

*El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.*

*Winston Churchill-*

## **Modelos de información y asesoramiento parlamentario**

**Marco conceptual.-** Existen distintos modelos de asesoramiento parlamentario. Sus orígenes se remiten al pasado siglo XX y su actividad fundamental se encuadra en la intervención de aquellos agentes sociales que no legislan directamente, mas tienen un rol muy importante para regular el ordenamiento jurídico de cada territorio, asociándose estrechamente al funcionamiento del parlamento. Estos sujetos o grupos de influencia participan en el que hacer público de muy diversas formas cómo es posible apreciar en la Tabla I.

**Tabla I\***

|  |   |                                       |  |
|--|---|---------------------------------------|--|
| Provenientes del complejo parlamentario o no | Tiempo de disposición de sus servicios. | Provengan o no de partidos políticos. | Para determinadas cuestiones, o permanentemente. |
|--|---|---------------------------------------|--|

|         |            |            |             |
|---------|------------|------------|-------------|
| Interna | Continuado | Partidario | Cívica      |
| Externa | Casuístico | Neutral    | Profesional |

*Caracteres de las asesorías parlamentarias. \**

En el cuadro expuesto *supra* debemos tener en cuenta que las distintas variantes pueden combinarse de distintas formas, generando así dos modelos principales de asesoramiento; Puro y Mixto. Los modelos dependerán directamente de las distintas combinaciones dicotómicas expuestas en el cuadro señalado más arriba.

Volviendo a los dos modelos principales de asesoría e información encontramos que el sistema puro involucra uno solo de los dos elementos disyuntivos, es por esta razón que es tan difícil de encontrar en los diversos regímenes parlamentarios a nivel mundial. Uruguay hasta la década de los 60'S fue uno de los países que sostuvo esta modalidad destinada a desaparecer (Asesoramiento Cívico Puro). Por su parte el modelo combinado proporciona los dos tipos de asesoramiento (Interno – Externo, Cívico - Profesional, Etc)

**Tabla II\***

| País   | Externa | Interna | Continuado | Casuística | Partidario | Neutral | Cívica | Profesional |
|--------|---------|---------|------------|------------|------------|---------|--------|-------------|
| EEUU   | X       |         | X          |            |            | X       |        | X           |
| Europa | X       |         | X          |            | X          |         |        | X           |
| Brasil |         | X       | X          |            |            | X       |        | X           |
| Chile  | X       |         | X          |            | X          |         |        | X           |

*Ejemplos de asesoría parlamentaria combinada \**

La Tabla II muestra algunos ejemplos de sistemas de asesoramiento parlamentarios de algunas de las principales potencias del mundo, remarcándose una clara tendencia hacia la *profesionalización* y *Continuidad* de los agentes.

## **Estado actual del sistema de información y asesoramiento legislativo Uruguayo.-**

Para el análisis de la situación Uruguay me veo en el deber a título personal de hacer dos puntualizaciones. En primer lugar desmitificar la entendida “sobreabundancia” de representantes existentes en nuestro sistema político, lo cual es poco lógico e inclusive debemos defender dicho número más que adecuado para una sociedad como la nuestra basada en la gran diversidad de ideas. Este número resulta saludable para cualquier democracia. Por otra parte el bicameralismo no es más que la generación de un espacio más de discusión para dar más consistencia y representatividad a los imperativos que emanan del poder legislativo.

En segundo lugar debemos comprender la importancia de la función del legislador, quitando el preconcepto de sujetos que hablan sobre cualquier asunto que se presente en el orden del día, sin conocimiento alguno y por mero rédito electoral. El representante nacional moderno se enfrenta a enormes desafíos como señala *Santiago Escobar*<sup>1</sup> en un trabajo sobre la asesoría externa chilena:

*“Indudablemente los órganos legislativos son entes políticos pero son además componentes técnicos del gobierno moderno, independientemente de la forma que este gobierno adopte. El parlamento tiene que decidir sobre aspectos importantes para el manejo de la vida pública; tiene que decidir sobre presupuestos, desarrollo productivo, relaciones laborales y en general, sobre un contexto muy amplio de materias que inciden sobre el curso estratégico de la sociedad y la eficacia y viabilidad del gobierno”*

En virtud de lo expuesto debemos vislumbrar que Leibniz fue el último gran genio universal, que se acabo la enciclopedismo del siglo XIX y con él, aquellos grandes sabios poli funcionales. El siglo XXI nos enfrenta con la era de la información y el conocimiento “La era de las especializaciones”.

Avances tecnológicos, médicos, biogenéticos etc. Que cruzan la frontera de lo imaginable, son moneda corriente y es imposible que un ser humano se especialice en

---

<sup>1</sup> Escobar, Santiago (1997), “La Asesoría Parlamentaria Externa en Chile”

un alto grado de conocimiento, en cada una de las áreas que esta “modernidad líquida”<sup>2</sup> (Citando a Zygmunt Bauman) reclama.

Es por eso que en este contexto debemos encontrar el eje del asunto. No enfrascarnos en discusiones de otros siglos como el “achicamiento del estado”, “disminuir la cantidad de representantes”, “unificar ambas cámaras” o “gastar menos en el aparataje estatal.”

El epicentro del asunto es la Ley, las políticas públicas, la modernización del estado, el agiornamiento del aparataje estatal, la participación pública, la democratización y la implementación de las TIC’S. Pero por sobre todas las cosas la profesionalización del asesoramiento al legislador para que pueda cumplir un correcto desempeño.

Como bien señala María Alejandra Zvate<sup>3</sup> la ley es bilateral en su composición, por un lado nos encontramos ante las decisiones políticas de la mano del legislador y sus asesores políticos, y por el otro lado el aspecto técnico que escapa la mayoría de las veces al conocimiento del diputado o senador, debido a la diversidad y complejidad de los temas que se abordan. Todo esto se enmarca además en un régimen de normas constitucionales y legales, que requieren un nivel aceptable de información y asesoramiento especializado para su cumplimiento.

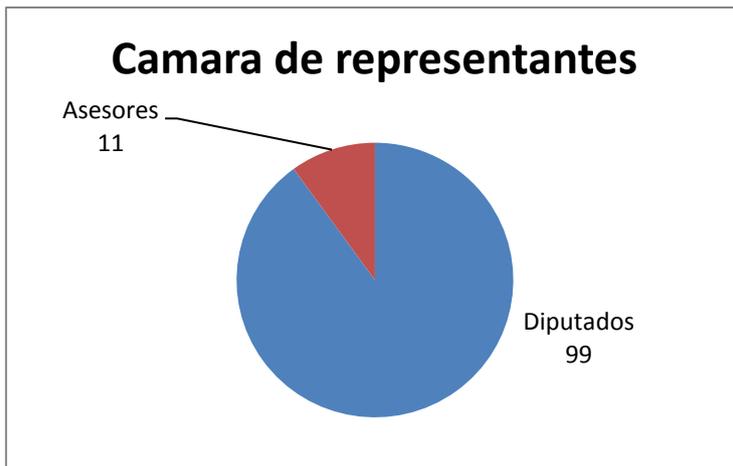
Es por todo esto que es más que necesaria y urgente la tecnificación del sistema de asesoría e información en nuestro país.

## **Esquema de asesoramiento parlamentario Uruguayo:**

---

<sup>2</sup> Vida Líquida, Zygmunt Bauman 2002

<sup>3</sup> María Alejandra Zvate "La calidad del asesoramiento parlamentario. Asesoramiento técnico y asesoramiento político: el redactor legislativo"



*La cámara de representantes cuenta con 5 asesores internos permanentes: Dos abogados, dos arquitectos, dos médicos, un escribano, dos sociólogos y una asistente social.*

En el ámbito parlamentario corresponde a cada representante el asesoramiento en las diversas materias que atañan a su función. Los pases en comisión, así como una partida que ronda los 70 mil pesos uruguayos son algunos de los elementos institucionales que poseen los legisladores nacionales para evitar realizar en algunas ocasiones aberraciones jurídicas, legislativas e inclusive formales a la hora de elaborar proyectos de ley o analizarlos en comisiones y plenarios.

Por otra parte el asesoramiento institucional con el que cuenta el parlamento es muy reducido, la asesoría técnica de la cámara de diputados está conformada por dos abogados, un arquitecto, dos médicos, un escribano, dos sociólogos, un asistente social y una psiquiatra únicamente. El trabajo de estos profesionales funciona a petición de los legisladores.

Por lo general las comisiones son quienes más buscan la asesoría especializada, siendo que los parlamentarios, optan por servicios propios, por creerlos más a fin con sus ideas y conceptos, evitando las influencias partidistas.

El tercer escalafón de asesoramiento es el servicio jurídico, el cual no se encuentra a disposición de los legisladores. Se pueden solicitar antecedentes normativos, pero no es una asesoría legislativa con juristas a los que se pueda pedir ayuda en forma habitual.

Por otra parte la oficina de derecho comparado que proporciona, legislaciones de diferentes países, resulta ya obsoleta debido a la posibilidad de acceso a internet. El parlamento carece muchas veces de información propia y la que existe muchas veces proviene del poder ejecutivo. Salvo excepciones como las reuniones de técnicos que realiza el actual senador Pedro Bordaberry, tampoco se encuentran grandes asesorías a nivel de Bancada.

El propio colegio de abogado en el año 2008 realizó una alerta respecto al deterioro técnico a la hora de la redacción de las leyes y ofreciendo asesoramiento técnico para mejorar dicha situación lo cual hasta el momento no ah prosperado.

### **Asesoramiento personal de los legisladores.-**

La información de la cual se haga el legislador debe ser del todo fehaciente, debido a la jerarquía de su cargo, siendo la misma reinterpretada de continuo. Por otro lado debe proveer la mejor información posible desde el punto de vista científico para que pueda tomar de manera correcta las decisiones. A mi consideración las asesorías técnica poseen el carácter vinculante a la hora de tomar las decisiones debido a que le da un punto de vista objetivo.

El trabajo de un asesor parlamentario tiene un mayor grado de complejidad y dedicación que el que muchas veces pensamos. En primer lugar debe mantenerse informado continuamente de las tendencias públicas, los últimos acontecimientos etc. Por otra parte debe tener contacto con la gente que plantea sus inquietudes de manera bastante continua respecto a diversos temas. Seguimiento de la agenda del legislador además de mantenerlo al tanto sobre esos mismos temas.

Por otra parte se presentará como un gran colaborador a la hora de la realización de proyectos, previendo el impacto de la norma, comprendiendo las exigencias del representante. Seguir los procedimientos formales de elaboración de la misma, etc.

Seguimiento de comisiones, tratamiento y seguimiento de aquellos temas que son planteados, consultar a expertos sobre los temas a estudio. Además de esto se realizan pedidos de información pública, pedidos de informe, exposiciones de motivos, además de controlar los asuntos del día mantener una carpeta en perfectas condiciones con los materiales requeridos por el legislador y opiniones propias sobre cada uno de los temas.

### **El sistema Anglosajón de asesorías.-**

En busca de una respuesta a todas las interrogantes que se le pudieron suscitar al lector de cómo mejorar la calidad legislativa y potenciar el poder público, nos remitimos al sistema Estadounidense de asesoría parlamentaria, el mismo se realiza a través del Servicio de Investigación del Congreso. Sus pilares el asesoramiento sobre políticas públicas, generación de información, y centro de estudios. Este centro cuenta con una total autonomía para manejar sus recursos tanto humanos como materiales. Sus funciones en cuanto al asesoramiento refieren a colaborar con las comisiones, el congreso y los parlamentarios.

Un elemento importante a tener en cuenta es que existe la potestad por parte del Servicio de Investigación para solicitar a cualquier dependencia del estado cualquier tipo de información.

Más de mil son los empleados para este servicio, que se divide en distintas áreas; Medio ambiente, educación, salud, tecnología, recursos naturales etc. Todo el personal es contratado por oposición de méritos, y por sobre todas las cosas no es posible el ingreso por recomendaciones políticas. Pero la eficacia de esta institución no es solo consecuencia de el numero del personal, las diversas áreas, sino por la continuidad de sus funcionarios, que generan de por si un gran grupo de cabezas pensantes. Profesionales con doctorados, maestrías entre otros honores son algunos de los integrantes de esta gran maquinaria. Es claro que este gran andamiaje requiere de una gran inversión, pero es la necesaria para el mejor funcionamiento posible de la sociedad civil, acorde a sus normas de comportamiento, que deben ser elaboradas con la mayor profesionalidad posible.

### **Una posible solución.-**

Como conclusión creemos necesarios dos elementos: Mas gastos, mejor servicio. Más tecnología mejor democracia. En cuanto a los gastos debemos crear fuentes laborales internas al poder legislativo, con atractivos económicos que lleven a personas idóneas a optar por participar en la vida pública, y el funcionamiento del país de manera mas directa. En segundo lugar la centralización de un servicio de asesoramiento de carácter imparcial, que contenga diversas áreas, y algunas áreas menos trascendentes externas que sirvan para la elaboración de proyectos.

La generación de una gran base de datos y por sobre todas las cosas un *banco de conocimiento* a donde se pueda recurrir con asiduidad. Implementación de congresos, seminarios y hasta cursos terciarios sobre técnicas legislativas. El sistema uruguayo se debería basar en los siguientes puntos:

- Neutralidad
- Trabajo en equipo
- Diligencia
- Disposición
- Idoneidad
- Continuidad
- Interna y;
- Profesional.

El segundo punto resaltado en párrafos anteriores a mi parecer que se debe considerar como una especie de asesoría “política” es el “Senador Virtual” llevado a cabo en Chile con buenos resultados, se presenta en la página web del parlamento algunos de los principales proyectos de ley en cuestión, para que la gente pueda sugerir cambios, opiniones, y votar sobre cada uno de ellos. Esta información es remitida luego al legislador para que tenga más puntos de vista opiniones e inclusive tendencias sobre el asunto.

Para acceder a este sistema el usuario debe de estar registrado, además de eso debe de poseer una cuenta personal e intransferible. Se respetaran los derechos de propiedad intelectual, además de mantener absoluta reserva y confidencialidad respecto a cada una de las opiniones vertidas.

Las mismas serán en idioma español, carentes de ofensas ya que se operara a modo de foro con reglamentos y condiciones, mediando la participación de los usuarios. Este sistema permite una mayor participación por parte de la ciudadanía, es aire fresco para la democracia y constitución de centenares de asesores parlamentarios.