c) regular, (d) poco, y (e) nada; o también: (a) muy de acuerdo, (b) de acuerdo, (c) indeciso, (d) en desacuerdo, y (e) muy en desacuerdo. La técnica utilizada para el análisis de los resultados de la encuesta fue la estadística descriptiva unidimensional, que se utilizó principalmente para describir el comportamiento de variables en escala ordinal, es decir, variables que se pudieron clasificar en diversas categorías y en las que fue posible establecer alguna relación de orden, aunque no fue posible operarlas matemáticamente. Gran parte del análisis se apoyó en la elaboración de tablas de frecuencias.

¹⁵ Como ya se mencionó, en tres entidades federativas no se identificó la existencia de institutos o centros de investigación legislativa. Estas entidades son Colima, Nayarit y Querétaro.

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

Hay mucha opacidad sobre los recursos financieros que reciben los institutos y centros de investigación parlamentaria. De hecho, la mayoría de los encuestados respondió que no se tiene asignado un presupuesto, o bien que no conocen dicho presupuesto. En ese sentido, algunas de las respuestas a la interrogante ¿Cuál fue el presupuesto asignado al instituto de investigación *parlamentaria el último año*? fueron: «no cuenta con presupuesto propio», o bien «no se asigna un presupuesto determinado; la Junta de Coordinación aprueba gastos que se van requiriendo». Solo dos institutos dieron una cifra exacta sobre el presupuesto asignado; en el primer caso fue de \$1 459 653.12 pesos y en el segundo caso de \$1 200 000.00 pesos.

En otros temas relacionados con la administración de los institutos, se les preguntó *¿En qué medida realizan sus acciones basados en un presupuesto anual? ¿Qué tanto se cuenta con un flujo financiero estable?, y si ¿Es adecuado el uso de recursos invertidos en el instituto?* De esta forma, siete institutos respondieron que no realizan sus acciones basadas en un presupuesto anual, tampoco tienen un flujo financiero estable y les parece nada adecuado el uso de recursos invertidos. Al respecto, es necesario señalar que ningún instituto tiene patrimonio propio, ya que no son organismos autónomos, sino que dependen del Congreso local para la aprobación de recursos. Lo anterior comprueba una regularidad que ya había sido identificada por Cuninghame (2009), quien advierte que es muy probable que los institutos y centros de investigación parlamentaria tengan que ajustarse a un conjunto de procedimientos financieros establecidos por el Congreso, por lo que es difícil que gocen de los recursos o la autonomía necesaria para ejercerlos.

En ese sentido, se considera conveniente que, para fortalecer las capacidades de los institutos y centros de investigación parlamentaria, se prevean los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Además, sería importante que los directores de los institutos conozcan con anticipación los recursos disponibles para hacer una planeación más eficiente y realista. Dicho de otra forma, los centros e institutos de investigación parlamentaria de los congresos locales requieren de mayor certeza presupuestal para el mejor desempeño de sus funciones.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

En ese sentido, también se le preguntó al personal de los institutos de investigación parlamentaria sobre la existencia o no de un plan estratégico que sirviera de guía para delinear sus objetivos y estrategias. En 15 institutos sí existe un plan estratégico, aunque ocho de esos institutos respondieron que consideran muy poco dicho plan para llevar a cabo sus actividades. Lo anterior sugiere la conveniencia de hacer modificaciones a esos planes estratégicos para que reflejen con mayor certeza cuál es la misión y los objetivos institucionales del instituto, así como su visión de largo plazo. Por último, la mayoría de los encuestados respondió que la evaluación no siempre es un instrumento para verificar el cumplimiento de su plan estratégico.

PERFIL DE LOS EMPLEADOS

El siguiente análisis de los institutos y centros de investigación parlamentaria se refiere a las características de sus recursos humanos. En este caso, se hicieron diversas preguntas; por ejemplo, ¿En qué medida se cuenta con el número de empleados suficiente para cumplir con las funciones del instituto de investigación? En ese sentido, casi todos los encuestados señalaron que sus institutos cuentan con muy pocos empleados para cumplir con sus funciones. No obstante, consideran que cuentan con una selección de empleados basada en funciones y perfiles especializados en investigación parlamentaria¹⁶ (solo en tres casos se advirtió que la selección de empleados no ocurre de esta manera). Este hallazgo refuta el estudio de Orta (2004), quien advierte que el personal de los institutos y centros de investigación parlamentaria tienen un perfil inadecuado para el cumplimiento de funciones, sobre todo porque es seleccionado con criterios predominantemente políticos.

Por otra parte, la remuneración que reciben los empleados de los institutos y centros de investigación parlamentaria es muy importante, no sólo

¹⁶ Al respecto, es necesario señalar que los institutos y centros de investigación parlamentaria necesitan empleados con un perfil sumamente especializado, pues requieren resolver las diversas necesidades de información de las y los legisladores.

para incentivar a que tengan un mejor desempeño, sino para facilitar el reclutamiento de personas altamente capacitadas. En ese sentido, una de las preguntas realizadas fue: *¿En qué medida se ofrece una remuneración competitiva a los empleados del instituto?* En general, los sueldos, conforme a la perspectiva de la mayoría de los encuestados, son competitivos o muy competitivos. Solo en tres casos se opinó que los sueldos eran poco competitivos.

Asimismo, la capacitación es importante para mejorar el desempeño de los empleados y lograr los objetivos de una organización. Por ello, se les preguntó a los encuestados en qué medida los empleados contaban con la capacitación para apoyar el desarrollo de sus actividades. Casi todos contestaron que recibían buena capacitación, excepto en cuatro casos en donde se considera que la capacitación es regular. En cuanto a cursos de capacitación, en 13 institutos de investigación toman de uno a dos cursos de capacitación al año, pero en dos de ellos no se brindan cursos de capacitación. Siete institutos no respondieron a esta pregunta.

Por otra parte, los empleados de institutos de investigación no siempre cuentan con oportunidades de mejora dentro de la institución o no siempre se les reconoce su labor. De acuerdo con la percepción de los encuestados, en 12 casos sí se estimula y reconoce la labor a los empleados, pero en los 10 casos restantes se tiene la impresión de que hay pocos estímulos y oportunidades de mejora. Cabe señalar que la motivación a los empleados es una parte medular para mejorar las funciones que realizan y para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del instituto. Los empleados motivados cumplen mejor con todas sus actividades y, por tanto, se logran con mayor facilidad los objetivos de la institución.

Asimismo, el tipo de contratación refleja, en parte, la estabilidad laboral de los empleados y empleadas en los institutos y centros de investigación, ya que las posibilidades y medios por los que pueden ser separados de sus cargos son diferentes dependiendo su tipo de contratación. De acuerdo con las respuestas de los encuestados, en todos los casos los trabajadores y las trabajadoras son de confianza, por lo que, para separarlos de sus trabajos, basta con que el patrón acredite «pérdida de confianza», lo que no refleja gran estabilidad de los investigadores. Brindar más seguridad y certeza en cuanto a los puestos de trabajo provocaría que los investigadores e investigadoras

formularan metas de crecimiento profesional a mediano y largo plazo, coadyuvando a mejorar tanto el clima laboral como su desempeño individual.

En el mismo tenor, el proceso de ingreso de los investigadores e investigadoras a los institutos varía entre un congreso local y otro. El ingreso por concurso público ocurre solo en un caso. En los otros casos es por invitación de algún legislador o legisladora u otras «palancas». Esta situación está ligada al tipo de contratación, pues dada la forma en que ingresan los investigadores e investigadoras no es raro que en la mayoría de los institutos y centros de investigación la contratación dependa de la legislatura en turno. Un ingreso por concurso público conlleva la idea de un servicio profesional que promueve, a su vez, una mayor estabilidad en el empleo, la cual es necesaria para lograr una continuidad de la labor de investigación. Sin embargo, cómo ya lo había registrado Orta (2004), la ausencia de un servicio parlamentario de carrera es una constante en los congresos locales.

SERVICIOS OFRECIDOS POR LOS INSTITUTOS Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN

Los institutos y centros de investigación parlamentaria locales ofrecen distintos servicios o productos, tales como información para la toma de decisiones, así como otros documentos de investigación y análisis. Para conocer más sobre el procedimiento de solicitudes de investigación o información dirigidas a estos institutos, se les preguntó si los legisladores, las legisladoras o comisiones solicitaban de manera formal (por escrito o por correo electrónico) algún servicio al instituto o centro de investigación parlamentaria. En ese sentido, 20 institutos contestaron que sí reciben solicitudes formales y en dos casos las solicitudes no se hacen de manera formal; se trata solo de contactos vía telefónica.

Entre los tipos de servicios requeridos se encuentran: documentos de investigación, dictámenes de iniciativas de ley, insumos de información para discursos, reportes sobre el trabajo parlamentario, información para la comparecencia de un funcionario del Ejecutivo estatal, así como organización de foros, congresos o seminarios. Cabe señalar que de los 22 institutos que respondieron la encuesta pocos realizan todos los tipos de servicios. La

mayoría solo brinda asesoría a los legisladores u organiza foros, congresos o seminarios. Dentro de los servicios menos requeridos están las síntesis de prensa e información para comparecencias del Ejecutivo estatal (gráfica 4).

Gráfica 4. *Tipo de servicios requeridos a los institutos de investigación parlamentaria*



Fuente: Elaboración propia.

Sobre las solicitudes de información que se reciben anualmente, hay mucha variación en las cifras. En algunos institutos y centros solo se reciben dos solicitudes, pero en el otro extremo hubo institutos que reciben 50, 80 y hasta 165 solicitudes. Como se puede observar, el número de solicitudes de información que realizan los diputados, las diputadas o comisiones legislativas a los institutos de investigación parlamentaria varía demasiado entre un congreso local y otro.

PERFIL DE USUARIOS Y USUARIAS

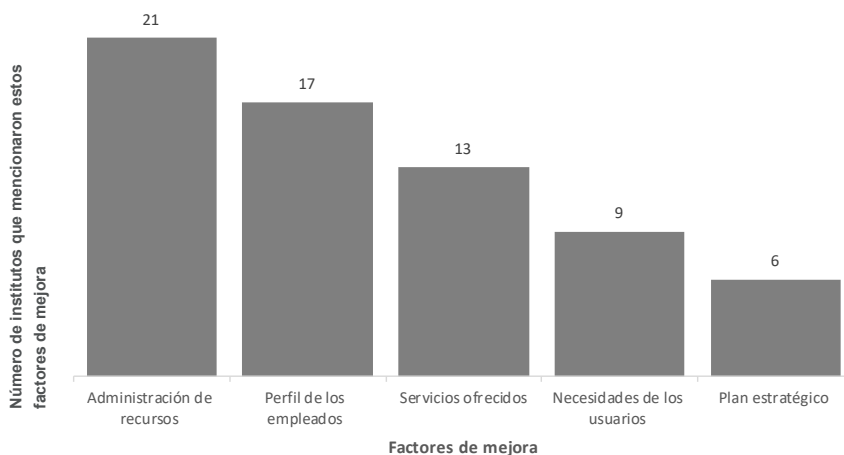
Por otro lado, en el apartado de perfil de usuarios y usuarias, se les preguntó a los encuestados si cuentan con un padrón de usuarios y si se han detectado

y analizado sus necesidades. Por último, se les cuestionó acerca del grado de satisfacción que tienen los usuarios acerca de sus servicios. La mayoría de los institutos y centros de investigación no cuenta con un padrón de usuarios y usuarias; tampoco ha analizado las necesidades de sus usuarios y desconocen el grado de satisfacción de los servicios recibidos. Solo algunos tienen un registro de cuántas solicitudes de información reciben y quiénes son sus usuarios y usuarias, pero son la excepción a la regla. Lo anterior es un área de oportunidad para mejorar el funcionamiento de estos institutos de investigación parlamentaria.

ASPECTOS DE MEJORA

La última pregunta de la encuesta buscó identificar y medir la percepción que tienen los participantes sobre los aspectos de mejora en los institutos y centros de investigación parlamentaria. Como se observa en la gráfica 5, el factor que representa una mayor área de oportunidad son los recursos, tal vez porque no cuentan con ellos o con la autonomía para ejercerlos. Otro importante aspecto de mejora está relacionado con los empleados y empleadas y hace referencia a sus condiciones laborales, así como a la ausencia de oportunidades para crecer dentro de la organización. Finalmente, los encuestados y encuestadas manifestaron estar menos preocupados por la calidad de los servicios que ofrecen, así como por atender las necesidades específicas de sus usuarios.

Gráfica 5. Principales aspectos de mejora en los institutos de investigación parlamentaria



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La creciente necesidad de información por los congresos locales ha provocado la creación de servicios de investigación parlamentaria. Por ello, en este artículo se intentó conocer cómo están funcionando dichos servicios, lo cual se logró mediante la revisión del marco jurídico federal y estatal que rige su funcionamiento. También se levantó una encuesta y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas para obtener información de primera mano sobre el tema. De acuerdo con la información recopilada a través de estos instrumentos de investigación, se detectó que en casi en todos los congresos locales existen institutos y centros de investigación parlamentaria, algo que ya había sido identificado por Nava (2004) y Chávez (2006).

Sin embargo, algunos de los resultados relevantes e inéditos que surgen a partir de esta investigación es que, donde se contemplan, los servicios de investigación parlamentaria exhiben diversas limitaciones, como la falta de

autonomía técnica y presupuestaria, insuficiencia de recursos económicos o de personal, diseño inadecuado para funcionar como órganos técnicos de apoyo al trabajo legislativo, así como inestabilidad de su personal. Esta última característica deriva principalmente de los criterios políticos para su ingreso y permanencia. Todos los elementos señalados han incidido en el funcionamiento de los institutos y centros de investigación parlamentaria, ya que no cuentan con los recursos (humanos, materiales y financieros) para crear capacidad analítica y atender con más efectividad las necesidades de sus usuarios.

Además, en esta investigación se identificaron otros hallazgos importantes que son útiles para entender el funcionamiento de los institutos y centros de investigación parlamentaria en los congresos locales; por ejemplo:

- Ante la innegable oportunidad de aprovechar los avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las personas que trabajan en el ámbito legislativo evitan obtener información en bibliotecas o centros de documentación y confían más en lo que se obtiene a través de internet.
- Asimismo, los grupos de presión, cabilderos e, incluso, los líderes parlamentarios suelen ser fuentes preferidas o recurrentes de información de las y los legisladores, así como de su *staff*.
- En general, los institutos y centros de investigación parlamentaria en los congresos locales parecen estar subutilizados. Dentro de los servicios ofrecidos por éstos, los participantes en esta investigación utilizan con mayor frecuencia las asesorías, así como la organización de congresos o seminarios.
- En ese sentido, si los institutos y centros de investigación parlamentaria desean desarrollar o ampliar las relaciones con sus usuarios, las cuales actualmente son principalmente informales, necesitan establecer estrategias para comprender de mejor forma las necesidades de información de esos usuarios.
- Además, deben hacer conscientes a los legisladores de que la razón principal para apoyarse en los institutos de investigación parlamentaria es que brindan análisis objetivos e imparciales, los cuales tienden

a distanciarse de intereses que puedan favorecer a un grupo o actor en particular.

- Otra área de oportunidad en todos los institutos y centros de investigación parlamentaria es el modo de ingreso y el tipo de contratación de sus empleados, ya que no ingresan por concurso público, sino por invitación de algún legislador o legisladora. Así, en casi todos los servicios de investigación parlamentaria, de los congresos locales, sus empleados son trabajadores y trabajadoras de confianza, por lo que se encuentran en un estado vulnerable ante un eventual cambio de legislatura.
- Por último, solo en algunos institutos y centros de investigación parlamentaria se tiene un registro de las solicitudes de información que reciben por parte de legisladores, legisladoras y comisiones legislativas. Asimismo, muchos de ellos no cuentan con un mecanismo para medir la satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos.
- En ese sentido, los institutos y centros de investigación parlamentaria deben cambiar sus mecanismos de evaluación para incluir formas en que se pueda verificar la utilidad de sus servicios para sus principales clientes: los legisladores y las legisladoras.

Finalmente, se presentan dos reflexiones: (1) si bien es cierto que los institutos y centros de investigación parlamentaria a escala local aún tienen muchas áreas de oportunidad, también es cierto que, en los escasos años que llevan operando, realizan funciones que son útiles para los congresos locales. Sin duda, la información que brindan constituye un insumo importante en la toma de decisiones parlamentarias; (2) esta investigación se considera solo un primer paso en el objetivo de conocer cómo funcionan los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales; sin duda, se requiere un mayor esfuerzo para profundizar aún más en sus características y su reciente evolución.

REFERENCIAS

- Baumgartner, F., B. Jones y M. MacLeod (2000). The Evolution of Legislative Jurisdictions. *Journal of Politics*, 62(2), 321-349.
- Baumgartner, F., B. Jones y P. Mortensen (2014). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. En P. Sabatier y C. Weible, (eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 59-103). Colorado: Westview Press.
- Blischke, W. (1981). Parliamentary Staff in the German Bundestag. *Legislative Studies Quarterly*, 4(4), 533-558.
- Briones, G. (1990). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.
- Cámara de Diputados (2019). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Cámara de Senadores (2011). *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República*. Ciudad de México: Cámara de Senadores.
- Chávez, E. (2016). *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: UNAM, IIJ.
- Congreso de la Ciudad de México (2019). *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Congreso de la Ciudad de México.
- Congreso del Estado de Aguascalientes (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes: Congreso del Estado de Aguascalientes.
- Congreso del Estado de Baja California (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California*. Mexicali: Congreso del Estado de Baja California.
- Congreso del Estado de Baja California Sur (2019). *Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur*. La Paz: Congreso del Estado de Baja California Sur.
- Congreso del Estado de Campeche (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche*. San Francisco de Campeche: Congreso del Estado de Campeche.

- Congreso del Estado de Chiapas (2018). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez: Congreso del Estado de Chiapas.
- Congreso del Estado de Chihuahua (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua*. Chihuahua: Congreso del Estado de Chihuahua.
- Congreso del Estado de Coahuila (2018). *Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza*. Saltillo: Congreso del Estado de Coahuila.
- Congreso del Estado de Colima (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo*. Colima: Congreso del Estado de Colima.
- Congreso del Estado de Durango (2019). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*. Victoria de Durango: Congreso del Estado de Durango.
- Congreso del Estado de Guanajuato (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato*. Guanajuato: Congreso del Estado de Guanajuato.
- Congreso del Estado de Guerrero (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero*. Chilpancingo de los Bravo: Congreso del Estado de Guerrero.
- Congreso del Estado de Hidalgo (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*. Pachuca de Soto: Congreso del Estado de Hidalgo.
- Congreso del Estado de Jalisco (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.
- Congreso del Estado de México (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca de Lerdo: Congreso del Estado de México.
- Congreso del Estado de Michoacán (2018). *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán*. Morelia: Congreso del Estado de Michoacán.
- Congreso del Estado de Morelos (2018). *Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos*. Cuernavaca: Congreso del Estado de Morelos.
- Congreso del Estado de Nayarit (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit*. Tepic: Congreso del Estado de Nayarit.

- Congreso del Estado de Nuevo León (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo*. Monterrey: Congreso del Estado de Nuevo León.
- Congreso del Estado de Oaxaca (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo*. Oaxaca de Juárez: Congreso del Estado de Oaxaca.
- Congreso del Estado de Puebla (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Puebla de Zaragoza: Congreso del Estado de Puebla.
- Congreso del Estado de Querétaro (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*. Santiago de Querétaro: Congreso del Estado de Querétaro.
- Congreso del Estado de Quintana Roo (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*. Chetumal: Congreso del Estado de Quintana Roo.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí*. San Luis Potosí: Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- Congreso del Estado de Sinaloa (2018). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa*. Culiacán Rosales: Congreso del Estado de Sinaloa.
- Congreso del Estado de Sonora (2018). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sonora*. Hermosillo: Congreso del Estado de Sonora.
- Congreso del Estado de Tabasco (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*. Villahermosa: Congreso del Estado de Tabasco.
- Congreso del Estado de Tamaulipas (2018). *Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*. Ciudad Victoria: Congreso del Estado de Tamaulipas.
- Congreso del Estado de Tlaxcala (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala de Xicoténcatl: Congreso del Estado de Tlaxcala.
- Congreso del Estado de Veracruz (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Xalapa-Enríquez: Congreso del Estado de Veracruz.

- Congreso del Estado de Yucatán (2018). *Ley de Gobierno del Poder Legislativo. Yucatán*. Mérida: Congreso del Estado de Yucatán.
- Congreso del Estado de Zacatecas (2019). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Zacatecas: Congreso del Estado de Zacatecas.
- Cuninghame, K. (2009). *Directrices para bibliotecas parlamentarias*. Munich: De Gruyter Saur.
- Daviter, F. (2015). The Political use of Knowledge in the Policy Process. *Policy Sciences*, 48(4), 491-505.
- Esterling, K. (2004). *The Political Economy of Expertise: Information and Efficiency in American National Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gailmard, S. y L. Patty (2007). Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion and Bureaucratic Expertise. *American Journal of Political Science*, 51(4), 873-889.
- Hall, R. (1996). *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Hall, R. y A. Deardorff (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), 69-84.
- Jackson-Elmoore, C. (2005). Informing state Policymakers: Opportunities for Social Workers. *Social Work*, 50(3), 251-261.
- Jones, B. (2001). *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B. y F. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B., F. Baumgartner y J. Talbert (1993). The Destruction of Issue Monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 87(3), 657-671.
- Kingdon, J. (1981). *Congressmen's Voting Decisions*. Nueva York: Harper & Row.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lupia, A. y M. McCubbins (1994). Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly*, 19(3), 361-384.

- Maasen, S. y P. Weingart (eds., 2005). *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Dordrecht: Kluwer.
- Marcella, R., G. Baxter y N. Moore (2003). The Effectiveness of Parliamentary Information Services in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 20(1), 29-46.
- Miller, R., R. Pelizzo y R. Staphurust (2004). Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: The Sources of Parliamentary Information. World Bank Institute Working Paper, 37238, Washington: Banco Mundial.
- Missingham, R. (2011). Parliamentary Library and Research Services in the 21st century: a Delphi study. *IFLA Journal*, 37(1), 52-61.
- Mooney, C. (1991), Information Sources in State Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly*, 16(3), 445-455.
- Nava, S. (2004). Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos. En Balkin, R. (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico* (pp. 41-75). México: Universidad Anáhuac, Universidad Estatal de Nueva York, ITAM, CIDE.
- Nelson, D. y S. Webb (2012). Lobbying Coalitions and Government Policy Change: an analysis of Federal Agency Rulemaking. *The Journal of Politics*, 74(2), 339-353.
- Orta, S. (2004). El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución. En R. Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico* (pp. 13-40). México: Universidad Anáhuac, Universidad Estatal de Nueva York, ITAM, CIDE.
- Porter, O. (1974). Legislative Experts and Outsiders: The Two-Step flow of Communication. *The Journal of Politics*, 36(3), 703-730.
- Reveles, F. (2011). Los estudios sobre los congresos locales en México: Temas y problemas. *Estudios Políticos*, 9(23), 11-30.
- Rich, A. (2004). *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rich, R. y C. Oh (2000). Rationality and use of Information in Policy Decisions: a Search for Alternatives. *Science Communication*, 22(2), 173-211.

- Ringe, N. (2005). Policy Preference Information in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points. *American Journal of Political Science*, 49(4), 731-745.
- Ryle, M. (1981). The Legislative Staff of the British House of Commons. *Legislative Studies Quarterly*, 4(4), 497-519.
- Sabatier, P. y H. Jenkins-Smith (eds., 1993). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. y D. Whiteman (1985). Legislative Decision Making and Substantive Policy Information: Models of Information flow. *Legislative Studies Quarterly*, 10(3), 395-421.
- Unión Interparlamentaria (UIP) y Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA) (2015). *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*. La Haya: IFLA.
- Valencia, L. (2009). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, mayo-junio, 69-76.
- Watson, D. (2018). *Pesticides and Agriculture: Profit, Politics and Policy*. Cambridge: Burleigh Dodds Science Publishing.
- Watt, I. (2010). Members use of Information and Changing Visions of the Parliamentary Library. *Library Trends*, 58(4), 434-458.
- Weiss, C. (1989). Congressional Committees as Users of Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 8(3), 411-431.
- Weissert, C. y W. Weissert (2000). State Legislative Staff Influence in Health Policy Making. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 25(6), 1121-1148.
- Workman, S., B. Jones y A. Jochim (2009). Information Processing and Policy Dynamics. *Policy Studies Journal*, 37(1), 75-92.