

GUÍA PARLAMENTARIA PARA ASESORES Y PERSONAL DE APOYO

Guatemala, marzo 2016

INDICE

Prólogo a la primera edición	3
Introducción	5
Incidencia de asesores y personal técnico.....	7
La dinámica de las decisiones en el Congreso.....	9
Los modelos de decisión.....	12
El equipo técnico, alcances y limitaciones	20
Perfiles	23
Las funciones de los asesores	30
Los productos del equipo técnico	38
Ruta de desempeño	49
Fuentes de información	54
Las interpelaciones	55
Las características de un asesor, formación e información	58
Conclusión	61
Glosario.....	63

GUÍA PARLAMENTARIA PARA ASESORES Y PERSONAL DE APOYO

Víctor Manuel Valverth Morales

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

El Congreso es un organismo esencialmente político, donde se toman decisiones políticas con relevancia, la mayoría, de decisiones de Estado. Por esa razón la importancia de su función es de nivel nacional y todo esfuerzo por que ese trabajo sea de la mayor calidad imaginable es loable.

Para lograr ese cometido debe promoverse la profesionalización de sus equipos técnicos para que cuenten con mejores potenciales profesionales y además estén dotados de las herramientas que les posibiliten responder exactamente a lo que de ellos se espera.

Del trabajo del asesor depende gran parte la calidad de la labor parlamentaria por lo que bien vale la pena este esfuerzo, que no debe ser aislado sino sistemático para que la continuidad de programas en esa dirección le den institucionalidad a la labor de técnicos y asesores y los diputados, quienes toman las decisiones, lo hagan con bases cada vez más sólidas en beneficio de la representación popular que los dignifica.

Esta es una guía orientada a ese objetivo: Entregar a asesores y personal de apoyo un material que coadyuve a sustentar y orientar su trabajo, a unificar procedimientos, a uniformar criterios y a destacar el sentido de

responsabilidad que deriva de la conciencia que los técnicos tengan sobre la relevancia de su trabajo.

Este material se aúna al esfuerzo de las autoridades del Organismo Legislativo para ser consecuentes con su visión del desempeño de este alto Organismo pues se puede mejorar el nivel de representación, mejorando la calidad de las decisiones, lo que se hace depender en buena medida del profesionalismo de los apoyos técnicos, como asesores, consultores, asistentes y personal técnico legislativo.

La inversión de las autoridades legislativas en asesores consiste, además del pago de honorarios, en mejorar su desempeño mediante la realización de cursos, talleres, seminarios, ciclos de conferencias y otras actividades que tiendan a su desarrollo pleno como profesionales al servicio del Congreso de la República.

El presente es un esfuerzo en ese sentido. Busca reflejar el ser y establecer el deber ser de un asesor parlamentario, brindando información y métodos para que puedan ser aprovechados para mejorar su rendimiento.

INTRODUCCIÓN

El Congreso de la República es la máxima autoridad de la representación nacional y de un Organismo del Estado. Está integrado por representantes del pueblo y dignatarios de la Nación electos mediante el sufragio universal, secreto y libre. En tal virtud las decisiones que en el mismo se producen tienen gran relevancia para la Nación, toda vez que además de aprobar, reformar y derogar las leyes, aprueba reformas a la Constitución, tiene funciones de control político y de fiscalización además de las de representación, que derivan de la calidad de los diputados.

Es el organismo más representativo del Estado y por la importancia de las decisiones que en él se producen, requiere que de soporte profesional especializado en los diversos temas que le toca conocer y, por ende, precisa de asesores, consultores, asistentes y personal de apoyo que reúna condiciones de profesionalismo, capacidad, rigor científico y otras no menos importantes pero que, en conjunto inciden en que las políticas que se deciden en el Congreso respondan no solo a su alta investidura sino a las expectativas que los representados tienen de los diputados.

A los asesores, consultores y asistentes corresponde la elaboración de diversos productos de cuyos atributos depende la calidad de las decisiones. Por eso destacamos la importancia del asesor y estimamos que, en la medida que éste tienda a la especialización y profesionalización, se potencia al Organismo Legislativo, permitiéndole entregar a los ciudadanos leyes eficaces, control y fiscalización de calidad y todo eso significa una representación ajustada a lo que la ciudadanía espera.

Los asesores tienen su propio potencial y solo requiere orientar para mejor aprovechamiento de sus habilidades y destrezas, y que entre ellos puedan compartir esas fortalezas para aumentar la potencialidad de los equipos de asesores como conjunto.

El trabajo de asesoría se concibe como un trabajo de equipo integrado por profesionales diversos, especialistas en distintas ramas de la ciencia.

La pretensión es que sus habilidades y destrezas se desarrollen y se compartan para que el conjunto tenga un valor agregado que será más útil en la medida que los entes de asesoría se vuelvan permanentes mediante la institucionalización de su función como equipo.

La comprensión de la alta responsabilidad que implica producir un documento que, una vez discutido y tramitado de conformidad con la Constitución, puede convertirse en ley de la República, es una de las bases para que el trabajo alrededor de la preparación de ese proyecto sea revestido de mucha dedicación, entrega, visión y entrega institucional, y método.

Otro tanto es aplicable a otras atribuciones que la Constitución encomienda a los representantes y que son vitales para la dinámica democrática, republicana y representativa, tales como la función de control político y presupuestario, cuyas manifestaciones más relevantes son la interpelación, las citaciones a funcionarios, la aprobación del presupuesto del Estado y también la revisión de las cuentas en materia de ejecución del presupuesto. Los productos de esta atribución no se convierten en textos normativos válidos para todos sino que son más de carácter coyuntural, pero resultan de alta significancia para el modelo de frenos y contrapesos que caracteriza nuestro sistema político constitucional.

Y al respecto del método, es importante uniformar procedimientos y compartir experiencias entre los profesionales al servicio del mismo Organismo porque con ello se mejora el rendimiento del conjunto de asesores y personal técnico y por tanto se incrementa la proyección del Organismo como la auténtica representación del pueblo.

INCIDENCIA DE ASESORES Y PERSONAL TÉCNICO

Es indudable que trabajar con órganos de poder permite percibir la sensación del poder, es decir, las personas que están cerca de donde se toman las decisiones se perciben a sí mismos como parte de esas decisiones. Tal sucede no solo con asesores políticos en los organismos del Estado sino también con personal técnico, administrativo, de seguridad y reporteros que cubren las fuentes y tienen acceso a entrevistas, desayunos y otras reuniones de trabajo con el Presidente de la República, Vicepresidente, ministros, secretarios, Presidente del Congreso, miembros de Junta Directiva, diputados, magistrados, etc.

Lo anterior es importante conocerlo como un fenómeno con el cual debemos aprender a vivir para no perder la perspectiva del papel que un asesor, funcionario o trabajador del Congreso de la República –para el caso- tiene dentro del engranaje del proceso de tomar decisiones.

Quienes deciden son los representantes del pueblo, los diputados. Sus apoyos pueden formular propuestas, estudios, análisis o escenarios, pero no votan. Una decisión se configura mediante pasos previos para recabar información, por parte de quien propone la medida, o por mecanismos de negociación y consenso, por parte de los diputados, y se concreta mediante el acto de votación. Un consenso no es una decisión sino que, para ser tal, debe ser sometida a votación. Los cuerpos técnicos, y particularmente los asesores, tienen alta responsabilidad en el proceso, pero su responsabilidad se limita a dar insumos a los parlamentarios, quienes cargan con el peso de los compromisos que asumen al emitir su voto en cada tema. Se fija, entonces, que en el Congreso de la República hay 160 personas que se hacen responsables de decidir en nombre y por cuenta de todos los habitantes de la República.

No obstante, el personal de apoyo, incluidos los asesores políticos y técnico-jurídicos, tiene un rol importante en el proceso *decisional*. Toda vez que la calidad de las decisiones se hace depender de los elementos de juicio que el *decisor* tiene al momento de decidir. Si la información es cierta y completa, la determinación tiene alto porcentaje de

probabilidad de ser acertada y cumplir los propósitos. Por el contrario, si la información es con base en rumores, intrigas, opiniones sin fundamento, información falsa, vaga e incompleta, la decisión tiene muchas posibilidades de resultar fallida.

La participación de los asesores y personal de apoyo en las decisiones es entonces determinante para la calidad de las mismas pues de los informes, diagnósticos, datos, análisis y otros materiales base, se hará depender en alto grado el sentido de la disposición de un diputado, de una comisión, de la Junta Directiva o del pleno mismo.

Es, en efecto, cierto que los asesores y personal de apoyo son engranaje importante en el proceso *decisional* porque proveen los insumos para que el órgano que debe hacerlo evalúe los distintos escenarios que se presentan para cada posibilidad de solución. Esto es, tiene un “retrato” de la situación en cada caso, según sea el sentido de la decisión.

Por ejemplo, si los diputados de la comisión de Finanzas tienen información cierta y completa respecto de la evasión de impuestos en los puertos marítimos, (cómo lo hacen, el monto de la evasión, quiénes lo hacen, las épocas del año más propicias para eso, etc.) estarán en condiciones de dictaminar una iniciativa de ley que tienda a mejorar los controles del Estado para evitar la evasión, lo cual les permitirá a su vez mantener estables las finanzas públicas y permitirle a los entes del Estado cumplir con las funciones que la Constitución y la ley les asignan, sin decretar creación de nuevos impuestos o elevación de los ya establecidos.

Sin la información adecuada, la comisión probablemente se podría inclinar por crear impuestos, elevar el Impuesto al Valor Agregado – IVA- o el Impuesto Sobre la Renta –ISR-, castigando con ello a quienes pagan impuestos y beneficiando a quienes los evaden. La decisión entonces podría resultar fallida.

Estar cerca de donde se resuelve no hace a nadie por sí mismo parte de la resolución. Se es parte si se cumple el rol asignado en el engranaje *deliberacional*, y ese rol lo identificamos en proveer información y

análisis fidedignos y completos hasta donde el modelo de decisiones lo haga posible.

Que un asesor tenga bien identificados sus alcances y limitaciones en el sentido antes explicado, le permite ubicarse. Un asesor técnico de comisión, Junta Directiva, Pleno, es un actor importante en las determinaciones, pero no es quien decide. Si el asesor o personal de apoyo tiene claro su papel, comprenderá fácilmente que el profesionalismo de su trabajo le da cierto grado de incidencia pero no “cuota de poder”. Se hace la salvedad de los asesores políticos que forman parte importante en las estructuras partidarias y que los diputados les “dan cancha” para participar en las decisiones políticas de los bloques parlamentarios. Son parte de la decisión pero no por su calidad de asesores sino por su ubicación en las estructuras partidarias.

Las decisiones las toman los diputados. Los asesores ofrecen información, criterios, análisis, con los cuales se pueden tomar decisiones de mejor calidad. El soporte de los asesores debe, entonces, ser también de calidad.

LA DINÁMICA DE LAS DECISIONES EN EL CONGRESO

Aun cuando los instrumentos que se aprueban en el Congreso de la República toman forma en sesión plenaria mediante un procedimiento que está regulado por la Constitución y la Ley Orgánica y de Régimen Interior, y que en sesiones plenarias se desarrollan los debates respecto de los diversos temas a tratar, debe tenerse presente que las decisiones comienzan a gestarse desde antes de llegar al hemiciclo. Esto es, las decisiones en la gran mayoría de los casos se toman fuera del pleno vgr. las sedes de los partidos, los salones de sesiones de los bloques parlamentarios, en comisiones, en corrillos, etc.

Podemos afirmar entonces que las decisiones en el Congreso de la República atraviesan por dos momentos: 1) La decisión previa y 2) la decisión formal. La primera es fuera del hemiciclo y la segunda es el proceso de formalización de las decisiones previas, que se lleva a cabo mediante una votación en el Pleno del Congreso.

Para la decisión previa suele procederse, por regla, a negociaciones políticas para alcanzar consensos y luego pasar a formalizar mediante voto. No es usual ni oportuno someter a votación una propuesta sin antes tener la certeza de cuál será el resultado de la misma. Esto aplica aun cuando se conozca previamente que existe una mayoría que puede con facilidad resolver votando y prescindir de las negociaciones. El problema es que esa práctica produce *llagas políticas* en la interlocución pues la persistencia en la aplicación de la regla de la mayoría, que es la que define la democracia liberal, genera molestias que impedirán en el futuro incorporar a las decisiones a quienes se hayan sentido *lastimados* por reiteradas derrotas por parte de la mayoría.

“¿Y quién dice que la democracia es la voluntad de la minoría?” expresó una diputada en el año 2007 cuando diputados de oposición, sin número de votos suficientes para ganar una propuesta debatían sobre “la razón de la fuerza”, entendiéndolo por tal la aplicación de la mencionada regla. En efecto, la democracia se define como la voluntad de mayoría, pero también con respeto a las minorías a quienes se ha de consultar e informar sobre las determinaciones que se ponen en agenda y que, luego de deliberar, requerirán llegar al crucial momento del voto. En resumen, lo que se plantea aquí es que necesariamente para decidir hay que votar, lo cual no impide que en un ejercicio democrático de racionalidad política, se discuta ampliamente cada asunto y se escuche la voz de quienes no representan una fuerza suficiente para aprobar o improbar.

Los acuerdos y resoluciones se negocian antes de votar, y se discuten en el interior de las distintas fuerzas parlamentarias para unificar criterios.

Por ello resulta que cuando los diputados se presentan al Pleno, llevan ya una posición previamente discutida y fijada, generalmente en

conjunto con los demás miembros de su bloque. En esas reuniones internas suelen participar, aportando argumentos técnicos y razonamientos científicos, los cuerpos de asesores de bancada. No es una participación subjetiva en las decisiones pues los asesores no votan, sino una participación objetiva en la medida que aportan elementos para que una decisión sea acertada o fallida.

Las decisiones del Congreso, pues, se toman generalmente antes de ser formalizadas en sesión plenaria y en lugares diversos del hemiciclo parlamentario. La anticipación de las decisiones puede incluso relacionarse con la agenda legislativa que el partido propuso durante la campaña electoral y es conforme a los propósitos manifestados por el partido de acuerdo con su posición política e ideológica.

Así, las decisiones formalmente tomadas han sido precedidas de un período de reflexión que puede ser más o menos largo. Esa reflexión no se hace en el hemiciclo aunque suelen plantearse en el mismo, cuestiones urgentes o imprevistas, aunque esa es la excepción y no la norma.

De tal cuenta que nadie debe sorprenderse que un tema relevante sea objeto de poca discusión en sesión plenaria o que los diputados parecieran no poner atención a lo que se lee durante la misma, pues entendemos que con anterioridad se han impuesto de la agenda y han tomado posición respecto de cada punto contenido en la misma.

Los partidos políticos suelen discutir en sesión de bloque la posición que llevarán al hemiciclo. En esas reuniones se pueden presentar posiciones encontradas y dentro de los procesos decisionales de bancada pueden llevarse a cabo votaciones. La decisión de la mayoría es la que se presenta en sesión plenaria y las disidencias que se conocieron en sesión de bloque, ya no trascienden a la sesión plenaria. Es lo que conocemos como disciplina partidaria.

De no existir esa práctica de negociaciones y búsquedas de consenso entre los jefes de bloques, y a lo interno de éstos, las discusiones en

sesión plenaria serían interminables y la dinámica parlamentaria sería, en principio, lenta y fatigosa toda vez que la discusión en un conglomerado grande es de mayor complejidad que en uno pequeño.

No es difícil imaginar un proyecto de decreto que, sin ser sometido a discusiones previas en grupos menores, negociaciones y consenso por parte de los grupos parlamentarios fuera presentado en sesión plenaria. Los resultados podrían tomar meses.

Las decisiones formales, que se toman en el hemiciclo, son generalmente antecedidas por discusiones previas en corrillos, en comisiones, sedes de bloques parlamentarios y en otros lugares fuera del Palacio Legislativo.

LOS MODELOS DE DECISIÓN

A los asesores corresponde aportar estudios, opiniones, sondeos de opinión pública, diagnósticos*, antecedentes y datos sobre los distintos temas a tratar, para dar sustento a las determinaciones que los diputados asuman. De acuerdo al volumen y profundidad de esos estudios e informes, así se califica el modelo de decisión, que puede ser el modelo incremental o el racional puro.

El modelo racional puro consiste en una aproximación científica que utiliza la inteligencia analítica aportando toda la información sobre un tema que le permita visualizar los distintos escenarios de aplicación de la decisión que se va a tomar. “Se trata en otras palabras, de separar los medios de los fines; de estudiar detalladamente las virtudes y los

* De los diagnósticos se espera que contemplen por lo menos los siguientes ítems: condiciones histórico geográficas, composición socio económica, instituciones encargadas, población que vincula y otros actores.

defectos de los medios alternativos; y de, finalmente, optar por aquel medio que mejor satisface los fines que nos habíamos propuesto”¹

Nina Serafino² le llama “enfoque global ideal”, que incluye once elementos:

- Una exposición coherente y completa de la cuestión política,
- Una exposición de las metas u objetivos del programa o política,
- Una exposición de los criterios pertinentes para analizar el asunto,
- Una historia del tema: conceptual, objetiva y legislativa,
- Una descripción de la interrogante o inquietud principal y las herramientas disponibles para analizarla,
- Un análisis del problema o inquietud central utilizando herramientas selectas,
- Las descripciones y análisis de las interrogantes e inquietudes periféricas,
- Una descripción y análisis detallados de las opciones disponibles más sobresalientes, que incluyen las experiencias pasadas donde sean relevantes, los costos y beneficios percibidos a lo largo del tiempo (directos e indirectos) y los métodos y problemas de la ejecución,
- Una descripción breve y un análisis de las opciones menos importantes,
- Apéndices: gráficos, cuadros de datos y cronología de eventos pertinentes,

¹ BRUGUÉ TORRUELA, Quim. El análisis de las políticas públicas. En Temas Clave de Ciencia Política, coordinado por Ramón Castro. Ediciones Gestión 2000, S.A. 1ª. Edición, Barcelona España, pp. 333.

² SERAFINO, Nina. Investigación y análisis para los parlamentos: Manual práctico. Traducción de Yanina Ruiz. Centro para la democracia, Washington, EEUU., pp. 20.

- Las acciones y opiniones legislativas actuales.

Estima la autora que si se toma en cuenta todos los elementos del enfoque global ideal, a un analista le llevaría unos dos años para responder a los requerimientos del legislador, cuando en la realidad solo dispone de semanas y a veces de días para ofrecer respuestas*. El enfoque racional puro es, pues, inadoptable si se tiene en cuenta la dinámica de los parlamentos y las variables políticas que influyen en los requerimientos de los diputados. No obstante, con el avance de la tecnología y las comunicaciones, se puede prever que en el futuro las bases de datos alimentadas y actualizadas constantemente sobre diversos aspectos de interés parlamentario, con análisis de tendencias y modelos que permitan prever el probable desarrollo de acontecimientos, el modelo racional puro estaría por convertirse en el ideal y viable para la toma de decisiones.

Para unos temas más que para otros, el modelo racional, auxiliado de ordenadores, bases, hojas de cálculo y modelos de simulación de circunstancias específicas u otros que la tecnología ofrezca en el futuro será un instrumento al alcance de diversos órganos y organizaciones, funcionarios y personas particulares, para orientar los rumbos decisionales para asegurar una decisión acertada. Por ejemplo, una decisión administrativa del poder judicial sobre la creación de dos juzgados de paz podrá disponer de información sobre la carga de trabajo que se genera en cada zona del municipio, el costo de acceso desde remotas áreas de la comunidad, el tiempo que toma a cada órgano jurisdiccional la resolución de determinados conflictos, etc. Esto permitirá decidir el lugar, el tiempo y la forma en que se habrán de poner en marcha los juzgados o, contrariamente, si con uno basta, reforzado con personal adicional o, incluso, sin refuerzo alguno. El producto de la utilización del modelo será la optimización de recursos mediante disposiciones eficaces.

* De las experiencias conocidas en el Congreso de la República, apreciamos ocasiones en las cuales hubo que preparar un proyecto en cuestión de horas.

El segundo modelo – el incremental- trata de responder al momento sin programaciones a largo plazo, decidiendo sobre lo que viene y sobre todo sobre lo que ya existe. Esto se debe a que en política esas situaciones son muy frecuentes y deben los *decisores* afrontar sobre la marcha. En palabras de su inventor, Charles Lindblom, es el arte de ir tirando o salir del paso, o en palabras de Brugué Torruela³ “como una aproximación eminentemente pragmática a la elaboración de las decisiones públicas. Una aproximación que aprovecha las oportunidades existentes para ir acumulando decisiones”.

Sin suficiente información ni elementos de juicio como para prever los resultados, el decisor prueba y rectifica sucesivamente, lo cual es aplicable en otros ámbitos de la política, pero no en procesos de formación de la ley. El problema es, en el Legislativo, que no se puede razonablemente aprobar y poner en vigencia una ley “para ver qué pasa” y luego hacer las reformas.

Intermedio encontramos el modelo racional limitado, que trata de acercar el ideal (racional) con lo real (incremental), a manera de hacer posible salir al paso a situaciones novedosas con el máximo de instrumentos de que se pueda disponer sin que la toma de una decisión se prolongue tanto que pierda oportunidad y se vuelva aquella inaplicable.

Luis Aguilar Villanueva es más directo al estimar que “es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías

³ Op. Cit. Pp. 336.

causales capaces de guiar cualquier toma de decisión”⁴. Suponerlo sería jugar a la política-ficción.

Y en opinión de Lindblom, la pretensión de una racionalidad pura es ilusoria, toda vez que “Ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aún con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que podemos hacer es lograr el análisis parcial o, en las palabras de Herbert Simon, una racionalidad limitada”⁵.

Si el modelo racional implica una solución óptima a los problemas y el incremental una solución pragmática, el modelo racional limitado propone conformarse con una solución satisfactoria en que “el *decisor* trabaja con alternativas privilegiadas, con las enseñanzas de la experiencia y pensando en los recursos disponibles en cada momento”⁶.

No obstante el acceso a datos, informes, análisis, en el Organismo Legislativo se puede apreciar a veces el recurso al modelo incremental, tal el caso cuando se decide imponer penas más graves de prisión por ciertos delitos que coyunturalmente se han vuelto frecuentes o de mayor impacto mediático. En ese tipo de casos podríamos decir que se legisla sin saber ni siquiera aproximadamente cuáles serán los resultados de la nueva norma, es decir, si habrá alguna disminución de la incidencia delictiva y de cuánto será esa merma; o si habrá necesidad de habilitar nuevos centros de internamiento en razón que habrá un número más elevado de reclusos como resultado de la aplicación de la nueva disposición aprobada.

⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. La hechura de las políticas. Colección Antología de Políticas Públicas, segunda antología, tercera edición, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México 2000, pp. 48.

⁵ LINDBLOM, Charles. Todavía tratando de salir del paso (en La hechura de las políticas), Colección Antología de Políticas Públicas, segunda antología, tercera edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2000, pp. 231.

⁶ BRUGUÉ TORRUELA, Op. Cit., pp. 334.

Quizás por de pronto el área en que se puede aplicar mejor el modelo racional (de *limitado* acercándose a *puro*) sea en el área tributaria porque las hojas de cálculo permiten proyectar los efectos de un alza o baja en las tasas tributarias o en la recaudación sobre la base de nuevos impuestos o arbitrios.

Cabe señalar finalmente en este capítulo que el Congreso de la República cuenta con unidades de información (biblioteca, información legislativa, archivo, etc.) que cuentan con suficientes estudios de antecedentes temáticos y bases de datos que facilitan el modelo incremental y, si fuera poco, la posibilidad de requerir a los entes públicos la información complementaria que se requiera para orientar una decisión (RENAP, INE, Migración, entre otros).

Si hemos de identificarnos con un modelo optamos por el modelo racional limitado. La razón: Permite dotar a las decisiones parlamentarias de un grado de certeza sobre su *fundamentación*, las bases sobre las que descansa, los propósitos que persigue, la eficacia que podrá tener en su aplicación. Todo lo anterior con inversión razonable de tiempo y recursos.

En el Congreso de la República, sin embargo, los tiempos políticos cuentan quizás más que en cualquier otro ámbito. Hay decisiones que deben tomarse de un día para otro y con limitados elementos de juicio sobre la racionalidad de la misma. Por ello mismo la Constitución contempla la excepción a la regla de los tres debates para aprobar una ley, mediante el mecanismo de declarar de urgencia nacional un proyecto o, en su caso, la dispensa de dictamen que abrevia el procedimiento de cursar la iniciativa a comisión y permite proceder de inmediato a conocer en primer debate. El modelo de toma de decisiones del parlamento se aproxima entonces al incremental por el concepto de “oportunidad política” o de urgencia.

No obstante hay decisiones que, por tratarse de temas sumamente delicados y de trascendencia mayúscula, merecen acercarse más al modelo racional puro y requieren de estudios que posibiliten el conocimiento profundo del tema seguido de una reflexión serena, de las

consecuencias que habrán de producir las decisiones que les corresponde y que responden a programas o proyectos marco que orientarán posteriormente otras disposiciones.

Es decir que hay determinaciones que requieren del mayor cúmulo de datos y experiencias recabadas, de estudios y análisis de impacto que pongan en la mesa opciones diversas a elección del actor de la decisión y que muestren la diversidad de efectos políticos que podrán producirse en cada escenario a fin que éste elija de conformidad con el criterio político pero con la suficiente información como para prever las consecuencias del acto *decisor*.

Habrán, sin embargo, ocasiones en que el criterio es de oportunidad o de urgencia y será cuando los parlamentarios deban acudir al modelo incremental. No hay una regla para clasificar cada caso en cada modelo.

Para la toma de decisiones racionales puras debe, no obstante, contarse con equipos técnicos de asesoría especializada que indistintamente de su vinculación laboral o contractual con el Congreso de manera permanente o esporádica, ofrezcan la posibilidad de tener a mano todos los instrumentos que orienten una determinación. Estos equipos pueden ser unidades del Congreso, asociaciones civiles, empresas, bufetes de abogados, despachos de contadores públicos, centros de investigación o de estudios políticos, etc. La forma de vinculación no es lo importante, sino que esos equipos existan en disponibilidad y que entreguen a los diputados elementos de juicio para que, llegado el momento arriben a las mejores decisiones políticas.

En cuanto a las disposiciones condicionadas por los “tiempos políticos” en que la oportunidad determina la urgencia, lo más apropiado es alejarse en lo posible del modelo incremental y ubicarse en el racional limitado. Convertir en racional limitado lo incremental depende de equipos permanentes de asesoría técnica que mantengan un “stock” de temas desarrollados con antecedentes respecto de los mismos; un archivo de estadísticas económicas, sociales, humanas, etc. y bases de datos que permitan acceder de inmediato a información relevante que

oriente mejor las decisiones y que, en la parte técnica, permita ser precisos y certeros en la formulación y aprobación de leyes.

Disponer de este cúmulo de datos deberá corresponder a la Unidad Permanente de Asesoría Técnica –UPAT- pero la utilidad del mismo corresponde a los cuerpos de asesores quienes deben tener a la mayor disponibilidad posible el acceso a esos informes y estudios.

Por regla general el legislador dispone de tiempo limitado para conocer y analizar un proyecto y corresponde a los técnicos poner a su alcance los datos, análisis, recopilaciones de antecedentes, resúmenes ejecutivos y toda otra información relevante que ayude a afinar su criterio. Los asesores técnicos, asimismo, deben anticiparse a los acontecimientos, basándose en la agenda legislativa y preparando con antelación los estudios y análisis que les corresponda a fin de que, cuando llega la oportunidad de tratar el tema, de actualizarlo en la agenda del Congreso, el diputado cuente con todos los elementos de juicio posibles a su alcance para optar por la decisión adecuada.

Esto es, prevenir mediante la acumulación de información para dejar de lado la práctica de salirle al paso a las situaciones y “racionalizar” el modelo incremental. Esto último puede hacerse mediante una adecuada elección entre algunos de los once elementos propuestos por Serafino que permitan dotar de cierta racionalidad una decisión incremental.

Como el legislador dispone de tiempo limitado los técnicos deben proveerlo de toda la información relevante que afine su criterio.

EL EQUIPO TÉCNICO, ALCANCES Y LIMITACIONES

La conformación de equipos multidisciplinarios.

Los equipos técnicos que atienden los requerimientos de los diputados tienen poco tiempo para el acopio de información y análisis, por lo que una alternativa es ganar tiempo mediante la acumulación y clasificación de información en programas específicos para el efecto y estudios de antecedentes.

Es decir que mediante la utilización de bases de datos que permitan localizar el tipo de información que se requiera en un momento determinado, y el lugar en que se encuentra, los analistas y asesores pueden adelantar el trabajo, toda vez que si una base de datos tiene, por ejemplo, la información de todas las iniciativas de ley conocidas por el Congreso, en un tiempo muy corto pueden obtener una lista de las iniciativas que se refieren a un tema específico, sus números de registro, un resumen de su contenido, los nombres de los ponentes, las fechas en que ingresaron, etc.

De esa manera la acumulación de información es muy útil mediante el sistema de clasificación de la misma con la ayuda de las herramientas de la informática. Ese mecanismo permitirá adjuntar antecedentes a un tema en tiempos mínimos que suele ser, en ocasiones, cuestión de horas.

Para el efecto la formación del asesor no se encierra en los aspectos de su profesión sino abarca otras áreas del conocimiento práctico. Debe por ejemplo contar con manejo aceptable de programas de computación que le permitan acceder a toda la información que podrá estar disponible, tales como bases de datos, hoja de cálculo para facilitar operaciones que involucren números o de programas de edición para sus presentaciones

No obstante los antecedentes y análisis a que nos referimos son en materia de legislación, para las otras funciones de los parlamentarios, vgr. de control, de representación, de deliberación política, de fiscalización, nombramientos, etc., el trabajo de analistas y la

elaboración de síntesis de antecedentes suele ser igualmente útil, por lo que no podemos restringir su uso solo en la elaboración de proyectos de ley.

En todo caso, aún simpatizando con el modelo racional puro, la cantidad de antecedentes y la calidad o profundidad del análisis no siempre tiene que ser abundante en demasía, toda vez que a mayor volumen de información puede resultar complicado encontrar el dato que se necesita, sino depende del propósito del proyecto que se pretenda presentar y del grado de complejidad del mismo, sus alcances e impacto social o económico o del ente que se pretende fiscalizar.

El asesor debe conocer los lugares y personas a quiénes solicitar información para cada caso. Así, si se pretende investigar las transferencias entre partidas presupuestarias del Organismo Ejecutivo, no necesariamente debe tener archivos físicos de todos los acuerdos gubernativos en esa materia sino saber en dónde encontrar los que necesita cada vez.

La racionalización del modelo incremental depende del apoyo técnico que pueda articularse mediante la estructuración de equipos técnicos de asesores, consultores y analistas, con características profesionales y personales que más adelante se exponen. Los cuerpos técnicos siempre cuentan con un valor agregado: la experiencia adquirida en el propio parlamento, por lo que cada vez que por razones de cambios políticos se remueve a los equipos técnicos, se pierde ese valor agregado pues los nuevos asesores llegarán necesariamente a pasar por una etapa de aprendizaje.

Las bases de datos son herramientas con información disponible, que se puede encontrar, ordenar y clasificar con solo pulsar un par de teclas. Son instrumentos de gran utilidad para los asesores y asistentes legislativos.

El equilibrio entre lo que se debe y lo que se puede.

Las dos limitaciones más relevantes en un momento que se requiera de herramientas que permitan decidir, son la falta de tiempo y la falta de información o, en su caso, la ausencia de personas capacitadas para procesarla. Así, el Congreso requiere de equipos permanentes que den soporte a la toma de decisiones para garantizar hasta donde sea posible su eficacia, viabilidad y oportunidad.

Bajo la premisa que los diputados tienen por principal responsabilidad y actividad tomar decisiones, los asesores y cuerpos técnicos tienen la función de trabajar para facilitarlas. Los equipos técnicos deben ser preferentemente multidisciplinarios a efecto que se puedan cubrir la mayor cantidad de áreas del conocimiento posibles dada la complejidad del trabajo parlamentario.

No se trata de contratar abogados como comúnmente se piensa. Debe preverse otras profesiones, como, auditores, economistas, ingenieros, sociólogos, administradores, politólogos, profesionales de la salud, entre otros, sin descuidar la filología para la correcta formulación idiomática de los instrumentos normativos.

Es cierto que lo que se produce es Derecho, pero no es solo eso. Una norma es de orden jurídico pero su contenido tiene repercusiones en otros ámbitos y el desconocimiento deliberado de esas áreas tiene implicaciones negativas para la eficacia de la norma, para la legitimidad del legislador y del Organismo en general.

PERFILES

Características del equipo:

El equipo de investigadores y analistas legislativos requiere de un perfil que lo defina de conformidad con los productos que del mismo se esperan. La principal de sus cualidades es que se trate de un equipo capaz de interactuar consigo mismo y con funcionarios y empleados de los otros organismos del Estado.

Un verdadero equipo se consulta constantemente y no se permite dar por acabado un proyecto en tanto haya algún disenso relevante. Pueden tener diversidad de opiniones y algunas hasta encontradas, pero en lo fundamental debe haber acuerdo. Para ello el equipo se mantiene al tanto de lo que del mismo deba emerger. Un disenso relevante no es cualquier diferencia de apreciación. Para que sea relevante un disenso debe tenerse en cuenta los resultados o el impacto que producirá determinado proyecto al cobrar vigencia. Esto es, si, por ejemplo, la validez de la norma estará cuestionada por dejar una laguna legal o por introducir una antinomia, por derogar tácitamente alguna otra disposición, hay relevancia. Si se trata de aspectos como la “corrección política”, el lenguaje de moda, la extensión de un párrafo, por ejemplo, no podríamos considerar que se trata de un aspecto relevante que deba ser considerado para estimar aun inacabado un proyecto. De cualquier manera, siempre habrá corrección de estilo, en el momento oportuno.

El equipo debe combinar a los pensadores conceptuales y los pensadores lineales siendo los primeros aquellos analistas con agudeza de ingenio para sacar conclusiones con apenas indicios; que tienen habilidades para estructurar los primeros conceptos con poca información para variarlos y mejorarlos constantemente hasta que toman forma, en tanto que los *pensadores lineales*, están habituados a hacer primeramente acopio de información hasta coleccionar la suficiente y crear entonces su concepto. Estos últimos funcionan con el modelo racional y a mayor pureza de la racionalidad, mejor será su desempeño,

en tanto que los primeros se adaptan al modelo incremental y hasta se sienten cómodos con él.

Perfil del asesor:

Objetividad: El asesor debe siempre tener presente que no es cuestión de la persona a quien se asesora o del partido político al cual pertenezca sino del tema objeto de su investigación o análisis. El analista legislativo no puede comprometer su criterio por razón de la persona que requiere una opinión o por quién sea el parlamentario que le presenta una solicitud de elaboración de un proyecto.

Si cae en el error –que es una verdadera trampa- de ser condescendiente con los deseos del diputado a quien asesora, empieza a transitar por un camino lleno de peligros pues la pérdida de objetividad lo llevará irremediablemente a sugerir decisiones equivocadas que en primera instancia le costarán políticamente a su asesorado y luego se revertirá el efecto hacia quien indujo tal decisión. Debe tener siempre presente que los asuntos de Estado no pueden dejarse a la fortuna ni apostar con negocios delicados en que se juega el bienestar general.

El asesor debe “*correrse* el riesgo” de pasar un mal momento al enfrentar al órgano a quien sirve, contradiciéndole si fuere necesario, siempre con datos en la mano, toda vez que el riesgo de fracaso tiene mayores consecuencias. A la larga, la franqueza y la forma directa de plantear los asuntos reafirma su profesionalismo y le vuelve más confiable a los ojos del usuario de sus servicios.

No puede calificar intenciones mientras no cuente con los elementos suficientes que le permitan, dar sustento a sus conclusiones. Sus simpatías por una corriente de pensamiento, ideológica o política, religión, etc. no pueden afectar la calidad de su análisis. La mira del analista se debe enfocar hacia el objeto del estudio y los alcances del proyecto que se le ha encargado.

Profesionalismo: Para desarrollar un análisis objetivo, un informe equilibrado o un proyecto con buenos atributos se requiere compromiso con la ciencia, alejándose de prejuicios y empeñando los mejores

esfuerzos por mejorar la calidad de los productos que se le han solicitado al equipo técnico. La sobriedad de los informes deben reflejar ese compromiso a fin que la verdad prevalezca en todo su contenido.

El analista no puede acomodar un análisis a los intereses que cree adivinar que pueda tener el partido del parlamentario que formula una solicitud, ni tampoco incluir juicios de valor a sus estudios o informes, que induzcan al parlamentario a llegar a determinadas conclusiones. El estudio de antecedentes, informe legislativo, análisis o proyecto, han de formularse con estricto apego a la ética, con verdad, con profesionalismo en suma.

Debe prescindir de las hipótesis arriesgadas que más tienen el nivel de conjeturas aventuradas y basarse en lo razonable, lo probable, lo demostrable. Los rumores no pueden ser más que una “fuente de conocimiento” periférica de la cual no hará depender el producto de su trabajo. El analista parlamentario no trabaja en base a presunciones y sus hipótesis deben descansar en bases objetivas.

El profesionalismo está vinculado con la objetividad y podría decirse que son conceptos complementarios toda vez que se hacen depender entre sí.

Diversidad: No es cierto que para asesorar el trabajo parlamentario se requiere de abogados y politólogos únicamente. El ámbito de funciones del Congreso de la República es lo suficientemente amplio como para requerir del apoyo de todas las ramas de la ciencia: economistas, ingenieros, psicólogos, médicos, contadores públicos, etc. Y la diversidad no solo se refiere a variedad de ramas de la ciencia sino a diversidad de estilos y enfoques, de manera que se pueda estructurar un equipo multifacético capaz de abordar cualesquiera problemas políticos que se le presenten en el quehacer legislativo.

La necesaria diversidad de recursos técnicos y profesionales no implica que el Congreso de la República deba contar con un cuerpo permanente de profesionales de las diversas ramas. Bastará con que se mantenga en contacto con oficinas de profesionales de las diversas ramas para

consultorías externas puntuales en las áreas que son de poca frecuencia en cuanto a su apoyo.

Así como existe el renglón 029 para contrataciones personales, quizás puede pensarse en otro renglón para contrataciones de corta temporalidad o por asuntos específicos a oficinas de abogados, contadores, ingenieros y demás, lo que pondría a disposición del Congreso una gama de expertos en diversos temas. La modalidad de contratos por tema puntual puede resultar de mucha utilidad y eso le proporciona al parlamento la diversidad a que nos referimos en este apartado.

Permanencia: La calidad del técnico legislativo no es producto del aprendizaje escolarizado; se perfila cada día con base en la acumulación de experiencia, por lo que la permanencia de los equipos de asesores y analistas es importante para resolver el problema derivado de la improvisación.

Las universidades no producen técnicos o analistas legislativos de la misma manera que no produce jueces o fiscales. Los técnicos parlamentarios se forman en el quehacer diario de la dinámica en el Congreso de la República, lo que obliga a pensar en la necesaria permanencia de dichos técnicos, toda vez que de otra forma se pierde el capital acumulado con la práctica cotidiana. Un equipo estable sabrá aprovechar el cúmulo de sus propias experiencias.

El acoplamiento entre seres humanos, por la diversidad de estilos, maneras de ser, formas de pensar, conductas, etc., es un proceso que una vez completado debe ser canalizado para mejorar la calidad del producto. No es fácil interactuar con equipos heterogéneos. Los equipos se homogenizan con la convivencia y la práctica diaria, razón por la cual es recomendable conservar los equipos que ya pasaron por esa etapa de adaptación y llegaron a un conocimiento recíproco que se convierte en una fortaleza al momento de interactuar.

Dedicación: El trabajo intelectual tiene la particularidad de que no se agota en una jornada de ocho horas, de tal manera que quien lo realiza, aún después de completado su horario, continúa generando desgaste,

ideando, pensando, tratando de esclarecer hechos, etc. No se trata del cajero de un banco o del conductor de un autobús quienes al terminar la jornada se desentienden de su función para pasar al descanso o cambio de actividad. El analista legislativo tiene, en consecuencia, por delante, una jornada mayor a la normal.

Es común que el trabajador intelectual se encuentre inmerso en múltiples actividades o desarrollando temas diversos como investigador, docente, profesional, etc. Todo trabajo adicional resulta en abono de su eficiencia como técnico legislativo, pero no debe permitir que le desvíe de sus habituales actividades en el parlamento. Cuando un tema se actualiza en el Congreso, requiere de toda la dedicación y concentración de esfuerzos en el mismo. Cuando eso sucede mucha gente solicita información y opinión sobre el mismo tema y se genera un tráfico de datos alrededor suyo. El analista parlamentario debe saber reconocer esas coyunturas y centrar su trabajo en ellas.

Entre sus características debe estar la de ser dedicado y concentrado, sabedor de la envergadura de su trabajo y no puede dispersarse, por lo que le corresponde delimitar sus deberes y obligaciones, lo que los parlamentarios esperan de él como técnico y ofrecerles soluciones a los problemas definidos en materia parlamentaria.

Mística: Se requiere adquirir un compromiso con su función y con la institución que le emplea. Debe tener devoción por su trabajo y reconocer en el Organismo un papel relevante en la democracia. Requiere interiorizar los valores de la democracia, la estabilidad política, la gobernabilidad, entre otros.

Un asesor o analista legislativo no puede operar mecánicamente sus funciones como si se tratara de una tarea más. Cada proyecto o programa que le adjudican representa un reto pues con su profesionalismo y el empeño puesto en su trabajo, puede definir la trascendencia de una decisión política, la corrección de una ley o los alcances del trabajo parlamentario. Debe gustarle su trabajo y comprometerle con mejorarlo cada vez. Debe gustarle el ambiente de

su trabajo y valorar el peso específico que el Organismo Legislativo representa dentro de la institucionalidad del Estado.

Lo contrario representa una pérdida de recursos pues la eficiencia y la eficacia de su desempeño está muy relacionada con la identificación que tenga con la institución a la que sirve.

Probidad: Siendo el Organismo Legislativo una institución sometida al juzgamiento y crítica diaria, requiere de mayores esfuerzos para revertir esa situación que suele darse debido a la publicidad de sus actuaciones. La función del diputado, del trabajador y funcionario del Congreso está más expuesta a la mirada pública que cualquier otro ente estatal. Esa situación obliga a reclutar recursos humanos que ofrezcan mejores posibilidades de desempeño pero también que profesen principios éticos.

El técnico o analista legislativo, aunque no maneja fondos públicos, ni efectúa compras ni administra recursos de ninguna clase, debe asentar los valores éticos y morales pues su trabajo se verá proyectado en decisiones políticas que llegan a afectar la vida cotidiana del país. Las decisiones que se tomen con base en su trabajo pueden cambiar el rumbo de la Nación, lo que obliga a pensar en un profesional que se tome muy en serio su trabajo con honradez y transparencia.

Si bien es cierto que muchas decisiones políticas del parlamento tienen implicaciones económicas y que en esa materia cuando alguien gana, frecuentemente alguien más pierde, lo que vuelve el tema en algo delicado que requiere de probidad en los tomadores de decisiones, pero también en las personas que les dan los insumos para asumirlas.

Discreción: El técnico legislativo, asesor o analista debe saber manejar sus emociones para no incurrir en faltas derivadas de indiscreciones abiertas o veladas. Si el asesor parlamentario descuida esta característica puede comprometer una opinión al “adelantar criterio” de hecho, de palabra o mediante algún gesto de aprobación o desaprobación.

El Congreso es un lugar propicio para producir enfrentamientos políticos entre partidos o entre diputados y una falta de tacto de parte del asesor puede resultar en inconvenientes, razón por la cual el técnico legislativo debe saber manejarse adecuadamente ante el sarcasmo, la ironía, la franca risa, etc., emociones que debe saber manejar para no crear un ambiente desfavorable a un proyecto o a una decisión antes que esté acabado o consumada.

Más aún si se tiene presente que el Palacio Legislativo es un lugar por excelencia para la negociación política en donde el flujo de información debe ser controlado y manejado por las personas a quienes corresponda; un asesor no puede asumir funciones de transmisor de información hacia afuera porque en ese caso estaría ocupando espacios reservados para los diputados.

Método: Debe regirse por un método para cada tema y no alterarlo sino cuando ha adoptado uno mejor. Hasta en el *incrementalismo* el asesor legislativo debe ser metódico y saber aprovechar las experiencias propias y ajenas. Habida cuenta que le toca trabajar con información y que a mayor cantidad de ella mayor posibilidad de opinar con propiedad, debe llevar un orden de los asuntos de su conocimiento, dictámenes, opiniones, proyectos, acuerdos, iniciativas, estudios de antecedentes, etc.

Precisamente porque puede adoptar una metodología para cada cuestión, se requiere que conozca de los distintos métodos, tales como la deducción, la inducción, el método experimental, el método analítico-sintético, etc. Debe contar con una guía de acción lógica que oriente cualquier trabajo que le sea encargado. Precisa de manejar los criterios de extensión-oportunidad y utilizar esquemas que permitan la rápida lectura y fácil comprensión del contenido de sus análisis.

Perfeccionismo. El asesor, sin que se pretenda sugerir que deba destacar públicamente por su trabajo y, por el contrario, debiendo mantener un “perfil adecuadamente bajo” en cuanto a trascendencia pública, debe ser celoso de la calidad de su trabajo. Debe entender que su prestigio profesional está en juego y exigirse a sí mismo calidad,

después más calidad y por último lo que resta de calidad. Debe hacer las cosas bien desde el principio y luego ya puede perfeccionarlas.

Visión institucional: Las lealtades deben ser institucionales, no personales. El asesor o analista se debe a la Nación, en primera instancia, al Congreso de la República luego y a su departamento o dirección. Aunque lo más probable es que mantenga relación de amistad con diputados o funcionarios, debe saber distinguir entre esto y la lealtad institucional.

Su deber es resguardar los intereses generales y no sacrificarlos por conservar amistades o practicar lealtades que no son las pertinentes. El asesor de comisión o de algún otro órgano que no sean los bloques de diputados, requiere mantenerse equidistante de las emotividades que puedan manejarse en los partidos políticos y alejado de criterios partidarios en general. Su deber debe enfocarse hacia el Congreso y sus investigaciones, opiniones, análisis, etc., revestirse de un manto *institucionalista* no partidario.

Precisamente esa característica es la que permite permanencia en el cargo toda vez que lo puede mantener al margen de la dinámica partidaria al momento de los despidos y las nuevas contrataciones. Si el analista parlamentario es institucional resultará más fácil evadir los riesgos de sustitución al recambio de autoridades.

El asesor parlamentario es un profesional permanente, dedicado, con mística de trabajo, objetivo, probo, discreto, metódico, perfeccionista y con visión institucional.

LAS FUNCIONES DE LOS ASESORES

Los asesores deben distinguir sus funciones de las que realizan otros técnicos tales como los asistentes o los consultores. El asesor no es un consejero sino el profesional que está al tanto de la función del órgano al que le corresponde asesorar y prepara estudios, análisis, borradores, etc., materia prima para la toma de decisiones.

El asistente es un técnico que hace acopio de información y la sistematiza, para que el asesor o el consultor puedan hacer su trabajo con economía de tiempo. Para distinguirlo con un ejemplo diremos que el asistente recopila antecedentes para que luego el asesor redacte el proyecto de acuerdo o la iniciativa de ley. Si el tema de que se trata es de mayor complejidad o especialidad, entonces esto último lo realiza un consultor contratado específicamente para ese tema.

Al asesor corresponde sugerir el procedimiento correcto en cada ocasión, cuando el órgano va a intervenir y preparar, si es el caso, el documento que habrá de ser presentado. Así, si le es cursada a la comisión una iniciativa de ley, el asesor debe, después de estudiar la misma, presentar un informe sobre su contenido, de manera que los miembros de la comisión puedan tomar la decisión de dar dictamen favorable o desfavorable.

Ese informe debe incluir los escenarios posibles de conformidad con la propuesta bajo estudio. Es decir, prever el impacto que tendría la iniciativa si fuese aprobada como ley y entrara en vigencia, los aspectos económicos y financieros que implica la misma, la probable aceptación de la propuesta entre la sociedad; en fin, las consecuencias jurídicas, sociales, políticas y económicas que tendrá la propuesta.

El informe debe tener el objetivo de poner a disposición de los diputados un instrumento que les permita evaluar las consecuencias de su decisión y el impacto que la misma podría tener. La pretensión es provocar decisiones de calidad.

No le corresponde inducir el sentido de la decisión sino ofrecer los elementos para que la misma sea sustentada. Si la iniciativa de ley debe

ser modificada, el asesor propondrá las modificaciones que podrían hacerse, en caso de que el dictamen fuere favorable.

En otro ejemplo, para el caso de convenios internacionales, el asesor debe asimismo, después de estudiar el tema, determinar si es procedente que el Congreso se pronuncie al respecto, es decir, si el instrumento internacional reúne los requisitos que establece la Constitución en su artículo 171 literal 1), para sugerir la devolución del expediente si fuere el caso.

Asesor de Junta Directiva

La Junta Directiva es a su vez la Comisión de Régimen Interior y Comisión de Estilo. No constituye una comisión que dictamine iniciativas de ley por lo que las funciones de sus asesores difieren. Sus atribuciones son de carácter administrativo, político, presupuestario, de dirección y coordinación.

Los asesores de Junta Directiva también harán las veces de asesores jurídicos, en cuanto tienen a su cargo atender los aspectos judiciales en que el Congreso es parte, tales como las acciones de inconstitucionalidad, en el plano legislativo y demandas civiles y laborales dirigidas en contra del Congreso o de sus órganos. En este sentido, el cuerpo de asesores debe incluir abogados con experiencia en tribunales.

El asesor jurídico, en cuanto recibe copia de la resolución de la Corte de Constitucionalidad o de un juzgado, estudia el tema, discurre las opciones y propone al órgano de Junta Directiva designado para atender estos negocios la estrategia a seguir y el memorial que corresponda en consecuencia. Junto a la presentación de cada memorial debe explicar al diputado su contenido y efectos de manera que éste se imponga con propiedad de la situación de los asuntos bajo su responsabilidad.

El asesor jurídico conoce y prepara los acuerdos de Junta Directiva, los que debe revisar para que se ajusten a la ley y a la Constitución, sean congruentes con las políticas en general de la administración y que, además, sean viables las disposiciones ahí contenidas. También prepara

los borradores de las actas en donde se asienta lo tratado en las sesiones de la Junta Directiva.

El asesor administrativo interviene en los procesos de escogencia de directores, subdirectores y jefes de dependencias del Congreso, estudiando las hojas de vida de los aspirantes y confrontándolas con los perfiles definidos en los manuales; en la evaluación de procedimientos administrativos y financieros, procedimientos disciplinarios, políticas gerenciales, etc.

Los asesores políticos de Junta Directiva se encargan de evaluar los alcances políticos de las decisiones de ese órgano, de las vinculaciones del Congreso con el Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial, velando porque en esa necesaria interrelación no se vulnere el principio de independencia de poderes. Proponen a los miembros de la Junta Directiva o a la Presidencia los temas que pueden ser tratados en cada ocasión o los puntos a destacar en las intervenciones públicas y protocolarias de los miembros del órgano. Los asesores políticos entregan a la Junta Directiva análisis periódicos de coyuntura nacional e internacional, que contienen los escenarios políticos más probables.

Deben además proponer contenidos en la agenda legislativa, sugiriendo su integración con proyectos de relevancia y pertinencia, de conformidad con el momento político y las necesidades nacionales.

Sin perjuicio del trabajo de la Dirección Legislativa, los asesores políticos deben estar al tanto de las sesiones plenarias para mantenerse informados del acontecer parlamentario y sustentar hipótesis respecto del curso de las interrelaciones políticas dentro del Congreso.

Asesor de comisión

Las comisiones tienen funciones de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que se les sometan a su consideración por el Pleno del Congreso o que promuevan por su propia iniciativa.

Les corresponde presentar dictámenes o informes para conocimiento del Pleno. Los informes y dictámenes son preparados por los asesores y

sometidos a discusión y aprobación por parte de los miembros de la comisión.⁷

El asesor de comisión es un asesor técnico. No le corresponde emitir opinión sobre la política partidaria y sus apreciaciones en este sentido podrán referirse a la política de Estado, en el entendido que su objeto de atención es el Congreso de la República. Es decir que sin hacer alusión a posturas políticas o corrientes ideológicas, podrá pronunciarse respecto de las consecuencias políticas de un proyecto en cuanto a la fortaleza o debilidad del Estado, a la institucionalidad o a políticas públicas para atender necesidades y problemas sociales (hambre, analfabetismo, desnutrición, por ejemplo).

El asesor de comisión podrá presentar opciones en sus informes y análisis. Es decir, los diversos escenarios y las decisiones que correspondan en cada caso; por regla general debe abstenerse de hacer recomendaciones, precisamente por la composición de la comisión que es de carácter multipartidario. Recomendar un curso de acción es arriesgado y, como corresponde a los legisladores tomar las decisiones, lo que procede es ilustrar las consecuencias de cada una de las opciones descritas.

Debe elaborar un proyecto de plan de trabajo de la comisión a la que lo someterá a consideración por conducto de su Presidente. El asesor de comisión es el encargado de preparar los materiales base para cada sesión y los proyectos de resoluciones cuando proceda y de dictámenes e informes.

Debe advertirse que precisamente porque el conducto para asesorar a la comisión es el presidente de la misma, el asesor debe cuidarse de no perder la perspectiva y evitar inclinar la balanza hacia el partido político al que pertenece su jefe inmediato.

La diferencia entre el asesor de comisión y el de bloque es que el primero debe tener una perspectiva más institucional como Congreso, en tanto el segundo tiene una visión más partidaria. El de comisión

⁷ Para la preparación de dictámenes puede referirse a la guía específica en esa materia.

debe comprender que su trabajo abarca la armonización de varias posiciones políticas, aunque en apariencia tiene un solo jefe, en tanto el segundo, aunque debe responder a inquietudes de varios diputados miembros del bloque, por regla general se le facilitan las cosas en cuanto a la orientación político-ideológica.

En las comisiones específicas de investigación, el asesor estará a cargo de hacer acopio de información respecto del tema de mérito. Así, hará cuadros con datos estadísticos, información histórica, notas de prensa y opiniones emitidas a ese respecto, y de todo ello dará cuenta a los miembros de la comisión. Debe cuidarse de no emitir juicios de valor, lo que solo es permitido a los congresistas.

No puede olvidar que dichas comisiones son también integradas por diputados de varios partidos, incluso el partido con mayoría parlamentaria, por lo que sus informes deben estar revestidos de la mayor objetividad posible, sobre todo si tiene en cuenta que las decisiones del Congreso derivadas de una investigación pueden tener consecuencias y es necesario asegurarse por tanto que esos informes, base de las decisiones, estén bien fundamentados.

El asesor de comisión es básicamente un técnico conocedor de la materia de la comisión, que prepara agenda, estudia propuestas, proyecta dictámenes, orienta sobre el impacto que tendría si llega a aprobarse una iniciativa y en general genera el trabajo técnico de la comisión a que sirve.

De bloque

En tanto que los bloques legislativos constituyen entidades partidarias en el Congreso de la República, los asesores de bloque o bancada suelen ser contratados en función no solo de sus capacidades técnicas sino de su simpatía o militancia política. En tal virtud, sus funciones estarán vinculadas a las decisiones políticas del partido, labor que debe saber

combinar con la asesoría técnico-profesional a fin que las propuestas del bloque vayan revestidas de la calidad necesaria para que puedan ser aceptadas por el Congreso.

Es frecuente que los asesores de bloque trasciendan sus informes y análisis a ofrecer opciones y recomendaciones, toda vez que tienen una identidad ideológica partidaria con los diputados que son quienes toman decisiones. Algunos bloques amplían sus sesiones a la presencia del cuerpo de asesores a quienes le dan una participación más activa, otorgándoles un peso específico en las decisiones. Máxime, cuando los asesores han sido diputados, candidatos a diputados o son miembros de los órganos de dirección del partido político.

Otros asesores.

Suelen desempeñarse en el Congreso asesores para proyectos específicos, cuyo vehículo contractual deriva muchas veces de la cooperación internacional. Su trabajo suele consistir en elaboración de estudios sobre el tema encomendado, para establecer la viabilidad y los contenidos de un área temática. No son llamados a redactar dictámenes pero el producto de su trabajo suele ser materia prima para éstos.

Independientemente de la cercanía y el grado de confianza que estos asesores tengan con los diputados, deben tener siempre presente que no forman parte de los engranajes del Congreso y que son parte de un aporte externo por lo que sus opiniones sobre la dinámica de toma de decisiones o del proceso de formación de la ley, deben ser cuidadosos para no desatar innecesarias suspicacias y rechazos.

Cuando algunos de estos asesores o consultores sean extranjeros con mayor razón deben desempeñarse con el cuidado del caso para que su aporte sea bien recibido y útil y no sea considerado una intromisión en la política interna.

El asesor se relaciona con los diputados miembros de la comisión por intermedio del presidente de la misma. Es decir, el asesor no hace propuestas a la comisión sino que entrega sus productos, análisis,

proyectos, etc., al presidente y éste a su vez lo presenta a los otros miembros de la comisión. Este proceder le facilita al asesor o consultor la relación con los miembros de los órganos a los que les corresponde apoyar, pues les libera de la “responsabilidad política” ante el pleno de la comisión, sin que le libere de la responsabilidad técnica de hacer un buen trabajo y en tiempo.

Si posibilitan su presencia en las sesiones de la comisión, debe ser cuidadoso en no emitir comentario a menos que le sea requerido y, dado el caso, sus evaluaciones deben ser profesionales y técnicas y nunca emitir juicios de valor.

El asesor no puede dedicarse al “cabildo” de proyectos o promover decisiones en sentido determinado y debe concretarse a hacer su trabajo profesional sin injerencia política.

De conformidad con las reformas introducidas mediante Decreto Número 14-2016, cada diputado tiene derecho a ser apoyado por un/a asesor/a, un asistente y un/a secretario/a, bajo el renglón 022, quienes durarán en sus funciones mientras el diputado se mantenga en su cargo. Estas son contrataciones de confianza a propuesta de cada diputado.

Por otra parte las reformas que introdujo el decreto de mérito dispuso límites en el personal administrativo del Organismo Legislativo de la siguiente manera:

Artículo 154 ter. Distribución del personal permanente del Organismo Legislativo. El personal permanente del Organismo Legislativo son nombramientos emitidos a puestos específicos con duración laboral indefinida, bajo el renglón 011.

Los diputados, Bloques Legislativos, Comisiones de Trabajo, integrantes de Junta Directiva y el Presidente del Congreso de la República podrán disponer de una cantidad máxima de personal permanente del Organismo Legislativo ya existente, para el apoyo al desempeño de sus funciones, distribuido de la forma siguiente:

1. Diputados al Congreso de la República: Un máximo de 4 personas por diputado.
2. Bloques Legislativos: Un máximo de 2 personas por bloque y uno adicional por cada cuatro diputados.
3. Comisiones de Trabajo: Un máximo de 2 personas por comisión.
4. Integrantes de Junta Directiva: Un máximo de 5 personas por integrante.
5. El Presidente del Congreso: Un máximo de 8 personas.

Por ningún motivo esta disposición podrá justificar la contratación de nuevo personal permanente bajo el renglón cero once, dicha distribución podrá realizarse con el personal permanente previamente existente en el Organismo Legislativo.

LOS PRODUCTOS DEL EQUIPO TÉCNICO

Cada técnico legislativo se podrá especializar en algunos temas, pero muy frecuentemente deberá desempeñarse en la preparación de productos tales como:

Análisis temáticos

Toda vez que en el Congreso de la República se conocen prácticamente todos los temas de la vida nacional e internacional, desde el mapa del genoma humano hasta la pena de muerte, temas de transporte terrestre, aéreo, marítimo, etc. y todo lo imaginable, los diputados suelen requerir que les pongan en antecedentes mediante la presentación de documentos breves pero con el suficiente contenido como para decisiones preliminares.

Esos son los análisis temáticos. Así, por ejemplo si en la agenda de sesiones plenarios del mes se programó conocer una iniciativa para abolir la pena de muerte, el diputado requerirá un resumen ejecutivo del tema, que contenga el origen histórico, el origen normativo, los alcances de la pena de muerte, el grado de proporcionalidad de la misma con el delito que se castiga, estadísticas sobre condenados a pena de muerte y

sus orígenes sociales, sobre la pena de muerte en otros países, la eficacia de la pena como disuasivo, el procedimiento para aplicarla, los recursos judiciales, el recurso de gracia o conmutación de la pena, la inyección letal, efectos sobre los deudos del condenado, etc. Si el asesor puede presentarle toda esta información en un documento de diez páginas podremos decir que está cumpliendo a cabalidad su trabajo.

Estudios de antecedentes.

Son recopilaciones de documentos sobre un mismo tema que abarcará antecedentes históricos, normativa constitucional, legal y reglamentaria nacional y de otros países, jurisprudencia, opiniones y bibliografía. Contendrá asimismo, si se trata de una iniciativa de ley, propuestas anteriores que se hayan presentado o estén en discusión o en trámite en el Congreso. Un estudio de antecedentes es el “trabajo de carpintería” realizado antes de encomendarle a un experto en el tema la preparación de un proyecto. Es avanzar los preparativos para que al experto le tome el menor tiempo posible la realización de su trabajo, habida cuenta que los costos de su contratación son bastante altos por lo general.

Un estudio de antecedentes o de interés legislativo se compone de dos entregas: 1) La recopilación completa de los documentos, que constituye una versión voluminosa por abundante, que le servirá al consultor experto tener a la mano todo lo que necesita en cuanto a información documental, para hacer su trabajo; y 2) Un resumen del estudio, que contendrá índices de los contenidos de la recopilación, y una reseña explicativa que el asistente legislativo hará para introducir al tema o para poner en conocimiento las vicisitudes superadas o sin superar para la recopilación. En este documento el asistente o asesor que trabajó el estudio de antecedentes deberá explicar qué información no fue posible adquirir y cómo fue suplida esa deficiencia.

Análisis de impacto.

Medir el impacto de un proyecto pretende determinar con algún grado de certeza que cuando sea aprobado y puesto en vigencia, la tendencia

de comportamiento de las variables que afecta serán en un sentido más o menos conocido. Es decir, anticipar los efectos de la vigencia de una decisión política.

Si la futura ley implica gastos, debe prever el monto de los mismos y determinar la fuente. Si implica impuestos, igual. Lo anterior porque no puede permitirse que una ley afecte el presupuesto en el rubro de egresos sin hacer referencia al renglón ingresos y se crea así un desequilibrio que luego corresponderá al Ministerio de Finanzas resolver teniendo como consecuencia que, como el presupuesto debe sumar cero, para crear una partida presupuestaria con recursos equis, también debe recortarse esa misma cantidad de otra partida, o en caso más extremo, proponer al Congreso la creación o incremento de algún impuesto para “rellenar” el vacío creado por una ley que carece de la deficiencia señalada.

Así lo señala Roberto Obando para quien “la mayoría de las leyes no se basan en un análisis económico de costo-beneficio, sino que muchas leyes datan de instituciones jurídicas de origen romano o francés de hace cientos de años y otras provenientes del populismo o del clientelismo político. La mayoría de los casos está motivada por el pragmatismo y la ideología”⁸

De manera que si el asesor prepara un análisis comparativo de lo que cuesta aplicar una ley y el beneficio que ella representará, el diputado estará en gran ventaja a la hora de tomar una decisión al respecto.

Las decisiones políticas fundamentadas en este tipo de análisis tienden a la corrección. Así, por ejemplo la decisión de aumentar el impuesto al consumo tendría que disponer de un estudio sobre cómo afectará la nueva tasa los niveles de consumo (si habrá más o menos consumidores) y si es posible que el consumo disminuya con ella al grado que el efecto para el fisco pueda ser nulo o, incluso, negativo a final de cuentas.

⁸ OBANDO PRESTOL, Roberto. Economía y estructuras institucionales: El caso de las leyes y los tribunales. <http://www.reforma-justicia.gov.do/economia.htm>.

Análisis presupuestario.

Es un instrumento que posibilita, mediante la bisección de las partidas presupuestarias, determinar el comportamiento, montos, calidad de gasto, prioridades, fuentes de financiamiento, etc. etc. La importancia de este análisis deriva en que permite determinar con alguna precisión la calidad del gasto público y los efectos sociales que la inversión de fondos del Estado han de producir. Es el adecuado manejo de números y partidas para extraer conclusiones de macroeconomía que orienten la política fiscal del Estado.

Contribuye a las labores de control político y fiscalización toda vez que permite determinar los movimientos *inter* partidas para dar seguimiento al destino de los fondos transferidos.

El análisis presupuestario es una función para la que se requieren aptitudes específicas que no son comunes encontrar entre los asesores por lo que ha de mantenerse en marcha la unidad de análisis presupuestario que habrá de estar disponible para asistir a los interesados, unidad en la que se podrá hacer consultas. La habilidad de los asesores en ciertos casos consiste en saber con precisión el lugar en donde habrán de encontrar la información que se requiere.

Análisis de coyuntura para determinar el momento político de una iniciativa.

Como no es lo mismo un período previo a celebrar elecciones, que los primeros meses de una legislatura, pues el primero implica costo político mayor y otras variables, es conveniente tener un acercamiento a las *externalidades* de un proyecto desde el momento de su conocimiento como iniciativa y luego, cuando cobre vigencia. Precisamente por ese costo es que hay “momentos políticos” que facilitan su aprobación y otros que la hacen no recomendable.

El asesor de bloque legislativo del Congreso, debe cumplir también el rol de analista político pues tiene la función de orientar a sus asesorados sobre el sentido de oportunidad para una propuesta. No solo en función del bloque al que asesora sino en función del Congreso de la República

como Organismo del Estado pues las decisiones fuera de tiempo, equivocadas, contradictorias o impopulares pueden afectar la imagen del mismo.

Hay en esto alguna experiencia acumulada sobre ciertos temas que se manejan con criterio político. Así, por ejemplo todo mundo sabe que el mejor momento para una reforma tributaria es el inicio de la legislatura pues al final, cuando se encuentren en época electoral, será muy difícil que algún diputado arriesgue su caudal electoral por una decisión en ese sentido, por mucho que sea de beneficio para la política fiscal del Estado y por muchos programas sociales que vaya a sustentar la reforma.

Proyectos de acuerdo.

Los acuerdos legislativos son instrumentos que emite el Pleno del Congreso, que no tienen fuerza legal pero formalizan actos del Organismo, tales como la solicitud de opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad o cuando declara electos a funcionarios. También se emiten acuerdos gubernativos cuando se declara inicio y clausura del período ordinario de sesiones, se expresa voto de falta de confianza a un ministro interpelado, se nombran comisiones de investigación, se dan muestras de condolencia, reconocimiento o felicitaciones y en general todo lo contenido en la Ley Orgánica y de Régimen Interior.

Cuando le solicitan al asesor la redacción de un proyecto de acuerdo, éste debe primero verificar que el acto que se va a declarar esté contenido dentro de los distintos supuestos que contiene la Ley Orgánica o si por el contrario, corresponde a otro instrumento como un punto resolutivo por ejemplo. No es aceptable que mediante un acuerdo se haga una recomendación al Organismo Ejecutivo para orientar su política de seguridad ciudadana o que se pretenda remitir un expediente a la Corte Suprema de Justicia de algunas diligencias de antejuicio.

Lo primero, entonces es verificar la pertinencia del acuerdo para luego pasar a redactar el correspondiente proyecto.

Los acuerdos legislativos son aprobados por el Pleno con mayoría absoluta (la mitad más uno o más diputados al Congreso), salvo el supuesto en que se propusiese declarar la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo, contemplado en la literal i) del artículo 165 de la Constitución Política de la República, o que se pretenda crear una nueva comisión de trabajo no contemplada en la ley orgánica.

Los acuerdos legislativos no requieren sanción del Organismo Ejecutivo por lo que en la parte final de estos instrumentos que emite el Congreso, no se consigna la fórmula: “pase al organismo ejecutivo...”.

Los acuerdos legislativos se redactan también en dos partes: el preámbulo, que es donde mediante “*considerandos*” el Congreso expresa la intención y la motivación del acuerdo; y la parte dispositiva en donde se expresa la decisión del Pleno. Un ejemplo de acuerdo es el siguiente:

ACUERDO NÚMERO ____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República lo faculta para elegir al titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos y que el cargo quedará vacante por cumplimiento del período para el cual fue elegido el actual Procurador.

CONSIDERANDO

Que tuvo a la vista terna de propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de la República.

POR TANTO

ACUERDA:

PRIMERO: Declarar electo como Procurador de los Derechos Humanos al señor _____ para un período de cuatro años.

SEGUNDO: Notificar el contenido del presente acuerdo a las autoridades interesadas.

TERCERO: El presente acuerdo entra en vigencia inmediatamente

Dado en el Palacio Legislativo a los tantos días del mes de _____ del _____.

Puntos resolutivos.

Se emiten puntos resolutivos para presentar recomendaciones u otras declaraciones que no tengan fuerza de ley ni estén dentro de los supuestos contemplados para los acuerdos legislativos. Así por ejemplo para felicitar a un seleccionado nacional deportivo por su desempeño en un evento, o para recomendar a los órganos de la seguridad ciudadana mayor celo en el cumplimiento de su deber.

Los puntos resolutivos no son vinculantes en ningún grado y simplemente constituyen declaraciones sin fuerza normativa alguna. Su utilidad consiste en que son el instrumento idóneo para que el Congreso de la República cumpla la función de debate público sobre temas de interés nacional, por lo que el principal efecto de presentar una propuesta en tal sentido debe ser la discusión del tema de mérito.

Al igual que los acuerdos legislativos, los puntos resolutivos no requieren ser sancionados por el Presidente de la República y el esquema general de su redacción es el mismo que para aquellos, con la diferencia del encabezado, por tratarse de un instrumento de índole diversa y en el final del preámbulo en que se consigna la palabra “resuelve” en sustitución de “acuerda”.

Resoluciones.

Cuando el Congreso resuelva asuntos de mero trámite, tales como traslado de expedientes que no contengan disposiciones legislativas hacia otras dependencias del Estado, emitirá una resolución. El formato de la resolución es igual al del punto resolutivo, salvo el encabezado que identifica el tipo de instrumento.

Mociones privilegiadas.

En el trámite parlamentario, durante sesión plenaria, los diputados pueden proponer mociones privilegiadas para alguno de los siguientes casos:

- a) Que se modifique el orden del día o se proponga algún asunto.
- b) Que se levante la sesión.
- c) Que se lea un informe o documento o que se omita su lectura.
- d) Que se cierre el debate de un asunto y se pase, en su caso, a la votación.
- e) Que un asunto pase a comisión, o que se devuelva a la misma que originalmente conociera en dictamen, en los casos que corresponda.
- f) Que un asunto designado a una Comisión pueda cambiarse a otra Comisión.
- g) Que se dé el tratamiento de urgencia nacional a la tramitación de un proyecto de ley.

Las mociones privilegiadas pueden presentarse de manera verbal o por escrito remitido a la Secretaría del Congreso durante la sesión plenaria, y su sola presentación tiene por efecto suspender el negocio que se está tratando para someter a consideración del Pleno la moción, que una vez discutida deberá someterse a votación.

El voto favorable a la moción tiene efecto inmediato. Así, si se aprueba que se levante la sesión, inmediatamente después de aprobada la moción, el Presidente del Congreso debe dar por terminada la plenaria;

si se aprueba la lectura de un documento, se procederá en consecuencia enseguida, etcétera.

Se regulan las mociones privilegiadas en la Ley Orgánica y de Régimen Interior.

Las mociones son privilegiadas sólo en cuanto a que deben ser de inmediato sometidas a consideración del pleno pero una vez hecho esto último estarán sujetas al debate y a la votación que sobre las mismas recaiga. Si la votación es en contra de la moción privilegiada, la sesión continuará en el punto en que fue alterada.

No se presenta moción privilegiada mientras un diputado está haciendo uso de la palabra o mientras un asunto está sin resolver o sin agotar su discusión, salvo que la moción privilegiada afecte directamente el tema en cuestión.

El asesor que sea requerido de la redacción de una moción privilegiada podrá usar el siguiente formato:

MOCIÓN PRIVILEGIADA

Los abajo firmantes, diputados al Congreso de la República presentamos la siguiente MOCIÓN PRIVILEGIADA para que el proyecto de decreto que introduce reformas al Código Procesal Penal se dispense de dictamen y se declare de urgencia nacional para los efectos del artículo 176 de la Constitución Política de la República.

Diputados ponentes:

Cuestiones previas.

Son consideradas cuestiones previas las que se refieran a discutir y resolver un asunto con el cual se relacione tan íntimamente el que se está discutiendo, que la resolución de uno modifique la del otro o la complemente, o cuando por su naturaleza resulten previas al negocio en discusión.

Las cuestiones previas se formalizarán por escrito y no requieren trámite previo de aceptación, poniéndose en forma inmediata a discusión.

El asesor debe recordarle a su asesorado este último detalle, de manera que tenga siempre presente que las cuestiones previas se deben presentar por escrito. Puede utilizarse un formato como el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CUESTIÓN PREVIA

Los abajo firmantes, diputados al Congreso de la República proponemos la siguiente CUESTIÓN PREVIA, para que previo a la votación en su tercer debate el proyecto de decreto que aprueba la emisión de bonos del Estado, que se encuentra en discusión, se recabe la opinión de la Junta monetaria, en los términos a que se refiere el artículo 171 i) de la Constitución Política de la República.

Diputados ponentes:

Solicitud de voto de falta de confianza.

Procede proponer un voto de falta de confianza en contra de un ministro que ha sido citado para interpelación y ha dejado de concurrir, o cuando sí concurrió y sus las respuestas a la interpelación no fueron satisfactorias para los diputados. La propuesta de voto de falta de confianza debe ser de por lo menos 4 diputados y el momento oportuno para hacerla es durante el debate de la interpelación.

Por tratarse de una proposición colectiva, aun cuando puede anunciarse en forma verbal, requiere hacerse mediante un escrito que podría ser como el formato siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROPUESTA DE VOTO DE FALTA DE CONFIANZA

Los abajo firmantes, diputados al Congreso de la República, después de haber escuchado las respuestas del ministro interpelado a las preguntas que le formulamos y por considerar que las mismas son incompletas, insatisfactorias (falaces, parciales, etc.) proponemos VOTO DE FALTA DE CONFIANZA en contra del ministro, de conformidad con la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo.

DIPUTADOS PONENTES:

Iniciativas de ley.

Siendo una de las funciones principales del Congreso de la República, la aprobación de proyectos de ley, es una de las que más trabajo produce entre los asesores, técnicos en general y entre los diputados. Por esa razón, los elementos constitutivos de las iniciativas de ley se desarrollan en la guía sobre técnica legislativa.

No obstante lo anterior podemos recomendar a los asesores que al momento de preparar un proyecto de ley, a requerimiento de un diputado, debe tener muy presente que el mismo será objeto de discusión con la profundidad que el tema merezca y que es muy probable que el proyecto inicial sufra cambios.

No debe olvidar nunca que quien toma las decisiones es el diputado, en forma individual o colectiva para presentar la iniciativa de ley y solo colectiva para aprobarla, y que el asesor es un eslabón de soporte técnico no decisorio en todo el proceso de formación de la ley. Esto le permitirá dimensionarse en el esquema del Organismo Legislativo y le ahorrará muchos problemas.

Los asesores producen: análisis (temáticos, de impacto, presupuesto, de coyuntura), estudios de antecedentes, proyectos (de acuerdo, punto resolutive, resolución), iniciativas de ley, mociones privilegiadas, cuestiones previas, solicitudes varias (de votación nominal, de voto de falta de confianza), enmiendas.

ruta de desempeño

En primera instancia el asesor, cuando le formulan una solicitud para la elaboración de algún documento, debe trazar una ruta de desempeño, la cual puede ser como la siguiente:

a) determinar exactamente QUÉ se pretende, cual es el objetivo de lo que le solicitaron. En ocasiones una iniciativa de ley se presenta para “enviar un mensaje” a la población. Las leyes no contienen solo normas jurídicas sino también mensajes, debido a que somos un pueblo de percepciones y los diputados no desconocen esa característica razón por la que además de legislación, control político, fiscalización, representación, en el Congreso de la República se proyecta una imagen y muchos de los actos políticos o legislativos están vinculados a esa última función.

Por esa razón, el asesor debe en primera instancia preguntar y preguntarse qué es lo que se pretende con la solicitud a él formulada. Si se busca lograr una regulación jurídica, su trabajo será distinto a si se procura poner en discusión un tema trascendental y relevante, para su discusión pública aun cuando no se prevea como resultado tomar una decisión al respecto, tal el caso por ejemplo de la abolición de la pena de muerte.

Si los objetivos son de regulación, su énfasis estará en la constitucionalidad y concordancia del proyecto a elaborar, pero distinto será si el propósito es uno diverso, en cuyo caso se esforzará en la presentación y el mensaje porque lo principal no será cómo una

comisión legislativa abordará el proyecto sino cómo será recibido por la población o algún sector de la misma.

b) Elaborar un estudio de antecedentes. Para no *correrse* el riesgo de producir algo que luego vaya a revelar lagunas y para aprovechar lo que ya se ha producido en el mismo sentido, el consultor o asesor debe solicitar la elaboración de un estudio de antecedentes o tener a la mano el que ya exista sobre ese tema. Un estudio de antecedentes permite trabajar el producto que se ha solicitado desde el propio escritorio del consultor o asesor. Solo requiere trabajo de campo y documental previo que puede ser realizado por un asistente y debe contener toda la información sobre el tema objetivo, tal como se expresa más adelante.

c) Seleccionar los antecedentes que le serán útiles. Luego de la lectura del estudio de antecedentes, debe señalar los documentos contenidos en el mismo que podrían serle útiles no solo como referencia sino como punto de partida o como borrador para empezar a producir.

La mayoría de las veces lo que se le solicita al asesor o consultor ya existe en alguna otra forma de expresión. El estudio de antecedentes puede contener un documento “mártir” que pueda ser nuestro primer borrador, tomando en cuenta que no se trata de inventar cosas nuevas sino de producir documentos bien fundamentados y bien pensados, para que estén dotados de la suficiente calidad como para ser presentados a los diputados.

d) determinar el tipo de documento que debe producir. Al tener presente el objetivo, se determinará el tipo de producto. Si la idea es *regulatoria*, se elaborará una iniciativa de ley y si en cambio se pretende abrir a debate un tema de relevancia, se elaborará probablemente un proyecto de punto resolutivo o una moción.

En cambio si se trata de una cuestión de trámite de expedientes, el asesor inmediatamente sabrá que lo que se le está pidiendo es un proyecto de resolución. Si el Congreso se pronunciará por el deceso de alguna persona y presentará condolencias, el asesor elaborará un proyecto de acuerdo. Por eso es importante establecer antes el objeto del instrumento que se ha de preparar.

e) Identificar el tipo de lenguaje a utilizar. El asesor debe recordar siempre que su papel no es protagonista. El protagonismo lo tendrán los diputados y por ello los documentos que elabore deberán ajustarse hasta donde se pueda al estilo del diputado solicitante.

Así, si un diputado que es agrónomo o comerciante pronuncia un discurso abundante en detalles judiciales de la práctica *tribunalicia*, para referirse a las ventajas o desventajas que tiene un proyecto de reformas a la Ley del Organismo Judicial, cualquiera sospechará que el diputado está pronunciando un discurso que no es el suyo. El apoyo del asesor no es de beneficio si no se ajusta a lo razonable en cuanto a los productos que ofrece.

Por eso, en cuanto se refiere al discurso, el asesor puede contribuir elaborando una lista de los *sub* temas, el orden de exposición y datos de refuerzo, más que redactar un discurso. Con los insumos adecuados, el diputado hará su presentación a su estilo y con sus propias palabras.

f) Consultar a otros asesores y a los diputados para confirmar que tiene claro lo que debe producir. Una vez establecido lo anterior podrá hacer consultas con otros miembros del equipo asesor para recoger opiniones y respaldarse en criterios adicionales respecto del instrumento a elaborar, el lenguaje a utilizar y el objeto que se persigue.

Puede asimismo consultar a diputados o al diputado solicitante, aunque no siempre es recomendable porque el asesor, además, debe proyectarse a sí mismo con seguridad respecto de lo que está haciendo pues de lo contrario transmitirá temores, cuando su función, consiste no en formular preguntas sino en proporcionar respuestas.

g) elaborar el producto. Inmediatamente el asesor procederá a redactar su trabajo, comenzando con un borrador que utilizará para las siguientes fases a fin de redactar el documento final una vez completada la ruta de desempeño. No puede olvidar el objeto del documento porque de él depende el lenguaje a utilizar.

h) determinar el impacto que tendrá el producto. Con el borrador debe hacer acto de abstracción y analizar los posibles escenarios que se

manifiesten al conocerse, discutirse, votarse y probablemente entrar en vigencia el documento de que se trate. Puede utilizar el análisis de costo-beneficio para determinar la eficiencia de lo que está proyectando, aunque en ocasiones el costo o el beneficio de esa ecuación no estará determinado en moneda sino en créditos políticos, imagen, etc.

Cuando el cálculo sea económico puede seguir la técnica recomendada para estos casos que consiste en convertir todo a cantidades monetarias, incluso los riesgos, para luego, mediante una operación aritmética, establecer qué tan positivo o negativo es el saldo. Los resultados de este análisis deben ser transmitidos al diputado solicitante.

Cuando el cálculo es en términos de beneficio político o costo político, el cálculo responde más al criterio del analista, a la coyuntura política, al perfil que el protagonista mantiene o ha mantenido, al interés que ha logrado despertar respecto de su desempeño, etc.

i) Someter el producto a examen de colegas. Siempre es conveniente establecer si el documento producido “pasa la prueba”, requiriendo apoyo de compañeros de equipo para que con ojo crítico revisen nuestro trabajo. Debe, en esta etapa, estar dispuesto a escuchar críticas y sugerencias pues de otra forma no tendría sentido coleccionar opinión ajena.

Los consultados no pueden ser siempre cualesquiera asesores pues los diputados en muchas ocasiones no estarán dispuestos a mostrar su juego hasta que estén listos para hacer la jugada y la consulta con personas ajenas al equipo puede ocasionar molestia entre el solicitante. Por eso estimamos que la consulta es endógena casi siempre.

j) Confrontar el impacto esperado con los objetivos trazados. Antes de elaborar el producto final es conveniente confrontar nuestro análisis de impacto con los objetivos trazados al inicio de la ruta. Si los resultados previstos corresponden con los objetivos trazados, el producto está prácticamente listo y solo resta la elaboración del documento final con base en el borrador ya trabajado, discutido y

analizado. Entonces se puede entregar al solicitante el producto y los antecedentes (análisis de impacto, opiniones recolectadas, etc.).

k) Redactar el proyecto y presentarlo. El proyecto debe ser redactado en su forma final (final como proyecto) hasta que se haya recorrido el trayecto indicado y no debe reducirse a ser materialmente entregado sino debe ser presentado, es decir, explicar sus beneficios, sus riesgos, el impacto, la relevancia, etc. Solo de esa manera se puede garantizar que el diputado solicitante interiorice el proyecto y, si responde a sus expectativas o a los propósitos expresados cuando hizo la solicitud, lo haga suyo. No debe olvidarse que los proyectos, una vez presentados al diputado, pierden el vínculo con el asesor y su autoría siempre debe atribuirse al diputado solicitante, que es quien debe presentarlo a otros y defenderlo si es necesario por lo cual requiere conocerlo a fondo con sus fortalezas y debilidades.

RUTA DE DESEMPEÑO

- a) determinar exactamente QUE se pretende, cual es el objetivo de lo que le solicitaron;**
- b) Elaborar un estudio de antecedentes;**
- c) determinar el objetivo de lo que le solicitaron;**
- d) determinar el tipo de documento que debe producir;**
- e) establecer el tipo de lenguaje;**
- f) consultar a otros asesores y a los diputados;**
- g) elaborar el producto;**
- h) determinar el impacto que tendrá el producto;**
- i) someter el producto a examen de colegas; y**
- j) confrontar el impacto esperado con los objetivos trazados.**
- k) Redactar el proyecto y presentarlo.**

FUENTES DE INFORMACIÓN

El asesor es primero un investigador. No es un consultor a quien se le entrega la materia prima y éste formula propuestas de políticas, proyectos de ley, análisis, etc. El asesor debe recolectar información y antecedentes sobre el tema que le corresponde trabajar, para utilizar documentos ya producidos, aprovechar experiencias propias y ajenas, opiniones, sondeos de opinión, etc.

Para ello debe atender al objeto de la solicitud, es decir, a lo que se pretende con el producto que le han encomendado. Debe ser conocedor de los recursos que ofrece el Congreso en cuando a investigación documental, visitando el archivo y la biblioteca del Congreso, tener acceso a actas, diarios de sesiones y otros documentos.

En la actualidad hay innumerables fuentes de investigación que por encontrarse a la mano dentro de las estructuras del Organismo Legislativo bien podemos llamar “fuentes primarias”. Quizás la principal es la **página web** del Congreso, que contiene abundante información.

Luego puede abocarse a **la biblioteca**, en donde tendrá a su alcance más de 150 volúmenes de estudios de antecedentes o de interés legislativo, que constituyen una fuente temática de mucho valor. Existe una base de datos sobre el contenido de esos antecedentes.

El archivo del Congreso contiene los expedientes de los decretos aprobados. La importancia en consultar los expedientes radica en que nos permite conocer los motivos que tuvo el Congreso para legislar en determinado sentido, cómo se presentó el proyecto originalmente, las opiniones que se vertieron, los motivos para modificar la propuesta original y cómo obtuvo razonamientos a favor y en contra.

Los detalles respecto de la discusión, argumentos, incidencias, etc. de un proyecto pueden encontrarse en los diarios de sesiones. Para buscar la información es importante conocer las fechas de discusión de cada decreto, cuando sufrió el proceso de formación de ley. Las fechas se pueden encontrar en una base de datos disponible en Dirección

Legislativa, que contiene información sobre las iniciativas de ley, indicando el ponente, comisión dictaminadora, la fecha de primero, segundo y tercer debates, artículos, redacción final, número de decreto, etc. Conocida la fecha, corresponde solicitar en la biblioteca el diario de sesiones correspondiente.

Otras informaciones como reglamentos, acuerdos gubernativos, transferencias presupuestarias, etc. pueden encontrarse con la sección de Información Legislativa, adjunta a la biblioteca, y en caso de no encontrarse, habrá que recurrir a las otras fuentes, dirigiéndose al Organismo Ejecutivo, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia, o al Tribunal Supremo Electoral, o al Organismo Judicial por medio del CENADOC (Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial), etc.

Las fuentes primarias de información para diputados, asesores y asistentes del Congreso son el archivo, la biblioteca y la página web, sitios donde puede encontrar acuerdos, puntos resolutivos, decretos, iniciativas, dictámenes, actas, diarios de sesiones y mucha más información de utilidad.

LAS INTERPELACIONES

La interpelación consiste en un llamado que uno o más diputados hacen a un ministro para que se presente ante el Pleno a responder preguntas que les han de formular. Es una institución propia del control político, como función de los parlamentarios, que se ha configurado durante el siglo pasado. Aunque no tiene las mismas características que hace 80 años, cuando las preguntas se debían hacer solo por escrito, el concepto es el mismo: La vigilancia que efectúan los diputados sobre los negocios del Organismo Ejecutivo.

Los artículos 166 y 167 constitucionales fijan los alcances de la interpelación al establecer que es obligación de los ministros de presentarse al Congreso a contestar las interpelaciones que les formulen

los diputados, quienes plantearán preguntas básicas las que deberán ser comunicadas al ministro con al menos 48 horas de anticipación. Las preguntas no podrán ser restringidas ni calificadas, lo cual aplica tanto para las preguntas básicas como para las preguntas adicionales o repreguntas que se formulan después de las preguntas básicas.

Los diputados, en número de 4 o más pueden, al finalizar las preguntas e iniciar el debate de la interpelación, proponer un voto de falta de confianza el cual, de ser aprobado, provocaría la inmediata renuncia del ministro, la cual, de ser rechazada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dará lugar a una nueva comparecencia del ministro ante el Congreso para ampliar la interpelación con nuevas preguntas, luego de las cuales se decidirá si ratifica o no el voto de falta de confianza. Si se produce la ratificación, con voto de al menos dos tercios del total de diputados, se tendrá al ministro separado de su cargo.

La interpelación de un ministro no es algo que surge espontáneamente sino que es un acto que requiere preparación. Lo primero que debe definirse es la motivación de la interpelación, es decir, cuáles actos o decisiones del ministro dan lugar a que sea llamado a dar explicaciones al Congreso, para luego determinar qué información es la que se va a solicitar.

Aunque equivocadamente suele creerse que una interpelación maratónica es signo de calidad en la función de control político, no es cierto. Las interpelaciones, toda vez que surgen de cuestiones específicas, debieran contener pocas preguntas básicas sobre uno o dos temas que interesan al Congreso. Una interpelación con muchas preguntas básicas, digamos más de cinco, presenta dificultad para hilar las preguntas adicionales con el tema sobre el que se quiere repreguntar.

Esto es, la pregunta adicional debe estar relacionada con alguna pregunta básica o con otra previa pregunta adicional. Una interpelación con muchas preguntas puede resultar incoherente y desordenada, razón por la que es recomendable que el asesor, al apoyar en la preparación de las preguntas, se centre en pocos temas para no parecer disperso y errático.

Las preguntas a hacerle a un ministro no deben salirse de la cortesía y el respeto, más si se toma en cuenta que el interpelado es un alto funcionario del Estado. Una interpelación grosera no es una interpelación firme ni eficaz necesariamente, así como tampoco lo es una interpelación por el solo hecho de contener cientos de preguntas. El respeto es una cuestión que, además, habla de la calidad de los diputados que son Dignatarios de la Nación además de Representantes del Pueblo, razón que abona en favor de la cortesía y el comedimiento en la formulación del cuestionario.

Ninguna interpelación se solicita y prepara “para un voto de falta de confianza”, toda vez que el mismo solo puede proponerse después de escuchar las respuestas que el funcionario ofrezca. El anuncio de un voto en ese sentido solo haría pensar en un *prejuzgamiento*, situación que está proscrita en la ley orgánica.

Técnicamente, las repreguntas sólo debieran estar relacionadas “con el asunto o asuntos que motiven la interpelación”, según el artículo 167 de la Constitución, pero como en el artículo anterior se establece que “Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas”, pues entonces se pueden hacer cualesquiera preguntas, aún las inimaginables, aunque el diputado debe circunscribirse a lo que orienta su calidad de dignatario, la responsabilidad de su función, el respeto a la dignidad del ministro y al sentido común.

Preparar una interpelación requiere de información previa sobre los temas que integrarán el cuestionario. No se puede llamar a interpelación a un ministro primero y después decidir qué se le pregunta. Es, en fin de cuentas, un acto responsable y que requiere previa preparación.

Cuando se prepara una interpelación debe tenerse presente que los ministros no tienen obligación de contestar preguntas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

LAS CARACTERÍSTICAS DE UN ASESOR, FORMACIÓN E INFORMACIÓN

No puede concebirse un asesor parlamentario que no esté enterado de las novedades diarias en cuanto a vida nacional, política y economía, toda vez que la información constituye su principal insumo. Un asesor bien informado es capaz de prever cómo será su día, qué le van a pedir que prepare, qué datos le van a solicitar e incluso prever eventuales prolongaciones de jornada. Las noticias son un insumo de primera y por esa razón, parte del trabajo del asesor es informarse por los diversos medios a su alcance, *vgr.* leer los periódicos, ver los *telenoticieros* o indagar vía *internet*. Un asesor que está leyendo el periódico no está perdiendo el tiempo.

La lectura incluye la sección de editoriales que frecuentemente contienen interesantes análisis que orientan y alimentan los análisis propios del cuerpo de asesores o contienen información deducida no explícita en las notas informativas. Más cuando los editorialistas se refieren al acontecer parlamentario formulando críticas o señalamientos concretos.

Especial mención tienen las lecturas de revistas especializadas en temas políticos o jurídicos tal como la revista del Colegio de Abogados y otras de semejante naturaleza.

Siendo el asesor parlamentario un trabajador intelectual debe esforzarse por completar sus calidades para producir artículos, comentarios, realizar investigaciones o quizás escribir libros de contenido especializado en su materia, que sirvan de puntos de referencia a quienes se encaminan en la misma ruta y puedan generar debate que es una buena forma de producir conocimiento.

En materia jurídica, el asesor parlamentario debe esforzarse por adquirir aceptable dominio de la Constitución Política de la República y la literatura relativa, tal como las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, así como la Ley Orgánica y de Régimen Interior, que es Derecho Constitucional desarrollado. Si sus lecturas giran

alrededor de estos dos instrumentos y temas relacionados (libros sobre técnica legislativa, Compendio de procedimientos legislativos, prácticas parlamentarias, el control político como función de los diputados, etc., el perfil del asesor se potencia pues estará en mejores condiciones de responder a las expectativas de los diputados que requieren su apoyo.

Suele suceder que las consultas formuladas al asesor no van acompañadas de tiempo para escarbar en los textos legales, por lo que resulta muy útil poseer cierto dominio en el manejo de la Constitución y la Ley Orgánica, principalmente en los artículos considerados “de batalla” como por ejemplo el artículo 171 constitucional (Otras atribuciones del Congreso).

Es conveniente también desarrollar habilidades en el uso y manejo de programas de computación tales como bases de datos, presentaciones, hoja de cálculo o procesadores de palabras. Con el actual desarrollo de la tecnología, cada vez se requiere estar actualizado para aprovechar las nuevas herramientas disponibles.

Separación de sus apreciaciones políticas de las del diputado.

Un asesor técnico no es un miembro de partido necesariamente. Si bien es cierto que organizarse en cualquier partido político es un derecho que todos los ciudadanos tenemos, también lo es que la no militancia constituye un derecho. Es frecuente que los diputados esperen encontrar afinidad política o ideológica con los asesores y que la ausencia de ésta les provoque algún nivel de desconfianza o recelo hacia aquellos.

Los asesores podrán formar parte de la misma corriente ideológica y participar activamente en la misma organización, pero eso no puede determinar el sentido que dé a los dictámenes u opiniones que le soliciten. Las opiniones deben ser objetivas, alejadas de la posición ideológica del asesor técnico. A menos que se trate de un asesor de bloque quien a menudo tendrá que opinar respecto de temas eminentemente políticos.

El personal técnico, consultores, asistentes y asesores deben procurar mantenerse al margen de las pasiones partidarias que son muy frecuentes en período electoral, pues compromete su profesionalismo y pone en riesgo la calidad de los productos que se generan en el Congreso, y que pueden tener consecuencias desastrosas, según sea el tema. Si se trata de leyes (generales, abstractas), las consecuencias pueden resultar graves.

CONCLUSIÓN

Es frecuente encontrar en medios de comunicación notas que se refieren al “exagerado” número de asesores que tiene el Organismo Legislativo. La opinión no tiene fundamento pues ningún número es alto si tenemos en cuenta la relevancia de las funciones del Congreso de la República, vgr. legislativas, de control político, de representación, de debate político de temas de relevancia nacional, funciones administrativas, etc.

Lo que puede resultar cuestionable es la frecuencia con que los órganos del Congreso cambian asesores, prescindiendo de quienes ya acumularon experiencia y contratando nuevos que deben pasar por una necesaria fase de aprendizaje. Esto sí puede calificarse como pérdida de recursos.

También es común escuchar comentarios respecto del trabajo de los diputados, atribuyéndoles errores que son propios de los asesores. Aquí es importante destacar que los diputados tienen por función principal tomar decisiones y que los aspectos técnicos que habrán de servir para fundamentan esas decisiones corresponden a los asesores, de manera que cuando una decisión resulta equivocada es probable que se deba a errores de cálculo de los responsables, o a una actitud deliberada, pero también es muy probable que se deba a que los insumos no fueron suficientes o adecuados.

El trabajo de los diputados es pulsar un botón, o expresarse a viva voz para manifestar el sentido de su voto. El trabajo de los diputados es tomar decisiones y no necesariamente el de investigar, redactar documentos, formular cuestionarios, etc. Esto último es función de los asesores, asistentes y consultores. Solo que para votar en el sentido correcto hay que estar bien asesorado, bien informado de las consecuencias que tiene cada decisión.

Por lo anterior debemos insistir en que la preparación de los asesores, la coordinación entre ellos, la entrega, el profesionalismo de los asesores es un capital que nunca ha sido bien ponderado. Esa es la razón que motivó la preparación de esta guía que esperamos sea útil para

conseguir los propósitos que nos trazamos: potenciar al asesor parlamentario para potenciar al parlamento.

Quizás sea ocioso decir que mediante el fortalecimiento técnico, político o institucional del Congreso de la República se puede coadyuvar para una mejor democracia representativa, pero cualquier cosa que se haga en ese sentido resultará poco ante la tendencia de desmeritar el papel del parlamento.

Siempre habrá críticas y censuras por el número de diputados o por el número de asesores, o porque los diputados “sólo llegan a levantar la mano” o debido a cualquier otra causa. Abordar esa tendencia generalizada a nivel mundial de bajarle el perfil al parlamento y con ello restarle importancia a la democracia representativa requiere de otro tipo de medidas que no son objeto de este trabajo.

Las críticas se centran a veces en los costos que tiene mantener el Congreso de la República, o por los salarios que devengan los diputados, asesores y personal del Organismo Legislativo. Otras veces se hace censura por los contenidos de los decretos y, más aún, cuando éstos contienen algún error relevante.

Si bien es cierto no se puede resolver todo mejorando las calidades técnicas del Organismo, sí es posible ofrecer un producto de más calidad, esto es, leyes de calidad, interpelaciones, control político de calidad, mediante apoyo técnico también de calidad.

GLOSARIO

Análisis costo-beneficio. Consiste en relacionar por una parte los costos de un proyecto y por la otra los beneficios del mismo, para establecer si los primeros son mayores a los segundos, en el caso habrá una relación positiva y favorable al proyecto.

Base de datos. Programa informático que ubica en una ficha diversos campos o espacios que contienen información de un documento y que puede clasificarse por ejemplo por autor, por contenido, por fecha de emisión, fecha de aprobación, etc.

Bloque parlamentario. Es una agrupación de diputados del mismo partido político o coalición de partidos. La ley estipula la existencia de bloques no partidarios pero exige un mínimo de once diputados.

Cabildeo. Es una práctica de las democracias parlamentarias consistente en gestionar proyectos o programas ante los diputados o ante los bloques parlamentarios o ante las autoridades del Congreso. También es conocida como “*lobby*” y como “*gestión parlamentaria*”.

Cola de decreto. Es la parte final de un decreto en que se ordena remitirlo al Ejecutivo para sanción y se establece la fuente y fecha del mismo. Normalmente dice “*Pase al organismo Ejecutivo para su sanción y publicación*”, “*Dado en el Palacio del Organismo Legislativo en la fecha tal.*”

Comisión. Órgano del Congreso que se hace cargo de estudiar proyectos para emitir dictamen e ilustrar en el mismo al Pleno sobre el contenido de aquellos.

Comisiones de investigación. Órganos creados por el Pleno del Congreso para investigar asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional, con el fin de presentar informe de las pesquisas y proponer al Pleno las decisiones políticas que se desprendan del resultado de la investigación.

Concordancia. Consiste en la calidad que tiene un documento de hacer corresponder entre sí todas las partes de su contenido. Así, la

concordancia de un decreto es que todos sus artículos tengan sentido y se correspondan entre sí, sin contener contradicciones.

Control político. Función que la Constitución Política de la República asigna a los diputados al Congreso de la República para que vigilen el accionar de los otros organismos y entes estatales. La forma más sobresaliente de ejercerlo es mediante las interpelaciones a ministros.

Debates. Eventos durante los cuales el Pleno del Congreso discute el contenido de un proyecto de ley. Según la Constitución, deben celebrarse tres debates en sesiones celebradas en distintos días, antes de aprobar un decreto.

Dictamen. Opinión de una comisión del Congreso mediante la cual se informa al Pleno del contenido de un proyecto, las consideraciones sobre constitucionalidad, concordancia, congruencia, legalidad, técnica legislativa, estilo, etc.

Dictamen desfavorable. Cuando la comisión concluye que el proyecto no reúne los requisitos o no es pertinente que sea aprobado, emite dictamen desfavorable el cual si es aprobado por el Pleno obligará a enviar el proyecto al archivo.

Dictamen favorable. Cuando la comisión concluye que sí es procedente la aprobación del proyecto emite dictamen favorable al cual hará acompañar el proyecto de decreto que puede ser el que fue sometido a su conocimiento o con algunas modificaciones propuestas por la comisión.

Dirección legislativa. Órgano del Congreso de la República que tiene a su cargo el trabajo técnico de soporte al Pleno, Junta Directiva y Presidencia del Congreso. Lleva control de iniciativas, decretos, despacho, etc. Constituye un importante apoyo de asesoría durante las sesiones plenarias.

Endógeno. Que se lleva a cabo dentro del mismo grupo. La consulta endógena se refiere a que se hace dentro de los asesores del mismo bloque, o de la misma comisión.

Estudio de antecedentes. Recopilación de documentos sobre un mismo tema, que se presenta ordenado y con una reseña de su contenido. Los estudios de antecedentes legislativos contienen información de constituciones, leyes, reglamentos, opiniones y doctrina.

Hemiciclo. Recinto en que se celebran las sesiones plenarias del Congreso.

Iniciativa de ley. Es un proyecto de formulación normativa que pueden presentar los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos o el Tribunal Supremo Electoral. La ley establece que al presentarse una iniciativa, ésta debe acompañarse de una exposición de motivos.

Mayoría absoluta. Consiste en reunir el voto de al menos la mitad más uno del total de miembros que integran un órgano (pleno o comisiones, por ejemplo).

Mayoría calificada. Consiste en reunir el voto de al menos las dos terceras partes del total de miembros que integran un órgano del Congreso.

Palacio legislativo. Edificio principal en que funciona el Congreso de la República.

Pleno. La reunión del total de diputados al Congreso. El pleno puede reunirse con mayoría absoluta y excepcionalmente con “quórum reducido” que consiste en la presencia de Presidente, al menos dos secretarios y el 25% del total de diputados que integran el Congreso.

Preguntas adicionales. Lista de preguntas que durante una interpelación se formulan después de las preguntas básicas. Las preguntas adicionales no se anuncian con anticipación al ministro interpelado. También se conocen como repreguntas.

Preguntas básicas. Lista de preguntas que se harán durante una interpelación a un ministro de Estado. Se envían al interpelado con al menos 48 horas de anticipación al evento de interpelación.

Redacción final. Una de las etapas del proceso de formación de la ley. Es la última etapa después de la aprobación en tercer debate y la aprobación por artículos. Después de la aprobación en redacción final se impone número al decreto.

Sanción. Acto por el cual el Presidente de la República manifiesta su conformidad con que un decreto del Congreso pase a formar parte del ordenamiento jurídico. Después de la sanción, el Presidente manda a publicar el decreto en el diario oficial.

Unidad permanente de asesoría técnica. Órgano de apoyo a la Comisión de Apoyo Técnico, contemplado en la Ley Orgánica, cuya función se hace consistir en aportar estudios e investigaciones a solicitud de los diputados.

Urgencia nacional. Procedimiento mediante el cual se dispensan los tres debates que se requieren para aprobar un decreto. Un proyecto se declara de urgencia nacional con el voto de mayoría calificada y se propone mediante moción privilegiada.

Voto de falta de confianza. Declaración que hace el Congreso de la República cuando un ministro que fue interpelado no ha respondido a las expectativas ni al cuestionario que se le ha formulado. Tiene por efecto que obliga la renuncia al cargo de ministro.