

LA LEGISLACIÓN, EL LEGISLADOR Y EL ANÁLISIS CUALITATIVO

THE LEGISLATION, THE LEGISLATURE AND QUALITATIVE ANALYSIS



Verónica Sánchez García¹

SUMARIO: 1. Planteamiento del problema. 2. El impacto del trabajo legislativo. 3. El legislador como investigador del hecho social y jurídico. 4. La legislación como producto de la investigación científica. 5. La aplicación del enfoque cualitativo en el trabajo legislativo. 6. Conclusiones. Fecha de recepción: 20 de agosto de 2009/fecha de aprobación: 26 de septiembre de 2009.

RESUMEN: El trabajo parte de la consideración de que la aplicación del análisis cualitativo en la elaboración de leyes proporciona al legislador y sus asesores, la explicación de los acontecimientos y el contexto en que estos se desarrollan de manera precisa, así como de los mecanismos para solucionar un problema de la realidad. Por ello, la Ley Orgánica del Poder Legislativo propone, por llamarlo así, distintas técnicas, a saber: la comparecencia, foros, consulta pública, entre otros, todos de carácter cualitativo, para que el legislador se allegue de información que será valiosa para identificar los problemas y

¹ Licenciada y Maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Candidata a Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos de Estado de Jalisco, A.C. Abogada Investigadora en el Congreso del Estado de Jalisco.

sus posibles soluciones desde su origen. Sin embargo, el deficiente conocimiento y, por lo tanto, aplicación de este método, da como resultado la expedición de leyes sin sustento y sin un objetivo claro que, desgraciadamente, sirven para la satisfacción de fines mediáticos, cuando el análisis cualitativo es, en cambio, una herramienta útil de recopilación de datos sensibles y de una realidad que está a la par de los indicadores estadísticos y que, además, es reconocida como ya se señaló, por la propia legislación.

ABSTRACT: The paper departs from the consideration that the application of the qualitative analysis in the elaboration of laws provides the legislator and his advisers, the explanation of the events and the context in which these develop in a precise way, as well as from the mechanisms to solve a problem of the reality. For it, the Organic Law of the Legislative Power proposes, for being calling it, different skills like that, namely: the appearance, forums, public consultation, between others, all of qualitative character, in order that the legislator arrives of information that will be valuable to identify the problems and possible solutions for them. Nevertheless, the deficient knowledge and, therefore, application of this method, it gives like proved the expedition of laws without sustenance and without a clear lens that, unfortunately, they serve for the satisfaction of media purposes, when the qualitative analysis is, on the other hand, a useful tool of summary of sensitive information and of statistical indicators.

PALABRAS CLAVE: Legislador, ley, análisis cualitativo.

KEY WORDS: Legislator, law, qualitative analysis.

1. Planteamiento del problema

Una legislatura es el periodo en que se desarrolla la actividad legislativa de los diputados y los senadores. Para efectos de esta investigación, se concentrará la exposición en el Poder Legislativo del estado Jalisco, en la que cada una de las legislaturas se integra exclusivamente por diputados y diputadas electos de manera popular mediante el voto

directo de los ciudadanos, a diferencia del Congreso de la Unión, que se constituye por los diputados federales y los senadores.

Los Poderes Legislativos de las entidades federativas, también se les denomina Congresos de los Estados, por lo que ambas expresiones pueden utilizarse como sinónimos, a efecto de describir su actividad como uno de los tres poderes públicos –legislativo, ejecutivo y judicial-.

En las legislaturas LVI (2001-2004), LVII (2004-2007) y la actual LVIII (2007-2010) en el Congreso del estado de Jalisco, se observa una gran actividad en la elaboración, expedición y aprobación de documentos jurídicos que, una vez publicados por el titular del Ejecutivo del estado, se convierten en leyes de carácter general y de observancia obligatoria que impactarán la vida cotidiana de los jaliscienses.

Ante este panorama los estudiosos del derecho han detectado deficiencias en las funciones del legislador, el que ha dado mucho de qué hablar sobre la eficacia de su trabajo.

En primer lugar, desgraciadamente, se percibe que al Poder Legislativo le interesa más la producción normativa que la calidad de la misma; es decir, que se orientan a la presentación de iniciativas de ley y de acuerdos legislativos con enfoque cuantitativo –cantidad- que del cualitativo –calidad-, ya que el trabajo lo han encauzado en una excesiva presentación de proyectos de ley, imperando la lógica de la competencia entre las fracciones parlamentarias en las que los números se han convertido en los indicadores principales, pretendiendo sean éstos los que reflejen la productividad legislativa, dejando de lado y muy olvidado el aspecto de la calidad y la eficiencia en las normas que expiden.

Al respecto, el doctor Salvador Nava Gomar opina que: “Ante el panorama actual de la excesiva producción legislativa, pareciera que se atiende o se da mayor importancia a que el legislador o su asesor, como elaboradores de leyes, subordinan las soluciones técnicas a las limitaciones que la urgencia partidista le impone y la dimensión sociológica termina por

exteriorizar la vida jurídica parlamentaria a través de una serie de usos, prácticas, acuerdos, precedentes, costumbres y convenciones que rara vez tienen que ver con la eficaz y precisa metodología que requiere el proceso legislativo, pero, lo más grave aún es el hecho de que el legislador no ha tenido suficientemente en cuenta las circunstancias locales, las cuestiones asociadas a la ejecución, entre otras deficiencias”².

Aunado a ello, mucha responsabilidad tienen los medios de comunicación. La prensa y los noticieros presentan estadísticas de rendimiento legislativo por diputado basado en cifras y no en los contenidos que expliquen el fondo y fin de una ley, provocando un impacto negativo en el lector quien percibe parcialmente la información, porque se trata de una investigación limitada por parte del comunicador, ya que en todo caso, como se decía, debía complementarse la nota con la explicación del contenido del documento de manera sustancial.

De esta manera, la práctica legislativa está fuertemente influenciada por los sucesos del momento, observados como problemas inmediatos a resolver imperantes en una sociedad de manera mediática, que son vistas como oportunidades electorales y de protagonismo político, sin resolver el fondo u origen del problema.

Los legisladores no consideran que la nota periodística sea únicamente el efecto del problema social y mucho menos se preguntan si éste tiene su origen en causas económicas, políticas, culturales, cuya solución no necesariamente sería de carácter jurídico, a través de la aprobación de una ley. En cambio, la viable solución bien podría ser la efectiva ejecución de un programa de gobierno, la adecuada distribución de los apoyos económicos de los beneficiarios de un proyecto, la contratación de personal especializado para un área en particular o la apropiada impartición de justicia, por mencionar algunos ejemplos.

² Cfr. NAVA GOMAR, Salvador O. (Coordinador). *Manual de técnica legislativa*. Coedición Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, The State University of New York y D&P Consultores, México, 2005. Tomo I, p. 182.

El maestro Raúl Rojas Soriano indica que: “Las ciencias que estudian la sociedad, al igual que otras ramas del conocimiento humano, han sido utilizadas en ocasiones para satisfacer intereses minoritarios o para indagar aspectos de poca trascendencia para el conglomerado social”³, de lo que el trabajo legislativo no está exento; es decir, el legislador, frecuentemente, está lejos de atender los problemas sociales; asimismo, el maestro Rojas agrega: “Muchas investigaciones carecen de una auténtica proyección social por estar orientadas al utilitarismo económico, componente básico de la sociedad de consumo; otras centran su atención sobre problemas irrelevantes o se llevan a cabo con enfoques parciales que impiden formular políticas y estrategias de acción e incrementar el acervo de conocimientos científicos en la esfera social”⁴.

Otro efecto observado, relacionado con el anterior, es la propuesta de un proyecto de ley similar al aprobado en otra entidad federativa, como es el caso del Distrito Federal que ha servido de ejemplo innovador y que se pretenden aplicar sus propuestas legislativas en el estado de Jalisco; que si bien está destinada a los habitantes mexicanos, las condiciones políticas, económicas o jurídica son diferentes a las que pudieran ocurrir en ésta u otra entidad; es decir, el patrón cultural varía, ya que cada sistema social tiene un modo único para entender eventos en lo particular y en lo general.

Por ejemplo, en el Distrito Federal gobierna un partido de izquierda y en Jalisco un partido de derecha, lo que implica ideologías sumamente distintas entre ambos, que impide se produzcan los mismos efectos de una propuesta similar en una u otra entidad, como lo es la despenalización del aborto, las sociedades de convivencia, el matrimonio entre personas del mismo sexo, en la que por cierto recientemente, se aprobó el cambio de nombre por cambio de sexo, e incluso la posibilidad de legislar con respecto al consumo de las sustancias tóxicas. El partido de izquierda se caracteriza por su *mente abierta*, radical y por incluir a todos los sectores sociales; mientras que el partido de derecha se caracteriza por su sentido profundamente conservador, cuyo centro de atención y prioridad es la familia.

³ Cfr. ROJAS SORIANO, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. 40ª. edición. México, Editorial Plaza y Valdés, 2003, p. 21.

⁴ *Ibidem*.

Por lo tanto, no todas las propuestas legislativas de otras entidades son aplicables a Jalisco, ya que cada una tiene un Plan Estatal de Gobierno, cuyo contenido indica el proyecto de estado que se desea, y en él se especifica cuáles son las necesidades prioritarias por atender, así como la meta que se pretende lograr y está sujeto a las condiciones que cada estado posee, tales como los recursos naturales, de población o económicos ya que algunos serán primordialmente agrícolas, otros industriales, entre otros, que afectan directamente a sus sociedades. Se recuerda que el Plan Estatal de Gobierno es el resultado de la consulta pública y de la participación de especialistas en las diversas materias quienes elaboran propuestas que reflejan la aspiración no sólo de gobierno, sino también de calidad de vida que se desea en una entidad. Es decir, es un documento con un fuerte contenido de elementos cualitativos, debido a la directa participación de los ciudadanos en su elaboración, acompañado de elementos cuantitativos que permiten objetivar las metas propuestas.

Por consiguiente, el maestro Carlos Sempé Minvielle opina que: “Se debe analizar si verdaderamente existe la necesidad de expedir una ley o de reformar las existentes. Hay que desterrar la práctica tan común de querer solucionar cualquier problema con la expedición de una ley, so pretexto de que la legislación vigente es la causa del problema. Esta tendencia de reformar leyes, es lo que algunos han llamado *nerviosismo legislativo*”⁵.

En segundo lugar, son preocupantes las constantes reformas y adiciones a las leyes que provocan en el litigante y el juzgador una seria inseguridad y poca certeza de la norma jurídica, debiendo acudir en cada momento a la consulta de los ordenamientos legales con el fin de confirmar que los fundamentos jurídicos de su demanda estén actualizados con la ley vigente, peor aún es que con bastante frecuencia, las reformas no son significativas o muy claras lo que les obliga indagar en la exposición de motivos y considerandos del dictamen, muchos de ellos elaborados sin una explicación o justificación adecuada de las reformas, pero que al fin, hacen obligatoria la norma jurídica por su carácter de ley.

⁵ Cfr. SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Técnica legislativa y desregulación*. 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 1.

Por eso, el maestro Luis Ponce de León Armenta refiere que: “La realización de la justicia en las diversas esferas del Derecho como ciencia constituye el objetivo central de toda investigación jurídica; valor que se complementa con el de la seguridad jurídica”⁶.

Por mencionar algunos ejemplos, el Código Civil del Estado de Jalisco, inició su vigencia el día 14 de septiembre de 1995, con el decreto número 15776, durante el mandato constitucional del entonces gobernador sustituto Carlos Rivera Aceves, sufriendo su primera modificación con fecha de 18 de noviembre de ese mismo año; es decir, a tan sólo dos meses de su publicación, formando un total de 44 reformas hasta el día 27 de mayo de 2008.

El Código Penal del Estado de Jalisco, inició su vigencia el día 2 de noviembre de 1982, con el decreto número 10985, bajo el mandato del gobernador constitucional Flavio Romero de Velasco modificándose por primera vez el día 31 de diciembre de 1983, a once meses del inicio de su vigencia, sumando al día 5 de julio de 2008 un total de 51 modificaciones.

Otro ejemplo es la Ley de Desarrollo Urbano, cuya vigencia inició el día 11 de septiembre de 1993, bajo el mandato del Licenciado Carlos Rivera Aceves entonces Gobernador sustituto del Estado de Jalisco, con el decreto número 15097; sin embargo, para el día 17 de enero de 1998, a cinco años de su vigencia, se llevó a cabo la primera modificación de aproximadamente 148 artículos.

A la fecha, los decretos de la Ley de Desarrollo Urbano reformados suman un total de trece decretos cuyo contenido de modificaciones ha sido motivo de grandes discusiones, lo que ha generado la creación del Código Urbano del estado de Jalisco, cuya vigencia dará inicio en enero del año 2009.

⁶ Cfr. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Metodología del derecho*. 9ª. edición. México, Editorial Porrúa, 2005, p. 1.

Cabe señalar que, aún cuando ya se aprobó y publicó dicho código, éste no ha dejado de ser un tema controvertido que ha invitado a la discusión minuciosa en foros de análisis ciudadanos en donde existe la posibilidad de que se plasmen propuestas al Congreso del estado de Jalisco e, incluso, ya se han presentado amparos en contra del contenido del código aún cuando no ha entrado en vigor, a lo que se deberán adicionar juicios de amparo contra el primer acto de aplicación de esa norma.

Actualmente, el estado de Jalisco tiene aprobadas aproximadamente 135 leyes y 8 Códigos, además de un sinnúmero de reglamentos expedidos por el ejecutivo del estado, acuerdos, convenios y decretos; lo que incrementa el número de legislaciones que gobernantes y gobernados deben conocer.

Finalmente, aunado a este cúmulo y dispersión de la legislación, lo que provoca alarma es el desarrollo del contenido de la exposición de motivos y el dictamen que las aprueba que, como ya se mencionó, son pobres en fundamentos que justifiquen la necesidad de su modificación. Peor aún es que no señalan el objetivo general o resultado que se pretende obtener, lo que incita al estudioso del derecho a acudir a los diversos métodos de interpretación para desentrañar la voluntad o la intención del legislador para que éste llevara a cabo la reforma, todo ello para que el juzgador se sitúe en las adecuadas condiciones jurídicas que le ofrezcan claridad y certeza en la ley para resolver un conflicto, en el mejor de los casos, ya que peor es que el ciudadano deba acudir al amparo, la acción y la controversia constitucional como medios de defensa ante el más alto tribunal constitucional mexicano: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta desentrañe el sentido de una norma así como su válida aplicación.

Cabe señalar que, no se están considerando el número de iniciativas que se desechan o están pendientes por dictaminarse, lo que engrosa el número de proyectos legislativos que cada mes se presentan ante la asamblea legislativa, lo que también lleva a preguntarse el motivo por el que se desecharon, como podría ser la falta de motivación y fundamentación,

deficiencia en los acuerdos políticos o porque realmente se ha considerado que no es necesaria la creación de una ley.

Tampoco se considera el hecho de que los legisladores y legisladoras con carácter de propietarios, es decir los que fueron electos popularmente, casi a la mitad de la legislatura para la que fueron elegidos, soliciten licencia para dedicarse a realizar campaña política para favorecerse a nuevos cargos públicos, lo que implica sean nombrados los legisladores suplentes para integrarse a la legislatura; esto provoca que los *nuevos legisladores* dejen de lado las iniciativas presentadas por sus antecesores, dando prioridad a nuevos proyectos legislativos, sin dar seguimiento a los anteriores.

Surgen entonces las preguntas acerca de cómo observa el legislador el derecho, en particular el Congreso del estado de Jalisco, qué métodos y técnicas cualitativas implementa en la investigación de un fenómeno social que le permitan conjuntar de manera armónica el derecho y la solución de un conflicto o, mejor aún, su prevención.

La importancia de aplicación del enfoque cualitativo en la elaboración de leyes, radica en que la adecuada investigación de aquél género de un fenómeno social le proporcionarían al legislador y sus asesores la explicación de los acontecimientos, el efecto estudiado, su esencia, naturaleza, comportamiento, el contexto, entre otros aspectos utilizados en las ciencias sociales, es decir, les proporcionarían una explicación precisa del efecto y los mecanismos para solucionarlo⁷.

Aunado a que los estudios cualitativos, por su flexibilidad, involucran la recolección de datos utilizando técnicas que no pretenden medir ni asociar las mediciones con números de manera exclusiva, lo que permite la utilización de diversas técnicas como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, inspección de historias de vida, análisis semántico y de

⁷ Cfr. CORONA NAKAMURA, Luis. *Investigación cualitativa en el ámbito jurídico*. 1ª. edición, México, Universidad de Guadalajara. 2006, p. 46.

discursos cotidianos, interacción con grupos o comunidades e introspección⁸, que ayudarán al investigador a obtener información de una manera *más personal* o *emotiva*, que la descripción numérica no expresa.

Finalmente, se pregunta si la ley establece lineamientos que los legisladores deberán considerar para abordar el derecho y, como consecuencia, expedir la legislación o, si la ley deja a su arbitrio los temas y los enfoques para llegar a la conclusión de que emitir la legislación es la solución a los problemas planteados; es decir, vale la pena preguntarse si el legislador considera el análisis cualitativo en sus propuestas, y si es afirmativo, qué métodos y qué técnicas son las que aplica.

2. El impacto del trabajo legislativo

La importancia de la actividad del legislador y de las leyes en lo específico, radica en que éstas son los instrumentos a través de los cuales se dan los preceptos necesarios para regular la convivencia en una sociedad civilizada y, son tan variadas sus disposiciones, que algunas están referidas a objetos, propiedades, hechos, fenómenos, estados de ánimo o conductas posibles⁹.

De ahí que la actividad del legislador sea dinámica, teniendo como obligación mejorar y readaptar las leyes de acuerdo a la necesidad social, económica, política y cultural en un tiempo y lugar determinados, que permitan la convivencia de los gobernados y los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial- de manera armónica apegada al principio de legalidad.

Como bien reflexiona el Maestro Jesús Covarrubias Dueñas con respecto a los compromisos sociales en la creación y defensa de los valores comunes, manifestados en las acciones de los poderes públicos, cuando señala que: “La conciencia colectiva es el

⁸ Cfr. HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. *Metodología de la investigación*. 3ª. edición. México, Editorial McGraw-Hill, 2003, p. 12.

⁹ Cfr. LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Redacción Legislativa*. 1ª edición, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, 2004, p. 13.

resultado de una identidad racial, cultural, de lenguas, de religión, de costumbres y tradiciones, de idiosincrasia y demás elementos que conforman a una Nación, a través de los cuales se cimienta el Estado en el que existen subsistemas jurídicos de carácter iusnaturalista y de derecho positivo, los que se dan en contraposición; entonces, la tarea es de armonizarlos en yuxtaposiciones para que existan equilibrios en las partes y en el todo para establecer puntos de apoyo y mover la gran energía social del país en una misma dirección, (...) o que al menos lográramos estar de acuerdo en cuanto al fondo de los principios, ya entonces iniciaríamos a fincar las bases de un Estado nuestro y a nuestra medida, que por lo pronto, no existe”¹⁰.

De lo anterior se desprende que el legislador, como representante de elección popular, previo a la expedición de una ley, debe reflexionar en la conciencia colectiva en el que intervienen factores de identidad racial, cultural, lenguas, religión, costumbres, idiosincrasia y demás elementos que nos unen y nos identifican como nación y, en particular, como jaliscienses; aunado a considerar las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de un tiempo y lugar determinado para que se logre, en mayor medida, el punto de equilibrio que dirija a los jaliscienses y sus órganos de gobierno, en un mismo sentido.

Alexis de Toqueville expresó: “Si la ley está bien hecha, pero su objeto es malo, será peligrosa en proporción a su misma eficacia”¹¹. De lo que se desprende que si una ley es defectuosa está fallando en su esencia, en su finalidad, pierde su razón de existir frente a la regulación que pretende, se convierte en inapropiada y “no es susceptible ni digna de constreñir derechos”¹².

Por lo tanto, el trabajo del legislador es de suma importancia por el impacto jurídico que su actividad representa hacia los jaliscienses y sus instituciones; lo que implica que su

¹⁰ Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Derecho constitucional electoral*. 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 290.

¹¹ Citado por NAVA GOMAR, Salvador O., *op. cit.*, p. 179.

¹² Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Técnica legislativa*. México, Editorial Mc-Graw Hill, 2002, p. 69.

actividad legislativa, por su propia naturaleza, requiera que el legislador se convierta en un verdadero investigador.

3. El legislador como investigador del hecho social y jurídico

El maestro Luis Ponce de León indica que: “La investigación del derecho es investigación científica, en consecuencia, toda indagación en el ámbito jurídico es investigación científica en sentido amplio. La investigación científica es factor determinante para el desarrollo de la ciencia; a mayor y mejor investigación científica del derecho corresponde mayor desarrollo de la ciencia del derecho. Cuando el objeto de investigación es un fenómeno socio-jurídico, la indagación adquiere el carácter de investigación científica del derecho, tarea que se realiza para el bien del hombre mediante la satisfacción de la necesidad de justicia y seguridad jurídica”¹³.

La investigación científica es un proceso de indagación tendiente a buscar o clarificar la verdad jurídica, satisfacer las diversas necesidades humanas, de justicia y seguridad jurídica y resolver los problemas socio-jurídicos mediante la aplicación del método científico y demás métodos y técnicas adecuados al objetivo de cada investigación para el bienestar del hombre.¹⁴

Por consiguiente, la investigación jurídica es científica y se ubica dentro de la investigación de las ciencias sociales con todas sus implicaciones, de ahí que el legislador cuente con el personal multidisciplinario que lo auxilie para tener un panorama definido, no aproximado, sino concreto de lo que se pretende legislar para evitar la expedición de leyes injustas, irreales, incongruentes y de situaciones que van más allá de la mera técnica legislativa, ya que el principal problema de la investigación en las ciencias sociales se da en cuanto a que no existe la repetición idéntica de los fenómenos sociales, lo que es casi imposible y hace difícil establecer leyes universalmente válidas como se dan en las ciencias de la naturaleza, cuyos fenómenos sí se repiten de manera exacta.

¹³ Cfr. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *op. cit.* p. 169.

¹⁴ *Ibid. supra.* p. 173.

Para que la investigación social sea efectiva, el legislador y sus asesores como investigadores deben considerar la estrecha interdependencia de todas las ciencias sociales, ya que no es posible plantearnos un problema económico o político sin considerar sus implicaciones en la norma jurídica y su trabajo debe ir más allá de la mera técnica legislativa, la que se define como el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación en interpretación general de las leyes¹⁵; sin embargo, en la práctica ésta última pareciera ser la que prevalece ya que se atiende, en particular, a meras cuestiones de redacción.

La redacción legislativa consiste en poner en orden por escrito una serie de normas jurídicas, a través del uso correcto de términos comprensibles, necesarios y suficientes¹⁶, lo que implica que en muchas ocasiones se dejen de lado o se descuiden los aspectos de carácter metodológico y filosóficos, que tan necesarias son sus aplicaciones como marcos de referencia o puntos de partida que permitan al investigador iniciar su estudio de manera sistemática y coherente, con una postura doctrinal adecuadamente identificada con el objeto de estudio que le permita situar al lector y explicar lo que se pretende investigar y, así, proponer soluciones de los problemas en esta entidad federativa, además de que fundamentan la decisión acordada motivada por un marco teórico que fortalece y da congruencia al texto legislativo con un fin en particular.

Las ciencias sociales se ocupan de los hombres, no de las cosas, sus experiencias, sus actitudes y su comportamiento constituyen los elementos de estudio social, sin embargo, consideran al hombre en su relación con las cosas¹⁷. Las ciencias sociales se interesan por los modos, según los cuales los hombres se influyen mutuamente, los efectos recíprocos de unos sobre otros. La investigación científica no sólo se limita a resolver problemas mediante la aplicación del método científico, sino que va más allá, busca la verdad y la

¹⁵ Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *op. cit.* p. 67.

¹⁶ Cfr. LÓPEZ RUIZ, Miguel. *op. cit.* p. 55.

¹⁷ Cfr. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *op. cit.* p. 171.

satisfacción de necesidades humanas, auxiliándose del uso de métodos y técnicas que considere adecuadas al logro del objetivo propuesto.¹⁸

Por ejemplo, la iniciativa popular que propuso reformar y adicionar a la Constitución Política del Estado de Jalisco, en sus artículos cuarto y décimo quinto para que el Estado proteja y reconozca la vida de todo individuo o persona desde la concepción hasta la muerte natural, más conocida como *Ley antiaborto*, durante su estudio y dictaminación demostró, a propósito de la aplicación de la metodología, la filosofía y de las distintas técnicas de investigación, el enfoque cien por ciento *ius* naturalista de sus promotores, fundamentando la propuesta en doctrinistas que apoyan esa postura filosófica, así como de la propia constitución federal cuando avala el derecho a la vida de los mexicanos; es decir, los argumentos descritos en la exposición de motivos es congruente con lo que solicitan; sin embargo, carecía de algunos otros elementos que fueron responsabilidad de los dictaminadores considerar para llegar a una conclusión adecuada apegada a la realidad, como fueron los enfoques sociológicos, como por ejemplo, el número de abortos clandestinos y las muertes producto de esas acciones que, indudablemente, en Jalisco como en otras entidades federativas, han de existir.

Por ello, la labor de investigación y de conocimiento va más allá de la mera técnica legislativa y que deben enfrentar los legisladores y sus asesores, para discutir y resolver aprobar o rechazar una propuesta, ya que a su vez, se debe fundamentar y motivar una decisión, ya sea apegándose a lo dicho por los promotores de una iniciativa ya sea popular o a propuesta de alguno de los poderes, avalando su contenido o bien, rechazándolo a través de posturas filosóficas cuyos fundamentos van más allá del derecho natural o del derecho positivo, así como describir las consecuencias que implicarían aprobar o rechazar la iniciativa, ya que entonces, se deberá acompañar de indicadores que demuestren la realidad del problema al que se pretende dar una solución a través de la modificación o creación de una ley.

¹⁸ *Ibid. supra.* p. 173.

4. La legislación como producto de la investigación científica

En vista de que los legisladores se convierten en los representantes sociales, en los intermediarios entre la sociedad y el gobierno para hacer llegar las inquietudes y necesidades de la comunidad a los estratos en los que puedan ser escuchados y atendidos mediante la expedición de leyes, esta posición le permite a la ciudadanía plantearle a su legislador situaciones y problemas que le brindan a éste la oportunidad de servir a la sociedad.

De hecho, ya sea por la costumbre, la tradición y la naturaleza real, se ha establecido que el legislador asuma en la práctica el importante papel de gestor de las inquietudes y demandas populares, lo que ha provocado que la ciudadanía considere como obligación del legislador atender y encauzar sus demandas; es decir, el legislador se ha convertido en un importante elemento de comunicación entre la ciudadanía y su gobierno, labor ésta que se realiza en forma constante y permanente, en beneficio de sus representados; porque para el pueblo, un diputado o diputada debe representar un apoyo para sustentar sus anhelos de progreso y seguridad, que propicie su confianza y convicción.

De lo que se desprende que estas acciones atienden al aspecto cualitativo del ámbito jurídico, lo que le facilita al legislador, proponer leyes concretas y eficientes, considerando la previa y exhaustiva investigación del fenómeno que se pretende abordar, identificando si el origen del problema es económico, político, social, cultural, permitiéndoles evaluar si es necesaria una propuesta de carácter jurídico normativo para su solución, es decir, una ley.

Las cualidades del enfoque cualitativo convierten a este método en una herramienta bondadosa en la investigación, ya que permite llevar a cabo una serie de pasos que favorecerán la adquisición del conocimiento de manera más cercana a la objetividad. En el caso del enfoque cualitativo, éste parte de la observación y la evaluación de fenómenos, establece suposiciones, prueba y demuestra, revisa, propone, modifica, cimenta y/o fundamenta las suposiciones e ideas o incluso, genera otras.

Si bien es cierto, habrá quienes pongan en tela de juicio la efectividad del método cualitativo y sus técnicas, sin embargo, también es cierto que “contraponer en las ciencias sociales la imprevisión y el subjetivismo de lo cualitativo, al rigor y a la objetividad de lo cuantitativo, es olvidar que sólo se obtiene lo cualitativo en base a lo cuantitativo”¹⁹.

O sea que ambos métodos, cualitativo y cuantitativo, se complementan uno a otro, porque los dos, en su finalidad, como en el caso del cuantitativo es numerar y en el cualitativo es explicar los fenómenos, y permiten al investigador obtener conclusiones verdaderas. Recuérdesse que las estadísticas por sí mismas no brindan explicaciones completas, mientras que referirse únicamente a un hecho social, tampoco es representativo de un problema en particular. Sin embargo, cuando ambos datos se conjugan, se complementan y se obtiene un panorama mucho más amplio que si se contara con tan sólo uno de ellos.

En un ejemplo hipotético, suponiendo que el legislador ha detectado que durante el mes de diciembre aumenta el número de muertes en accidentes viales en la zona metropolitana de Guadalajara, y que la cifra se incrementa sensiblemente en comparación con el resto del año. Hasta este momento el legislador únicamente cuenta con el dato de carácter cuantitativo.

Ante la alarmante cifra, en las puertas del Congreso del Estado, cientos de madres dolidas por las pérdidas de la vida de sus hijos, se aglutinan solicitando sean recibidas por los diputados coordinadores de las fracciones parlamentarias, para entrevistarse con ellos y les ofrezcan una solución a este grave problema. Como es de esperarse, no son atendidas inmediatamente, por lo que bajo pleno rayo de sol deciden instalarse permanentemente, entre gritos y empujones, hasta que por lo menos, algún diputado las atiende y escuche sus peticiones.

¹⁹ GRAWITZ, Madeleine. *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. México, Editia Mexicana, 1987, p. 310.

Finalmente, son recibidas os diputados coordinadores proponen ante la Asamblea legislativa la modificación a la Ley de Servicios de Vialidad y Tránsito, en la que se expone que todos los ciudadanos que utilicen vehículos automotores, que rebasen los límites de velocidad establecidos, serán acreedores, además de una multa, a la retención de la licencia y del vehículo por tres meses y que, además, en caso de reincidencia, el retiro de la circulación del vehículo será durante un año.

En este ejemplo el legislador, motivado por una petición social –las madres dolidas- y un fenómeno real –las muertes por accidentes viales-, accedió a realizar reformas a una ley sin llevar a cabo una investigación completa; es decir, únicamente tomó en cuenta el número de muertes por accidentes viales –dato cuantitativo-, y emitió una posible solución – propuesta de modificación a la Ley de Vialidad y Tránsito-, sin reflexionar, ni mucho menos indagar, sobre datos como que en el mes de diciembre se llevan a cabo las celebraciones navideñas y de año nuevo en las que mayor número de personas consumen alcohol durante más días y en cantidades mayores a las acostumbradas en el resto del año; tampoco tomó en cuenta que el alcohol provoca serias alteraciones a los reflejos y al sistema nervioso de las personas, lo que a su vez estimula cambios de conducta y de percepción de la realidad. Por lo que no se estudia que los accidentes viales y, sobre todo las muertes, pudieron haberse presentado por agresiones físicas o con arma entre los conductores de los vehículos y sus acompañantes, bajo la influencia del alcohol y no precisamente como consecuencia del choque. De esta manera, sucesivamente se pueden enumerar diversas situaciones que deben ser analizadas para atacar el problema de fondo y no emitir una medida legislativa un tanto drástica que no solucionará la situación en estudio.

La solución podría ser una intensa campaña de prevención en el consumo del alcohol y sus consecuencias fatales, sobre todo, previa a las fechas de las celebraciones navideñas y de año nuevo, entre otras acciones. Por otra parte, la sanción que el legislador proponía, definitivamente, resultaría mucho más grave sin atacar el problema de origen, dejando al

conductor sancionado, sin vehículo para trasladarse a su trabajo una vez iniciado el año y las actividades cotidianas, lo que a su vez desencadenaría otros problemas sociales.

Por lo tanto, “hay que reconocer, a favor de la cuantificación, que supone un análisis sistemático de los datos, primer etapa hacia la ciencia, y que permite su verificación, y en ocasiones, su medición. Indudablemente, no estamos todavía en la fase de descubrimiento de verdaderas leyes, pero eso no significa que no se pueda llegar a ello. (...) la mayoría de los sabios e investigadores en ciencias sociales admiten que no hay una sola técnica, un solo medio utilizable en todas las ciencias sociales. Reconocen que no hay oposición entre cualitativo y cuantitativo, sino un *continuum* que va de la investigación cualitativa sistematizada hasta las formas de medición más rigurosas”. Sin embargo, “todo el mundo está ahora de acuerdo en un punto: no importa cuál fuere el grado de precisión obtenido, lo que se ha medido sigue siendo casi siempre, al principio *cualitativo*”²⁰.

Mediante el método cualitativo el legislador, en su carácter de investigador del fenómeno socio jurídico, descubre y define preguntas, recolecta datos, sin necesidad de una estricta medición numérica, a través de la descripción y la observación; participa de manera directa en los eventos y los interpreta y, como consecuencia, desarrolla una propuesta de ley denominada iniciativa.

De esta manera, las inquietudes y demandas de sus representados las convierte en leyes o decretos que modifican, adicionan y derogan preceptos legales, presentando iniciativas que vienen a establecer nuevos ordenamientos que contemplan las peticiones de los gobernados, haciendo con ello un acto de mejor justicia²¹.

Las facultades de las legislaturas son muy amplias y algunas de ellas se mencionan expresamente en sus textos constitucionales locales, a saber: función educativa, reglamentación de profesiones, procedimientos para fraccionar y enajenar extensiones de

²⁰ GRAWITZ, Madeleine. *op. cit.* pp. 319-320.

²¹ Al respecto véase el “Manual del diputado”, visible en la página del Congreso del Estado de Jalisco, disponible en *internet*: www.congreso.jalisco.gob.mx.

tierras que excedan los límites de la pequeña propiedad, legislar para la organización del patrimonio de la familia, expedición de leyes y decretos, expedir leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, aprobación de reformas o adiciones constitucionales, suspender los ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros en ciertos casos.

De igual modo, están facultadas para aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, entre otras actividades, y, aún cuando en cada una de las constituciones locales varíe su redacción, los fines que se pretenden son los mismos, siempre en congruencia con el texto constitucional federal. Por lo tanto, legislar es la principal función de una legislatura.

Se entiende por legislación al conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados y es también entendida como el sistema jurídico de una región o un país; como el derecho codificado para distinguirlo de la jurisprudencia, la costumbre o la doctrina; se comprende como el procedimiento de creación de leyes y decretos; la agrupación de textos legales, promulgados de acuerdo a un criterio metodológico o, para describir la función desarrollada por el órgano legislativo del poder público²².

La iniciativa de ley apertura el procedimiento legislativo, lo cual es un facultad conferida a determinados órganos para que presenten ante el Poder Legislativo, propuestas para la creación de una norma jurídica, es decir, un proyecto de ley.

La Constitución Política local, en el artículo 28, señala que tienen la facultad de presentar iniciativas de leyes y decreto: los diputados; el Gobernador del Estado; el Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia y los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal.

²² Vid. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Voz: "Legislación". En: *Diccionario Jurídico Mexicano*. 8va edición, México, Coedición Porrúa-UNAM, 1995, Tomo III, págs. 1933 y sig.

También pueden presentar iniciativas de ley los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley. Cabe señalar que la presentación de iniciativas no obliga al Poder Legislativo a su aprobación.

Vale la pena, en este momento, recordar el proceso legislativo. El distinguido maestro Miguel Villoro Toranzo lo describe detalladamente²³. Para fines didácticos, se distinguen dos etapas, la primera de ellas corresponde al Poder Legislativo y la segunda, al Poder Ejecutivo, como se advertirá a continuación.

En la etapa correspondiente al Poder Legislativo, en primer lugar, el maestro Villoro Toranzo indica a quién corresponde la facultad de presentar iniciativas de ley y de decreto; en segundo lugar, una vez recibida la iniciativa en el pleno, se turna a la o las comisiones legislativas para que sea estudiada de manera pormenorizada, ya que según el tema de la iniciativa ésta se envía a la comisión legislativa especializada en su estudio, para que ahí se elabore el dictamen de la iniciativa; en tercer lugar, el dictamen indicado se envía a la Asamblea para su discusión y votación; en cuarto lugar, una vez aprobado el dictamen se envía al ejecutivo para que la sancione.

La segunda etapa corresponde al Poder Ejecutivo. En primer lugar, una vez recibido el dictamen que aprueba la iniciativa de ley por el Legislativo, el Ejecutivo la sanciona, con la posibilidad de negarla a través del veto, que son las observaciones del ejecutivo al dictamen de ley y la remite de nueva cuenta al Poder Legislativo para que la discuta nuevamente y, en su caso, apruebe las observaciones del Ejecutivo; en segundo lugar, suponiendo que al dictamen no se le hizo ninguna observación, el Ejecutivo promulga la ley, lo que significa que es el reconocimiento solemne de que ha sido aprobada conforme al proceso legislativo y que, por consiguiente, debe ser obedecida; en tercer lugar, el Ejecutivo ordena la publicación, que es el acto por el cual una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a

²³ Cfr. VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*. 19ª. edición. México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 174-176.

quienes deban cumplirla. En Jalisco, la publicación se lleva a cabo en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Finalmente, se establece la iniciación de la vigencia que se entiende como el momento en que una ley comienza a ser obligatoria.

Considerando a la Constitución Política del estado de Jalisco, ésta señala las condiciones que habrán de observar los órganos del poder público, el que se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, a saber: encaminar sus acciones en el ámbito de sus competencias, para proveer las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad que propicien su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad.

En el ámbito familiar se señala que los poderes públicos deben colaborar con aquélla para su fortalecimiento, promover medidas que propicien el desarrollo integral de la población infantil; fomentar la participación de la juventud en actividades sociales, políticas y culturales; y auspiciar la difusión del deporte, la recreación y la cultura entre la población.

Hacia los grupos vulnerables, se expresa que el poder legislativo deberá coordinar acciones de apoyo e integración social de las personas de edad avanzada para facilitarles una vida digna, decorosa y creativa, y promover el tratamiento, rehabilitación e integración a la vida productiva de las personas con discapacidad.

En cuanto al sistema educativo éste deberá orientarse a fomentar la convivencia armónica y respetuosa entre la sociedad y la naturaleza, los valores cívicos y el trabajo productivo para una convivencia social armónica; desarrollar además, la investigación y el conocimiento de la geografía y la cultura de Jalisco, de sus valores científicos, arqueológicos, histórico y artístico, así como de su papel en la integración y desarrollo de la nación mexicana.

La legislación estará enfocada en proteger el patrimonio ambiental y cultural de los jaliscienses y las autoridades deberán participar de manera corresponsable con la sociedad y

promover la conservación y difusión de la cultura del pueblo de Jalisco, y el respeto y preservación del entorno ambiental.

La planeación se llevará a cabo mediante el fomento del desarrollo sustentable y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permitiendo a las personas y grupos sociales el ejercicio de sus derechos, cuya seguridad y bienestar protege la Constitución.

Por lo tanto, se advierte que la Constitución Política local enlista actividades en los diversos ámbitos de la vida cotidiana, desde lo más elemental hasta lo más complejo en donde el legislador está obligado a observar y evaluar si éstas acciones se desarrollan de manera positiva para la sociedad en general para que, en su defecto, se valore si efectivamente, se requiere la modificación de la norma jurídica, de ahí que la legislación deba ser un producto de la investigación científica y el enfoque cualitativo sea esencial para lograr un producto eficiente.

5. La aplicación del enfoque cualitativo en el trabajo legislativo

Lo señalado en el punto anterior permite identificar que el enfoque que los legisladores deberán observar también lo es, en mayor proporción, el cualitativo. De ahí que se le denomine a éste enfoque *holístico*, porque se precia de considerar el *todo*, sin reducirlo al estudio de sus partes y, para ello, los legisladores cuentan con las herramientas documentales, administrativas y de carácter humano que le permiten lograr sus objetivos y cuya descripción está en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Las herramientas documentales son el Plan General, el Programa Operativo Anual y la Agenda Legislativa. En el Plan General del Poder Legislativo se describen los objetivos generales, directrices, políticas, estrategias, líneas de acción y las bases para el mejoramiento de las funciones que le son encomendados por la ley, en condiciones de calidad. A su vez, las previsiones del Plan General del Poder Legislativo se refieren a las medidas necesarias para el mejoramiento de la actividad legislativa y de la administración

del Congreso del Estado, las cuales deben ser compatibles con la visión y disposiciones del Plan Estatal de Desarrollo.

El Programa Operativo Anual es el instrumento que sirve para la conducción de acciones administrativas en particular. Por lo tanto, se desprende que los legisladores actúan conforme un Plan General el cual indica los aspectos cualitativos que se deben tomar en cuenta para mejorar las condiciones de la sociedad, materializándose en la legislación siempre en plena congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, documento éste que detecta las áreas deficientes en la entidad y plantea las condiciones necesarias para incrementar la calidad de vida de los jaliscienses y alcanzar las metas propuestas en un periodo determinado.

El Plan Estatal de Desarrollo es un valioso instrumento que auxilia al legislador para guiarse en el contexto, la situación, los recursos de que se dispone, sus objetivos y los problemas de estudio que prevalecen en el estado de Jalisco, es decir, son los temas significativos y prioritarios para ser atendidos por los poderes públicos.

De esta manera, en la agenda legislativa se recaba la opinión del Poder Judicial del Estado, colegios y barras de abogados, universidades, colegio de notarios y demás organismos sociales y privados, respecto a su visión de las tareas legislativas que a su criterio requieran de atención prioritaria o bien de mediano o largo plazo.

Este proceso se lleva a cabo a través de la Comisión de Planeación para el Desarrollo, quien a su vez propone a la Asamblea, es decir, a la totalidad de los diputados y diputadas, la discusión y aprobación de la incorporación de los temas en la agenda legislativa.

En cambio, la organización administrativa del Congreso del Estado es mucho más amplia y es básica para la expedición de una ley, conformada entre otros, por la Asamblea, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, comisiones legislativas, comités y órganos administrativos y técnicos.

A esta organización administrativa corresponde la aplicación de las técnicas de investigación directa o de campo como herramientas complementarias para la investigación documental, llamadas por algunos autores, técnicas de investigación social por su aplicación en las ciencias sociales, algunos más erróneamente las han denominado técnicas empíricas.

Ahora bien, la Asamblea es el órgano máximo del Poder Legislativo, integrada por la totalidad de los legisladores quienes se reúnen para discutir el conocimiento, análisis y resolución de los asuntos de su competencia.

La Mesa Directiva, principalmente, conduce las sesiones de la Asamblea y asegura el adecuado desarrollo de las discusiones y votaciones; cuida que las iniciativas, dictámenes, acuerdos, propuestas, mociones y demás escritos que se presenten en la sesión, cumplan con los requisitos de formulación y presentación; además, es el representante jurídico del Poder Legislativo a través de su Presidente.

Destaca la Junta de Coordinación Política como el órgano plural y colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos que coadyuven para que la Asamblea adopte las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Se integra con los coordinadores de cada Fracción o Grupo Parlamentario.

Llama la atención, precisamente, la facultad de la Junta de Coordinación Política con respecto de impulsar la conformación de consensos a fin de agilizar el trabajo legislativo y acuerdos que entrañen una posición política del Congreso del Estado, ya que se convierte en un poder interno, una oligarquía que decide el sentido de la votación de los respectivos miembros de sus fracciones y que influirán en las decisiones integrados en Asamblea.

Sin embargo, una importante participación del trabajo del legislador de manera individual y que aporta al trabajo legislativo de manera directa, es cuando asiste a las sesiones que celebra el Congreso en Pleno, ya que es la oportunidad de expresar sus opiniones, participar en las discusiones y en las votaciones de las iniciativas y dictámenes presentados.

Los órganos técnicos son los auxiliares de las comisiones que llevan su nombre, por ejemplo, el órgano técnico de Hacienda Pública, auxilia a la Comisión de Hacienda y Presupuesto.

Por su parte, el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos desempeña labores como su propio nombre lo indica, proporcionando el apoyo a los diputados, en coordinación con el personal de estos últimos. Destacan entre sus actividades: establecer mecanismos de intercambio de formación con las demás legislaturas estatales y con el Congreso de la Unión; realizar comentarios acerca del impacto social de la aplicación de las normas vigentes o de proyectos de ley, a solicitud de los diputados o comisiones.

Los comités son órganos auxiliares de las actividades administrativas del Congreso del Estado, como el de Biblioteca, Archivo y Editorial; Peticiones y Atención Ciudadana, Proceso Legislativo y el de Relaciones Interparlamentarias y Asuntos Internacionales.

En particular, el comité de Peticiones y Atención Ciudadana, se le ha encomendado los asuntos relativos a la atención de peticiones de carácter administrativo que no sean susceptibles del proceso legislativo en el que los particulares o agrupaciones privadas, expongan los problemas que les afecten; la vigilancia de las políticas y disposiciones reglamentarias para el desarrollo de las tareas de vinculación ciudadana del Congreso del Estado; particularmente aquellas que se llevan a cabo en los módulos de enlace e información legislativa que se encuentran habilitados en la entidad y, finalmente, el enlace con agrupaciones privadas y organismos no gubernamentales.

En materia internacional el Comité de Relaciones Interparlamentarias y Asuntos Internacionales, es quien fomenta las relaciones y mecanismos de cooperación y coordinación entre el Congreso del Estado y la totalidad de los Congresos de las entidades federativas y las organizaciones y cuerpos parlamentarios, municipales, estatales, nacionales, regionales, continentales e internacionales; los contactos y relaciones bilaterales o multilaterales; el apoyo y los arreglos necesarios para las visitas, sesiones, conferencias, seminarios y demás ceremonias de cuerpos parlamentarios en el estado y los planes, programas y convenios con otros Congresos y cuerpos parlamentarios.

Finalmente, en la organización básica del Poder Legislativo, están las comisiones legislativas, que son órganos internos del Congreso que conformados por diputados, tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comisiones presentadas a la Asamblea. En las comisiones legislativas en donde verdaderamente se lleva a cabo el trabajo legislativo. La integración de éstas, por ser colegiada, integra a los diputados y sus asesores de las distintas fracciones parlamentarias, lo que provoca que confluya la representación política y social, de acuerdo a su propia ideología, con el objeto de lograr equilibrio en las decisiones que impactarán a la sociedad jalisciense y, entre las técnicas de investigación de campo utilizadas por las comisiones legislativas destacan las técnicas de observación científica, las de recolección, procesamiento, análisis e interpretación de datos y procesos.

En las comisiones legislativas es, entonces, en donde predomina la aplicación de las técnicas cualitativas o técnicas de investigación social, ya que se lleva a cabo el análisis, estudio, discusión y dictaminación de los asuntos que les turne la asamblea; participa en la evaluación de los ramos de la actividad pública estatal que correspondan a sus atribuciones, respetando en todo momento el principio de división de poderes, mediante la presentación de informes y la participación de los procesos de glosa del informe y presupuestación del Estado; evalúa los trabajos de las autoridades estatales y con base en sus resultados y las necesidades operantes, propone las medidas pertinentes para orientar, mediante el Presupuesto de Egresos, la política estatal al respecto.

Otro aspecto importante es el que la comisión tiene la facultad de invitar a los titulares de las distintas dependencias o entidades estatales o municipales para el adecuado desempeño de sus atribuciones, lo que permite el contacto directo con los funcionarios y escuchar sus experiencias para así, ajustar la legislación a la vida cotidiana de manera real y efectiva; es decir, se apoya de los testimonios orales o escritos de las personas invitadas.

La técnica cualitativa idónea, en este caso, es la entrevista que se sustenta en la conversación entre entrevistador, a cargo de los legisladores, y por la otra parte los entrevistados, quienes son los titulares de las dependencias. Es la entrevista una forma cotidiana de comunicación y conveniencia, así como un instrumento permanente de intercomunicación cognoscitiva y de investigación.

Generalmente, las entrevistas se da amplia libertad al entrevistado de exponer fenómenos, experiencias vivientes y opinión sin limitaciones, conocidas como entrevistas abiertas; aunque también existen las entrevistas cuya respuesta se restringe por efecto de la naturaleza de la pregunta, como lo es la entrevista cerrada.

Para llevar a cabo estas entrevistas, previamente se programan, precisamente, para respetar las agendas de trabajo de los titulares de las dependencias y de las de los legisladores, sin embargo, no sólo se restringe a este aspecto, sino que también se procede a la definición del objetivo así como la elaboración de cuestionarios para el efecto de lograr mejores resultados.

Durante la ejecución de las entrevistas, se deben prevenir las variables, su ejecución y consideración de los entrevistados, así como de los instrumentos requeridos para la captura de datos, como puede ser el uso de videocámaras y de audio. Pero también se debe considerar crear un ambiente de confianza, en el que se armonicen los intereses del entrevistador con el entrevistado, para así evitar las entrevistas denominadas de tensión.

Los diputados integrantes de las comisiones y sus asesores, también llevan a cabo visitas, entrevistas y diversas acciones fuera del palacio legislativo, con la finalidad de captar de manera directa, las impresiones de la ciudadanía y así lograr un estudio y dictamen de las iniciativas que les son turnados de manera efectiva; es decir, se ubican en los denominados ambientes naturales, en donde el legislador tiene la oportunidad de observar a los participantes y describir su comportamiento en su vida cotidiana y de esta manera, estar en posibilidad de recolectar, procesar, analizar y presentar la información obtenida.

Tales casos han sido las visitas de los legisladores a los reclusorios y cárceles por parte de la Comisión de Derechos Humanos, para verificar personalmente las condiciones reales de estos sitios. A través de la observación participante, evalúan si existe el respeto por los derechos humanos del reo o del detenido, en su caso, ya que en estas visitas se minimiza la posibilidad de manipular ni controlar las condiciones del lugar, aún cuando también se pueden aplicar las técnicas generales de testimonio oral y escrito cuando se entrevistan de manera directa con los involucrados como pueden ser el director del reclusorio, los custodios, personal administrativo, entre otros, y en el caso de la policía municipal, entrevista con el director general, los policías que hacen la aprehensión directa e incluso, los ubicados en la barandilla y demás personal administrativo, lo que permite el análisis y evaluación de datos, casos, procesos y así, presentar los informes ante la Asamblea legislativa.

Las sesiones de las comisiones son de carácter público, lo que provee el contacto con los ciudadanos que deseen asistir y participar en las discusiones, lo que facilita que las inquietudes que surjan en el desarrollo de la sesión de comisión, no estén definidas por completo, es decir que no estén dirigidas, ni estén sujetas a limitaciones ya que el diálogo se da de manera natural y con fluidez. Por lo tanto, el legislador observa los procesos sin interrumpir, alterar o imponer un punto de vista externo, sino que escucha y trata de percibir las inquietudes de la ciudadanía.

En este contexto los foros de consulta pública o reuniones con especialistas de una materia, son valiosas herramientas cualitativas para tratar asuntos que requieren de mayor técnica, beneficiando a que la recolección de datos esté fuertemente influida por las experiencias y las prioridades de los participantes en la investigación. Además, el legislador desarrolla empatía hacia ellos y no solamente registra hechos objetivos de los denominados fríos.

Estos foros permiten que sus participantes sean verdaderas muestras en las que se tiene la posibilidad de capturar información de aspectos parciales de una totalidad o universo ante la imposibilidad de abarcar todo el universo, ya que asisten habitantes de diversos municipios de Jalisco que plantean la problemática que les aqueja y sus posibles soluciones tanto de gestión pública como de carácter legislativo. Es en donde se percibe, además, si se trata de un problema legislativo o del ejecutivo, por ejemplo, lo que definirá derivar el problema a las instancias correspondientes y desecharlas como propuestas de ley, o en su defecto, considerar las propuestas para una iniciativa de ley.

Los foros ahorran recursos de tiempo, dinero y esfuerzo, porque al analizar grandes cantidades puede existir el riesgo de perderse entre tanta información, cuando únicamente basta con el análisis de una cantidad más pequeña, así pues el uso del muestreo permite una labor científica más adecuada²⁴.

Por otra parte, no se menosprecia la recolección de datos de las oficinas públicas, los informes que se estimen convenientes, bien sea por escrito o mediante la comparecencia de sus titulares a las sesiones de las comisiones legislativas, ya que de los documentos también se extraen datos que no necesariamente se requiere reducir a números, ni necesariamente analizarse de forma estadística para proporcionar información importante, aunque también no se deja de lado ésta última técnica.

La estadística tiene por objeto evaluar los hechos, opiniones, experiencias, vivencias y demás fenómenos a partir de representaciones numéricas y se complementa con otras

²⁴ Cfr. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *op. cit.* p. 141.

técnicas como la encuesta, el muestreo, la entrevista, entre otras. La estadística, como ciencia, tiene por objeto el agrupamiento metódico, la clasificación, análisis e interpretación de series de datos numéricos. Las bases de su interpretación se encuentran en la teoría matemática de probabilidad. En su expresión más simple, la estadística, es el conocimiento de las referencias que se repiten o se presentan con cierta regularidad. La estadística de fenómenos sociales nos permite elaborar constantes con base en la representación numérica de fenómenos socio-jurídicos²⁵.

Es necesario programar la realización de estadísticas, ejecutar lo programado mediante la recolección de datos, así como la concentración, análisis y presentación de datos para el efecto de aplicar o publicar sus resultados.

6. Conclusiones

El estudioso del derecho ha detectado deficiencias en el trabajo del legislador, como consecuencia del exceso de la producción normativa. El legislador está lejos de atender los problemas sociales y mucho menos de indagar sobre su origen para prevenirlos. Esto provoca soluciones temporales, mediáticas u orientadas al utilitarismo económico que privilegian a ciertos grupos sociales dejando desamparados a otros cuyas necesidades son vitales, reflejados en la expedición de leyes deficientes.

El problema radica en que no existe una verdadera investigación científica de los legisladores y sus asesores de los fenómenos sociales, que permitan identificar si el problema es realmente jurídico como para que se expida una norma general y obligatoria, aún cuando la Ley Orgánica del Poder Legislativo le faculta para llevar a cabo técnicas, evidentemente, de carácter cualitativo, como son: las comparecencias con funcionarios en las que se llevan a cabo entrevistas; los foros de consulta ciudadana, entre otras actividades.

²⁵ Cfr. PONCE DE LEÓN ARMENTA, *Luis*. op. cit. pp. 149 y sig.

El enfoque cualitativo considerado en esa Ley, permite al legislador indagar, de manera más cercana y real, el fenómeno social y pronunciarse eficazmente a través de una iniciativa de ley.

El legislador es un investigador del hecho social y jurídico. La Constitución local enumera una serie de actividades que los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial-, deben atender para lograr el bienestar integral de los jaliscienses. Esta enumeración son los hechos sociales a los que los legisladores deberán estar pendientes e investigar, ante un problema planteado, si la expedición o modificación de una norma jurídica lo resuelve, sin olvidar la aplicación de las técnicas cualitativas como herramientas para lograr una investigación eficaz.

La legislación, en particular la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, demuestran que sí es adecuada la aplicación del enfoque cualitativo en los proyectos de ley o de acuerdos legislativos.

Permite la aplicación de varias técnicas cualitativas. La creatividad del legislador dirigirá las técnicas cualitativas a utilizarse, tales como la entrevista, la encuesta o, como la Ley Orgánica lo permite, la participación de foros de consulta, la invitación de funcionarios públicos, especialistas, visitas *in situ*, de acuerdo con las situaciones específicas.

Bibliografía

CORONA NAKAMURA, Luis. *Investigación cualitativa en el ámbito jurídico*. 1ª. edición, México, Universidad de Guadalajara. 2006.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Derecho constitucional electoral*. 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Voz: “Legislación”. En: *Diccionario Jurídico Mexicano*. 8va edición, México, Coedición Porrúa-UNAM, 1995, Tomo III.

GRAWITZ, Madeleine. *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. México, Editia Mexicana, 1987.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. *Metodología de la investigación*. 3ª edición. México, Editorial McGraw-Hill, 2003.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Técnica legislativa*. México, Editorial Mc-Graw Hill, 2002.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Redacción Legislativa*. 1ª edición, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, 2004.

NAVA GOMAR, Salvador O. (Coordinador). *Manual de técnica legislativa*. Coedición Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, The State University of New York y D&P Consultores, México, 2005. Tomo I.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Metodología del derecho*. 9ª edición. México, Editorial Porrúa, 2005.

ROJAS SORIANO, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. 40ª edición. México, Editorial Plaza y Valdés, 2003.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. *Técnica legislativa y desregulación*. 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*. 19ª edición. México, Editorial Porrúa, 2005.

Legisgráficas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.