

CAPÍTULO I

LA CONSTRUCCIÓN DE LA LEY

Por María Alejandra Svetaz

1. Construcción política y técnica

La ley¹ se construye en dos fases, la política y la técnica, enmarcadas en un proceso que se rige por normas constitucionales, legales y reglamentarias, y que demanda adecuada información y asesoramiento especializado.

En este proceso intervienen legisladores, técnicos, asesores en temas específicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que actúan individualmente.

Así entendida, la ley es el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas:

1. El *decisor político*: el legislador, que recibe la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política.
2. El *técnico*: que transforma en un texto escrito la voluntad política del decisor.

Ambas funciones poseen características propias y marcadamente distintivas.²

2. Construcción política

El ciudadano común o los grupos de interés manifiestan la necesidad social; el intelectual, el docente o el experto aconsejan resolver esa demanda en particular a través de la sanción de una nueva ley o la derogación o la modificación de una ley existente; y todos ellos se suman en una tarea destinada a convencer al legislador sobre la procedencia de la cuestión. Todos intentan influir sobre él para que decida hacer suya la iniciativa e inicie el procedimiento legislativo.

Una vez presentado el proyecto se suceden diferentes instancias que requieren de nuevas decisiones políticas.

El proyecto en Comisión es sometido a estudio; es analizado por otros legisladores y asesores y revisado a la luz de nueva información.

¹ La “ley”, entendida como un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa o con autoridad para legislar, expresa en un texto escrito una decisión política.

² María Alejandra Svetaz, texto propio en el trabajo “*Hacia una técnica legislativa centroamericana*”, en edición por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) Costa Rica.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

El legislador autor de la iniciativa y miembro de la Comisión volverá a decidir sobre el tema, pero esta vez junto a sus pares, integrando la voluntad colectiva, coincidente o no con los términos de su decisión originaria.

Sí, por el contrario, el legislador es ajeno a la Comisión, no participará en la firma del dictamen pero tratará de influir en su formulación de manera similar a la de un grupo de interés.

Por último, se sellará la decisión sobre el proyecto de ley con el voto del cuerpo reunido en plenario en el recinto de las Cámaras.

Una excepcional instancia de participación del legislador en la formación de la decisión política final proviene de su intervención en el tratamiento del proyecto en el ámbito de su respectivo bloque político o en la Comisión de Labor Parlamentaria.³

A través de estas etapas la decisión política individual del legislador se transforma en voluntad de un cuerpo colegiado, modificándose posiblemente en su contenido a fin de lograr una norma consentida por todos.

3. Construcción técnica

El técnico legislativo o redactor legislativo, debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad la voluntad política que se le transmite.

Debe atender las cuestiones técnicas que hacen a su redacción, estructura y la lógica interna de sus normas pero, además, debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia con el ordenamiento legislativo vigente.

De él se exige:

1. habilidad intelectual para acceder, interpretar y extraer lo sustancial del conocimiento de los expertos⁴ y para discernir entre varias soluciones,
2. capacidad de investigación,
3. capacidad de selección y de procesamiento adecuado de la información,
4. capacidad de trabajo y paciencia para someter su trabajo a constantes revisiones,
5. capacidad para trabajar en equipo, compartir información y consensuar respuestas,
6. respeto de los límites que le impone el propio ámbito de desarrollo de su tarea.

El redactor legislativo transmite una decisión política en un texto escrito. Su experiencia práctica, entrenamiento y el conocimiento de las reglas de la técnica legislativa le permiten advertir sobre cuestiones esenciales en el diseño de un texto normativo que en

³ La Comisión de Labor Parlamentaria es aquella integrada por las autoridades del cuerpo legislativo y de los diferentes bloques políticos, que se encarga de preparar el plan de labor parlamentaria. Se la conoce también como Comisión de Coordinación, Junta de Jefes de Bloques, etc.

⁴ Reed Dickerson en su conferencia sobre *Legislative Drafting*, American Bar Foundation, USA, 1954.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

muchas ocasiones pasan inadvertidas para el legislador⁵. Él contribuye a la correcta formulación de políticas públicas a través de los textos que redacta.

Con su tarea debe satisfacer ambos extremos de la relación legislativa: transmitir exactamente la voluntad del decisor político y brindar al destinatario un texto de fácil comprensión. Toda norma es cristalización de derechos y deberes y al mismo tiempo medio de comunicación.⁶

Técnico y legislador deben trabajar en una estrecha relación de confianza mutua, con clara identificación de sus respectivas tareas. El técnico no debe invadir por ninguna razón el ámbito de la decisión política.

4. Información y asesoramiento

Los legisladores resuelven a diario cuestiones muy diversas, de distinto grado de complejidad, reciben, articulan y tratan de armonizar las diferentes demandas de sus representados y deben ser eficientes en la adopción de políticas y en la producción de normas que satisfagan el bien común.

Es decir que deben dar respuesta al ciudadano que representan sin perder de vista su responsabilidad hacia el bienestar general del país, el “interés público”.

A su vez, los Parlamentos modernos son órganos colegiados deliberativos con multiplicidad de funciones⁷.

La multiplicidad de funciones, - legislar, controlar, educar, mediar en conflictos requiere, en sus diferentes etapas de trámite, de información actualizada y en detalle, así como de estructuras de asesoramiento que procesen dicha información y respondan a los diferentes interrogantes en forma oportuna y confiable.

La tarea de educar y mediar en los conflictos lleva tiempo, la de legislar y controlar debe ser razonablemente expedita. Para lograrlo, el legislador necesita **información y asesoramiento**.

La **información** debe ser rigurosa, completa, pertinente y analizada desde la perspectiva legislativa. La información cambia y debe ser reinterpretada de continuo.

El **asesoramiento** debe proveer las mejores herramientas desde el campo científico para la toma de decisiones. La asesoría parlamentaria debe proporcionar “los elementos de juicio al parlamentario para facilitar la obtención de acuerdos y para una acertada resolución de los asuntos. Por ser acciones de consultoría no son vinculantes para el parlamentario, son opiniones técnicas y constituyen un elemento de la mayor importancia en la labor legislativa”⁸

⁵ Reed Dickerson, “*The Fundamentals of Legal Drafting*”, editado por The American Bar Foundation, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1965, página 9.

⁶ Reed Dickerson, obra citada, página 18.

⁷ María Alejandra Svetaz, Beatriz M. Grosso, Miguel A. Luna, Héctor Pérez Bourbon, Fermín Ubertone “*Técnica Legislativa*”, editado por Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998, página 165.

⁸ Oelckers Camus, Osvaldo “*La Asesoría Legislativa en Chile*”.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

El nivel de conocimiento y de información con que cuente la Legislatura la fortalece en relación con los demás órganos de gobierno y es una garantía más de su independencia

Es preciso, entonces, que toda Legislatura, se esfuerce en mejorar sus estructuras de asesoramiento y capacitar a sus integrantes, teniendo en claro el perfil de asesor que promueve e impartiendo conocimientos específicos de la actividad parlamentaria, sin pretender que la capacitación compense las deficiencias del asesor en sus estudios universitarios o técnicos.

Los métodos de capacitación deben ser lo suficientemente flexibles que permitan la participación, y reflexión sobre los conocimientos adquiridos.

CAPITULO II

¿CÓMO SE FORMA LA DECISIÓN POLÍTICA?

1. Factores personales

Distintos factores concurren e influyen sobre el legislador en el proceso de toma de decisiones:

1. conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.),
2. conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses,
3. conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral,
4. conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades,
5. su formación ética,
6. conocimientos adquiridos a lo largo de su actividad parlamentaria,
7. sus propias percepciones sobre la situación,⁹
8. su ideología,
9. su consideración sobre los resultados de encuestas y sondeos de opinión.

⁹ Bandler Richard y Grinder John en “*La estructura de la magia I*”, editado por Cuatro Vientos, Santiago de Chile, 1996, 8va Edición, señalan: “Los modelos o mapas que creamos en el proceso de vivir están basados en nuestras propias experiencias y, debido a que algunos aspectos de nuestras experiencias nos serán únicos, ciertos aspectos de nuestro modelo del mundo serán exclusivos de cada uno de nosotros. Estas maneras poco comunes que cada uno de nosotros adopta para representar el mundo constituyen un conjunto de intereses, hábitos, gustos, pautas y normas de conducta que son claramente propias. Estas diferencias garantizan que cada uno de nosotros tenga un modelo del mundo que de alguna manera será diferente del modelo de otra persona cualquiera” Citado “*Herramientas para trabajar en mediación*” de Francisco Diez y Gachi Tampia, Paidós, Bs As, 1999, página 69.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

2. Información y asesoramiento externo

A los factores de tipo personal se suman aspectos que derivan del caudal de información y asesoramiento externo específico que el legislador recibe en los diversos temas:

1. el ciudadano común acompaña sus demandas con información que vuelca en su correspondencia al legislador, en denuncias radiales o televisivas o a través de publicaciones,
2. las organizaciones no gubernamentales envían sus propuestas y pareceres por escrito, solicitan audiencias para exponer las diferentes cuestiones, publican textos de mayor o menor envergadura científica, organizan debates y conferencias,
3. los grupos de presión, se manifiestan también en forma oral o escrita,
4. los centros de estudios, con vinculación partidaria o no, contribuyen con informes sobre temas puntuales y trabajos de investigación,
5. los demás poderes del Estado, elevan memorándums, reseñas de actuación, informes en general.

Se trata siempre de información y asesoramiento con un sesgo determinado. No son aportes totalmente asépticos o neutrales y el legislador, con apoyo de sus asesores personales, debe analizarlos, determinar sus fuentes, extraer lo sustancial y valorar su aplicación al momento de tomar una decisión.

3. Información y asesoramiento interno

El legislador recibe también un importante flujo de información proveniente del propio cuerpo legislativo, al que siempre recurre en el momento de adoptar una decisión:

1. los organismos de información suministran material de apoyo para todas las actividades (informes de antecedentes legislativos, parlamentarios, doctrinarios, estadísticas, derecho comparado, etc.),
2. se publican los proyectos presentados, los dictámenes de Comisiones, los debates en el Pleno, todos ellos importantes fuentes de información que compendian ideas, doctrinas, argumentos de debate,
3. se difunden desgrabaciones de audiencias públicas, de reuniones de Comisión y
4. se dispone de datos y argumentos que facilitan funcionarios y personal con experiencia parlamentaria.

Esta información constituye un importante aporte en términos de datos estadísticos y de evaluación de políticas públicas.

Un factor determinante de la calidad de la producción legislativa y por tanto decisivo en cuanto a la formulación de la decisión política, es el grado de desarrollo de los sistemas de asesoramiento interno con que cuentan las Legislaturas.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Un modelo de asesoramiento legislativo¹⁰, con instancias de participación política partidarias debe contar como mínimo con:

1. un servicio de información básico, incorporado a la estructura orgánica del cuerpo legislativo, compuesto por una Biblioteca Legislativa, un centro de Información y Referencia y un cuerpo de analistas legislativos.

En todos los casos el personal debe ser profesional, ingresar por concurso de oposición y antecedentes, y pertenecer a distintas áreas del conocimiento profesional, dotados de habilidades para investigar y procesar información útil al trabajo legislativo.

Por su parte, el legislador debe poder relacionarse con facilidad con estos organismos, por sí o a través de sus asesores personales, sin trabas burocráticas, fomentándose en todos los casos la entrevista personal, que beneficia a ambas partes, tanto en cuanto a la delimitación de la demanda como a la orientación del usuario hacia aspectos no considerados.

2. Una asesoría personal del legislador, integrada por profesionales experimentados en el trabajo parlamentario y en la técnica de redacción de proyectos, que provean asesoramiento especializado en los temas de interés del parlamentario y en cuestiones políticas.

Este personal debe constituir un factor principal de colaboración para sostener el nexo entre el legislador y su electorado.

3. Una estructura permanente de asesoramiento en las Comisiones que provea asesoramiento especializado, asesoramiento en técnica legislativa y cuyos profesionales sean hábiles en técnicas de negociación y construcción pacífica de consensos.

4. El refuerzo de las asesorías en los partidos y su estrecha colaboración con los legisladores.

5. La consulta permanente a la ciudadanía a través del mecanismo de audiencias públicas, consultas o acercamientos informales, a fin de beneficiar al Parlamento con el conocimiento de expertos ajenos a la institución y de la opinión pública general.

En todos los casos, es aconsejable trabajar sobre el recurso humano existente en la Legislatura, invertir en su capacitación y profesionalización, y aprovechar su experiencia, generando alternativas de consultoría externa rentadas sólo en casos específicos y excepcionales.

4. Recursos técnicos: “Checklists” o listados de verificación

¹⁰ María Alejandra Svetaz, *“El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración”* (compiladora y autora del artículo “Asesoramiento Parlamentario”). Editado por Organización de Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, Buenos Aires, 2000.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Existen herramientas,- recursos técnicos prediseñados-, los llamados “checklists” o “listados de verificación” que a través de una serie de preguntas facilitan y guían el proceso de reflexión previo a la toma de decisión sobre un asunto legislativo determinado¹¹.

Principalmente, se orientan a cuestionar la necesidad de la reforma legislativa, - ya sea el dictado de una nueva ley, modificación o derogación de una norma existente.

Los listados de verificación actúan también como recordatorios de lo que se debe hacer y conforman registros detallados de lo que se hizo.

En la construcción de la decisión política, a manera de ejemplo, podemos preparar un listado de preguntas- guía como el siguiente¹²:

1. ¿Es necesario legislar para dar solución al problema?
2. ¿Se ha interpretado correctamente la demanda?
3. ¿Cuál es el problema planteado?
4. ¿Existen otras alternativas de solución?
5. ¿Es preciso actuar ahora?
6. ¿Qué ocurrirá si no se resuelve nada ahora?
7. ¿Cuáles son las personas y sectores afectados?
8. ¿Es razonable la relación costos beneficios?
 - ¿Qué costos se generarán en el patrimonio de las personas afectadas?
 - ¿Se puede exigir esa carga económica a los destinatarios?
 - ¿Qué costos se generarán para las empresas?
 - ¿Qué costos adicionales se crean en los presupuestos provinciales?
 - ¿Se efectuaron estudios sobre la relación costo-beneficios? ¿Con qué resultado?
 - Después de la entrada en vigencia, ¿de qué modo se averiguará su eficacia y los costos secundarios?
9. ¿Los beneficios de la regulación justifican los costos?
10. ¿Se aproxima la nueva regulación al sentir de los ciudadanos?

¹¹ María Alejandra Svetaz, trabajo presentado en Segundo Congreso de Gestión de Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004, www.calidadgba.gov.ar.

¹² Preguntas extraídas del Cuestionario de la República Federal de Alemania, conocido como “Libro Azul” o “Cuestionario Azul” por el color del papel en que se publicó. Fuente: Valverde Acosta, Carmen María: *“El lenguaje de la ley”*, San José de Costa Rica, 1992. Transcrito por Mazzini, Alberto: *“La técnica legislativa en la elaboración de proyectos”*, Bs.As., inédito (documento facilitado por el autor).

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

- ¿La nueva ley será comprendida y aceptada por los ciudadanos?

11. ¿Se ha consultado a todas las partes interesadas?

12. ¿Es practicable la regulación?

- ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?

Durante todo el proceso legislativo, el factor más perturbador lo constituye la necesidad de tomar decisiones en tiempos reales, sobre temas muy diferentes, con conocimiento limitado de lo que efectivamente está ocurriendo, y más aún de las implicancias que tendrán en el futuro.¹³

5. ¿Pero cómo decide finalmente el legislador? ¿Con qué grado de autonomía decide respecto de sus representados?

Como hemos expresado, durante el proceso que habrá de desembocar en la adopción de una decisión política concreta, el legislador se ve influenciado por factores de tipo personal, - derivados de su propia formación y experiencia -, y asesoramiento e información interna y externa al órgano legislativo. Pero, sopesados estos elementos, al momento de tomar una decisión, ¿con qué grado de independencia de su elector procederá?

En su trabajo teórico sobre representación Hannah Pitkin grafica las distintas formas que asume la representación¹⁴. En un extremo de una línea recta sitúa al legislador dependiente que actúa como "delegado o mandatario", en el extremo opuesto ubica al legislador independiente que actúa como "fiduciario", en el medio de ese continuo se dan diferentes modalidades.

Pitkin señala que el legislador "delegado" es un instrumento de sus representados; a medida que se avanza en la línea el legislador va ganando algún grado de discrecionalidad, pero sobre los temas centrales de la agenda legislativa siempre debe consultar a su electorado. En el tramo medio de la línea continua, el legislador actúa "como le parece que desean sus representados", a menos que estos expresen instrucciones en contrario, supuesto en el que

¹³ Newt Gingrich, *“Knowledge, Power and the Congress”* compilado por W. Robinson y Clay Wellborn, editado por Congressional Quarterly Inc. Washington DC, página 156.

¹⁴ Tomamos el concepto de Hannah Pitkin de representación como valor sustantivo inclusivo de: a) capacidad de recibir demandas, b) relación entre mandato y políticas y c) accountability: relación entre resultado y sanciones.

Ver María Alejandra Svetaz, *“La calidad en la tarea legislativa*, trabajo presentado Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba 27/29 noviembre 2003; expuesto en panel compartido con Héctor Pérez Bourbon. Fermín Pedro Ubertone y Nicolás Rona.

Ver Alan Rosenthal, *“The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures”*, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1998, página 9.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

debe obedecerlos; más cerca del extremo opuesto, el legislador decide "como cree que es mejor para el interés de sus mandantes", salvo que se trate de promesas electorales, y ya en el extremo final el legislador actuará en forma totalmente independiente.

Podemos precisar aún más las prácticas de la representación, si relacionamos este esquema con la multiplicidad de funciones de los parlamentos modernos.¹⁵

Los cuerpos legislativos actuales son principalmente productores de leyes pero también cumplen importantes funciones de control de las actividades de los demás poderes del Estado.

Tienen activa participación en la mediación de conflictos públicos, actuando como traductores de los conflictos existentes en la sociedad, de forma que sean susceptibles de resolución por medio de acciones políticas concretas¹⁶ y desempeñan una eficaz función educadora, que facilita a la ciudadanía la comprensión de temas complejos que requieren de soluciones legislativas.

Siguiendo la descripción de Pitkin y teniendo en cuenta las funciones descritas podríamos decir que el legislador actúa mayormente como "delegado/mandatario" cuando decide sobre:

1. Proyectos y temas que se vinculan directamente con sus promesas electorales. Es decir, promesas hechas durante la campaña electoral y que suponen un grado de deliberación ya iniciada en el seno de la población que lo ha elegido, mediatizada por el partido político que lo ha propuesto como candidato.
2. Cuestiones de principal interés para su Provincia/ Distrito/ Estado. Situaciones en las que comúnmente alineará su voluntad con la del resto de los legisladores de la región, más allá de la pertenencia partidaria.
3. Proyectos que se originen en procedimientos de iniciativa popular y consulta popular. Si bien en estos casos, en algunas legislaciones, puede cuestionar y aún desobedecer el mandato si considera que la decisión de los mandantes afecta el interés general.
4. Proyectos que se originen en propuestas recogidas en audiencias públicas o en datos que arrojen los resultados de encuestas.

Por su parte actuará principalmente como mandatario con mayor independencia y en interés de sus mandantes en los temas centrales de la agenda legislativa y cuando ejerza funciones de control del accionar de otros poderes del Estado y de la implementación de políticas públicas. El ciudadano no tiene - y no puede tener - opinión sobre todos los asuntos, ya sea porque no dispone de tiempo suficiente para informarse, máxime cuando su principal preocupación es satisfacer sus necesidades primarias, o por que no le interesa informarse y participar. Sin embargo al elegir a su representante le ha conferido el mandato de "controlar" al resto del Gobierno y eso exigirá, aunque no se ocupe de los temas puntualmente.

¹⁵ María Alejandra Svetaz, Beatriz M. Grosso, Miguel A. Luna, Héctor Pérez Bourbon, Fermín Ubertone *“Técnica Legislativa”*, editado por Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998, página 165.

¹⁶ Serafino, Nina María, *“Investigación y Análisis para los Parlamentos: Manual Práctico”* traducido por Yanina Ruiz, Library of Congress, Estados Unidos de Norteamérica, página 5.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Por último responderá como fiduciario cuando su función se oriente a educar sobre temas legislativos y a mediar en conflictos públicos.

Nuestra experiencia nos indica que cuanto más nuevo es el legislador en la función, más cercano se mantiene de sus mandantes, y por el contrario, cuántos más años se ha desempeñado como parlamentario, mayor es su tendencia a actuar en forma independiente.

6. ¿Podemos hablar de calidad de la decisión política?

El 3 de julio de 2006, en la Ciudad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, República Argentina, se presentó públicamente la *“Guía para la interpretación de la norma de calidad IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo”*.¹⁷

De las palabras de Héctor Pérez Bourbon¹⁸, integrante del grupo de trabajo, que durante dos años tuvo a su cargo la elaboración de esta guía, extraemos las siguientes conclusiones:

1. Es importante aplicar criterios de calidad a las actividades legislativas, por el impacto de sus productos en la convivencia social.
2. Los procesos legislativos pueden ser mejorados continuamente -y deberían serlo- para mejorar la calidad de vida de la población y cumplir con los requisitos técnicos.
3. La aplicación de criterios de calidad no es automática; se debe analizar cada caso.
4. Algunos ámbitos pueden ser certificables y otros no.
5. La aplicación de criterios de calidad puede ser gradual, estableciendo un orden de prelación por importancia u otros factores.
6. Para que la iniciativa de calidad sea posible y sustentable, debe lograrse un consenso muy amplio en el cuerpo legislativo.

A lo expuesto se agrega, la conveniencia de elaborar un modelo de gestión específico y la importancia de trabajar sobre la calidad del texto normativo y la calidad de la deliberación.

Esto último nos permite pensar en términos de la calidad de la decisión política.

¹⁷ El Comité de Gestión y Aseguramiento de la Calidad del IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación), aprobó el 11 de agosto del 2004 en Buenos Aires, Argentina, el estudio de un documento sobre Calidad en el ámbito Legislativo.

A partir de entonces un Grupo de Trabajo de Calidad Legislativa tomó como objetivo desarrollar la Norma IRAM 30700 *“Guía para la interpretación de la norma de calidad IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo”*. Este Grupo de Trabajo fue integrado con expertos en Calidad con orientación y conocimiento de instituciones públicas y personas con experiencia en la actividad legislativa (asesores, legisladores y funcionarios).

¹⁸ Héctor Pérez Bourbon es abogado, asesor legislativo en el Congreso de la Nación Argentina y Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, profesor de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en Centros de Capacitación de Legislaturas provinciales argentinas, autor de varias obras y artículo sobre la temática, Director del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Fermín Pedro Ubertone¹⁹ describe una decisión política de “buena calidad” cuando resulta:

1. ADECUADA para resolver el problema social que la motivó (eficacia)
2. OPORTUNA en el tiempo
3. ÉTICAMENTE ACEPTABLE
4. VIABLE en su aplicación y
5. tiene FORTALEZA. Esto significa que es:
 - CONSENSUADA políticamente²⁰ y
 - APOYADA por la población.

7. Participación ciudadana en formación de la decisión política

Según Roberto Gargarella, el Poder Legislativo se presenta como una opción de “segundo mejor” frente a la dificultad de contar con un sistema de plena democracia directa.

Sin embargo, en muchos países, la crisis de representatividad que afecta a sus clases políticas, ha llevado a proponer formas de democracia participativa, en un intento de acercamiento a formas más directas de gobierno.

Los cuerpos parlamentarios hoy día consideran la participación ciudadana en las distintas instancias de formación de la decisión política, desde la presentación del proyecto, pasando por el trámite en Comisiones hasta su aprobación en el Pleno.

Son herramientas o vehículos de participación ciudadana en las Legislaturas :

1. Iniciativa legislativa particular: Un ciudadano individualmente puede presentar un proyecto de ley ante un cuerpo legislativo Ese proyecto será girado a las

¹⁹ Fermín Pedro Ubertone es Doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, especialista en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, Sub Director de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina, profesor titular de la Universidad Nacional de Bs As en Derecho Constitucional, autor de varias obras y publicaciones, Director del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa.

²⁰ Antonio Carlos Pojo Do Rego, *“La Reforma del Congreso Nacional Brasileño -Estudio de Caso”*-en Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso, Chile, 4/6 de Setiembre de 1997, expresa que el objetivo del Poder Legislativo es “producir acuerdos, leyes que sean acuerdos realizados entre las partes en conflicto, productos de la ingeniería política y no codificaciones de decisiones técnicas. Las leyes son acuerdos temporarios que pueden ser revisados cuando ya no sean más apropiados”.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Comisiones competentes como antecedente a considerar cuando un proyecto de un legislador sobre el mismo tema sea tratado.

2. Iniciativa legislativa popular: Los ciudadanos pueden presentar en forma colectiva una iniciativa legislativa en los términos que establece la legislación vigente.

El derecho de iniciativa se hace efectivo cumpliendo los procedimientos que indica la ley en cada sistema jurídico. En términos muy generales pueden sintetizarse los requisitos de la siguiente forma:

- redactar la petición en forma de proyecto de ley,
- diseñar una planilla de recolección de firmas que contenga un resumen del proyecto y la indicación de los promotores,
- someter la planilla a verificación de organismos determinados,
- hacer circular la planilla para obtener las firmas,
- someter las firmas a verificación de su autenticidad por organismos determinado y
- presentar el proyecto ante el Congreso y continuar el trámite legislativo correspondiente.

3. Consulta popular: La consulta sobre un tema determinado puede tener origen en el Congreso o el Poder Ejecutivo y puede o no ser vinculante.

4. Reuniones públicas de las Comisiones: Los ciudadanos individualmente o a través de organizaciones pueden asistir a las reuniones de las Comisiones Legislativas, informarse y ser oídos, pero no votar. Las reuniones de las Comisiones deben ser públicas, salvo casos excepcionales.

5. Audiencias públicas: Las Comisiones convocan a audiencia pública legislativa a fin de que la ciudadanía tome parte en el proceso de formación de la decisión legislativa. La Comisión encargada del estudio de un asunto accede a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.

Las audiencias se rigen por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades, son generalmente no vinculantes y deben incluirse como antecedentes, fundamentándose en algunos casos las razones del rechazo.

6. Plenario de las Cámaras: Las sesiones los cuerpos legislativos son públicas salvo en casos muy excepcionales.

Estos institutos de democracia directa aparecen también como una enmienda eficaz frente a los serios cuestionamientos de que son objeto los cuerpos parlamentarios: el distanciamiento entre representantes y representados, la influencia desmedida de los grupos de interés y la presunción de corrupción.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Sin embargo, no son ajenos a críticas. Thomas Cronin,²¹ en estudios muy difundidos sobre la iniciativa popular, señala las dificultades que presenta su ejercicio:

1. requiere cientos de miles de firmas, lo que desalienta los posibles esfuerzos de los ciudadanos comunes y convierte a los procedimientos en disponibles sólo para los intereses organizados y de importante solvencia económica,
2. las iniciativas resultan confusas para los firmantes por ser comúnmente defectuosa la redacción de las propuestas,
3. el procedimiento distorsiona la agenda legislativa y atenta contra las políticas legislativas a largo plazo,
4. la atmósfera emocionalmente cargada que rodea las iniciativas populares y las campañas en los medios masivos de comunicación frecuentemente impiden la consideración cuidadosa del contenido de la iniciativa por parte de la ciudadanía (apelación a los prejuicios, simplificación extrema de las soluciones, explotación de los legítimos reclamos por la promesa de simples soluciones).

Por su parte, David Magleby²² llama la atención sobre la importante diferencia que existe entre el ejercicio de la democracia directa en la formación de leyes y el proceso legislativo. Este último ha sido diseñado para dificultar el pase de la ley y provocar la deliberación, la participación de expertos, el compromiso.

Por el contrario, el firmante de una iniciativa popular generalmente no estudia la misma en profundidad ni delibera sobre su contenido, puede resultar confundido por ella y es susceptible de juicios apresurados influenciado por publicidad engañosa.

Asimismo, la propuesta motivo de la iniciativa no puede ser modificada ni aún por sus promotores, mientras que el legislador sí puede cambiar su proyecto en distintas etapas del procedimiento parlamentario.

Las consideraciones hasta aquí expuestas no significan formular un juicio de valor negativo sobre estas formas de participación pero sí advertir sobre posibles efectos no queridos que deriven de su ejercicio. En particular, las distorsiones que producen en el proceso de deliberación para la formación de consenso.

Los procedimientos en los que la participación ciudadana se reducen a expresar un “sí” o un “no” no reflejan una discusión genuina. Una discusión, nos dice Carlos Nino “es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás. Nada de esto ocurre en un referéndum, en la iniciativa o en la revocatoria, donde los ciudadanos comunes sólo reciben los mensajes que los políticos manejan a través de los medios de comunicación. En el mejor de los casos, las personas sólo reflexionan privadamente acerca de las diferentes posiciones presentadas. Los participantes en esta forma de democracia directa casi nunca tienen la oportunidad de formular preguntas y objeciones a aquellos que proponen diferentes posiciones. La exposición

²¹ Cronin, Thomas, *“Direct Democracy: The politics of Initiative, Referéndum and Recall”*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, 207-22.

²² Magleby David, *“Direct legislation”* 1984, 180-99.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

a otros y a las críticas provocadas por la posición de una determinada persona genera una tendencia hacia la imparcialidad. Sin embargo, esto no sucede usualmente en conversaciones "de un solo sentido" donde los políticos o los líderes de diferentes grupos de interés son los únicos que hablan y los votantes sólo pueden reaccionar".²³

8. Dos casos particulares de participación ciudadana en la formación de la decisión política

Argentina: Elaboración participativa de normas

En Argentina, desde el Poder Ejecutivo, el proceso de formación y sanción de leyes ha recibido un impulso de participación ciudadana a través del procedimiento ideado por la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia, convertido luego en decreto 1172/00 por el que se crea un procedimiento de elaboración participativa de normas. Por él se somete al análisis de los ciudadanos, sectores interesados y especialistas el borrador de un proyecto de ley.

La consulta se realiza a través de Internet, avisos en periódicos, correspondencia, talleres específicos para tratar el tema. Los comentarios de los consultados no son vinculantes.

En los talleres se utiliza la metodología de facilitar grupos de debate para la construcción de consensos.

Finalizadas las consultas e incorporadas las reformas que se consideran pertinentes, el proyecto se eleva a la firma del Poder Ejecutivo para su presentación ante el Poder Legislativo.

Otro ejemplo de elaboración participativa de normas nos brinda la Constitución de la Provincia de Río Negro sancionada en 1988. En esta norma fundamental se dispone que, luego de una primera aprobación de un proyecto por la Legislatura, su texto se difunda a la población de la Provincia por los medios de comunicación a fin de conocer la opinión popular sobre la misma, antes de su segundo tratamiento y aprobación definitiva.

Las normas de la citada Constitución expresan:

*“Artículo 141.- **Aprobación.** Todo proyecto es aprobado por mayoría absoluta o especial, según el caso, por votaciones en general y en particular de cada uno de los artículos.*

Una vez aprobado, se difunde a la población de la Provincia por los medios de comunicación a los efectos de conocer la opinión popular, conforme al reglamento.

*Artículo 142.- **Sanción.** Transcurridos quince días desde la aprobación se someterá a nueva votación en general y en particular; si obtiene la mayoría requerida queda sancionada como ley.*

*Artículo 143.- **Excepciones.** Se excluyen del trámite prescripto:*

²³ NINO, Carlos Santiago, *"La Constitución de la Democracia Deliberativa"*, editorial Gedisa, España, 1997, p. 210.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

1. *Los proyectos que ratifican los convenios suscriptos por el Poder Ejecutivo y el proyecto de ley de presupuesto.*
2. *Los proyectos que remita el Poder Ejecutivo, previo acuerdo general de ministros, con carácter de urgencia. Estas excepciones se sancionan en una única vuelta.”*

República Dominicana. Agenda Legislativa de tratamiento priorizado

La implementación de una agenda anual consensuada permite al Congreso planificar y ordenar el trabajo legislativo; asimismo dar a conocer a la ciudadanía los temas que con prioridad serán abordados por sus parlamentarios.

La Cámara de Diputados de Chile, en enero del 2003 aprobó los acuerdos políticos legislativos para la modernización del estado, la transparencia y el crecimiento. La agenda se dio como producto del diálogo entre el gobierno y los partidos políticos.

El 18 de julio del 2002, la Asamblea Nacional de Venezuela aprobó la agenda legislativa básica anual correspondiente a las sesiones del periodo 2002 -2003, con un total de 75 proyectos de ley.

El Congreso del Estado de Puebla - México ha logrado elaborar una Agenda Legislativa Anual como resultado del intercambio de información y puntos de vista entre los diputados, los grupos parlamentarios, los responsables de las áreas jurídicas del ejecutivo y del judicial.

El instituto se aplica también en el Congreso Peruano (art. 29, segundo párrafo)²⁴

Se destaca sin embargo la normativa del Congreso de la República Dominicana en tanto permite la participación ciudadana en la conformación de la Agenda. En este caso se trata de un instrumento sencillo por el que los ciudadanos incorporan temas a la labor legislativa y colaboran en el proceso de construcción política de la ley, sin recurrir a mecanismos tan demandantes de recursos económicos y humanos, como la iniciativa o consulta popular.

Según Rodolfo Calderón Cornejo²⁵, la conformación de agendas legislativas de tratamiento prioritario:

1. constituye un instrumento de gestión y transparencia del Congreso de la Nación.

²⁴ Reglamento Congreso Perú, art. 29, segundo párrafo: “Al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos.”

²⁵ Rodolfo Calderón Cornejo, *‘Agenda Legislativa Priorizada’*, Informe presentado en el marco del Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, Universidad del Estado de Nueva York, USAID PERU, Lima, mayo 2003.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

2. planifica el debate y la aprobación de leyes que son importantes para el país.
3. ordena el trabajo legislativo de las Comisiones y del Pleno.
4. permite a la ciudadanía conocer los temas de prioridad que serán tratados por las Cámaras del Congreso.
5. promueve procesos deliberativos que permiten arribar a consensos que: a) articulan el funcionamiento de los tres Poderes del Estado y b) fortalecen el funcionamiento de los bloques parlamentarios que participan activamente de la elaboración de la agenda.
6. plantea la revisión anual de la tarea legislativa del año parlamentario anterior.

Los artículos 42 a 49 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 39 a 41 del Reglamento del Senado de la República Dominicana regulan el instituto de la Agenda Legislativa Priorizada con las características siguientes:

1. La Agenda puede ser elaborada por cada Cámara con intervención de las respectivas Comisiones Coordinadoras o elaborada en conjunto a través de la creación de una Comisión Bicameral de Priorización de iniciativas.
2. En los primeros días del mes de enero de cada año el Presidente invita a los legisladores, al Poder Ejecutivo, Suprema Corte de Justicia y Junta Central Electoral a presentar propuestas de iniciativas priorizadas. **También pueden recibirse iniciativas de sectores de la sociedad civil siempre que las haga suyas un legislador.**
3. Sesenta días luego del inicio del año calendario vence el plazo para entrega de las propuestas (es decir 10 días de iniciada la primera legislatura ordinaria).
4. Vencido el plazo de recepción se remiten propuestas a la Comisión Coordinadora.
5. El Presidente remite a la Comisión Coordinadora una relación de los proyectos propuestos más toda la información útil para hacer la preselección de la lista de iniciativas.
6. Treinta días luego de vencido el plazo de recepción el Presidente debe presentar al Pleno la lista acordada por la Comisión Coordinadora.
7. El Pleno aprueba la lista de proyectos que integran la Agenda Priorizada y los proyectos son tomados en consideración y remitidos a Comisiones, otorgándoseles un trato administrativo y legislativo preferencial.
8. El Presidente debe rendir informes periódicos sobre el estado de tratamiento de los proyectos priorizados a la Comisión Coordinadora y al Pleno, al finalizar cada Legislatura.
9. Los informes se publican en Internet e Intranet.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

9. La formación de la decisión política en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto

La formación de la decisión política en la elaboración y control de la ejecución presupuestaria, presenta exigencias particulares que se suman a los contenidos de los puntos 1 a 3 de este Capítulo²⁶:

1. El legislador requiere asesoramiento especializado e información oportuna y completa al momento de decidir sobre la aprobación o no del Presupuesto que envía el Poder Ejecutivo. El asesoramiento puede provenir de órganos parlamentarios no partidarios y comunes a todos los legisladores, así como de sus asesores personales.
2. El legislador debe respetar una regla de oro en el sistema parlamentario: toda propuesta que implique gastos debe establecer la fuente de sus recursos presupuestarios.
3. Es aconsejable contar con órgano de información independiente, Oficina de Presupuesto, que suministre informes y datos para el análisis y control de la ejecución del presupuesto.
4. Se requiere un adecuado acceso a la información del Poder Ejecutivo, a través de un fluido contacto con el órgano ejecutivo, que debe brindar respuestas en tiempo oportuno, completas y veraces.
5. El Congreso debe contar con una Comisión de análisis de la cuenta de inversión, cuyo informe sea tratado en el Plenario en tiempo y forma.
6. En el proceso de tratamiento del Presupuesto debe promoverse la participación ciudadana. El proceso debe dar garantías de participación, publicidad y debate.
7. Es aconsejable generar la costumbre de comparecencia de los funcionarios ejecutivos a las Comisiones para acceder a la información adecuada y recibir respuestas a cuestiones complejas, incompletas en su tratamiento o de difícil comprensión por falta de información.

El control de ejecución que lleva adelante el Poder Ejecutivo con sus órganos competentes, es jurídico contable. El control parlamentario es político, apoyado por criterios técnicos.²⁷

CAPITULO III

¿CÓMO SE ALCANZA EL CONSENSO EN LA ARENA LEGISLATIVA? ¿NEGOCIACION O DELIBERACIÓN?

²⁶ Muñoz, Hugo Alfonso, “*Diagnostico sobre el control presupuestario*” Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República de Guatemala. Programa Valores Democráticos y Gerencia Política Unidad para la Promoción de la Democracia Organización de los Estados Americanos.

²⁷ Ver Capítulo II punto 3 de este trabajo: *Información y asesoramiento interno*.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

En el Capítulo I identificamos las dos fases de construcción de la ley, - la política y la técnica-, y en el Capítulo II tratamos de comprender cómo se nutre el legislador de información y asesoramiento adecuados para decidir, y con qué grado de independencia respecto de su representado toma la decisión que el técnico volcará en un texto normativo.

En ambos casos no dejamos de mencionar que esta decisión, individual en un principio, se va a convertir en una decisión colectiva del órgano legislativo, a través de su estudio y dictamen en Comisiones y de su debate en el Pleno.

Una mirada rápida a los procesos de toma de decisiones en el seno de los cuerpos legislativos puede hacernos pensar que éstos se caracterizan por fuertes debates de intereses contrapuestos, con mayor o menor extensión en el tiempo y en los que pocas veces se alcanza un acuerdo, resultando entonces que la decisión final “baja” de la autoridad – ya sea Presidente de la Nación o presidente de bloque o presidente del Partido Político mayoritario -, prevaleciendo casi siempre la imposición de los números al momento de sancionarse una ley.²⁸

En estos procesos se puede haber movilizad, - e inclusive manipulado -, la opinión pública a favor o en contra; pero no se ha argumentado razonablemente ni se ha escuchado a la oposición y por tanto no se alcanza ningún resultado que pueda considerarse valioso por las partes enfrentadas. El resultado impuesto por los números arroja vencedores y vencidos. Aún más, es posible que se haya conocido este resultado antes de que se reúna el cuerpo legislativo en el recinto para debatir, privando a este plenario de todo sentido.

En este supuesto se ha negociado resolviendo el conflicto por el poder, el poder de la mayoría, el poder del número de votos.

El resultado no es satisfactorio ni pacificador y el texto legislativo se impondrá por la fuerza ejecutoria propia de la ley pero no por su propia autoridad. Los ciudadanos no se apropiarán del contenido de la ley y su eficacia quedará por siempre afectada.

En este caso, no se dará el presupuesto de calidad de la decisión política señalado por Ubertone, es decir que se trate de un decisión políticamente consensuada.²⁹

Sin embargo, no todo el proceso legislativo se desarrolla de esa manera, y es posible descubrir un ejercicio diferente en el seno de las Comisiones donde legisladores, funcionarios, grupos de interés y particulares participan en el proceso de toma de decisiones.

1. Negociación en las Comisiones

El proyecto en Comisión es analizado por legisladores distintos de su autor y en conjunto con otras iniciativas sobre el mismo tema, las que pueden ser coincidentes, levemente diferentes o totalmente opuestas.

²⁸ Fung, Archon y Wright, Erik Olin, *“Deepening Democracy. Institutional Innovations in empowered participatory government”*, Parte IV punto II *“Two Governance Modes: Top - Down Adversarial and Participatory – Collaborative”*, Verso, Londres, 2003, página 261 y siguientes.

²⁹ Ver Capítulo II punto 6 de este trabajo: *¿Podemos hablar de calidad de la decisión política?*

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

La formación de la voluntad colectiva de la Comisión, que culminará en un informe o dictamen, presenta particularidades que se vinculan con las principales características de estas instituciones, características que facilitan la negociación por intereses y derechos³⁰.

En el sentido de lo expresado las Comisiones:

1. Reflejan la composición política del cuerpo legislativo y en su integración proporcional deben respetar el derecho constitucional de las minorías.
2. A ellas pueden asistir todos los diputados aún quienes no la integran, si bien estos últimos con voz pero sin voto. El autor del proyecto es especialmente invitado para explicar su proyecto cuando este está en tratamiento.
3. En su ámbito la formación de la decisión política parte del análisis de los temas que tratan los proyectos que le son girados en virtud de su competencia.
4. Son órganos deliberativos que ofrecen asesoramiento al plenario. Sus dictámenes aconsejan decisiones a adoptar por el Pleno.
5. En su seno el debate de ideas puede organizarse con mayor facilidad y resultar más racional en tanto:
 - Los legisladores se reúnen a partir de sus intereses profesionales o sus oficios o preferencias personales.
 - La Comisión recibe con mayor facilidad información de los organismos del Estado, ya que puede citar a sus reuniones sin mayores formalidades a funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.
 - Las entidades intermedias y organizaciones de la sociedad civil acceden al tratamiento de los temas de su interés con menores recaudos y mayor informalidad.
 - La Comisión recibe y procesa todo material sobre los temas que acercan los particulares. Los asesores de Comisión reciben a las personas interesadas en los temas e informan sobre su estado parlamentario.
 - Pueden organizar “audiencias públicas” a fin de: a) explorar las necesidades de legislación, b) recibir adhesiones, c) hacer pública la labor de la Comisión, d) revisar leyes vigentes, e) proveer un espacio para que se manifiesten las preocupaciones y frustraciones del ciudadano. Las Comisiones convocan a audiencia pública legislativa a fin de que la ciudadanía tome parte en el proceso de toma de decisión legislativa. La Comisión encargada del estudio de un asunto accede a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.

³⁰ En una disputa se plantean derechos, intereses y poder. Se pueden conciliar los intereses, resolver quién tiene razón o derecho o quién es el más poderoso. “La conciliación de intereses implica investigar preocupaciones profundas, idear soluciones creativas y hacer intercambios y concesiones en los casos en que los intereses son opuestos” Fisher R y Uri, El “Getting to Yes”, Boston Houghton Mufflin, 1981, páginas 5 y 7.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Las audiencias se rigen por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no son vinculantes pero deben incluirse como antecedentes, exigiéndose en algunas legislaciones que se fundamenten las razones del rechazo.

6. Su actividad es pública, salvo excepciones. Todo su quehacer es documentado en distintos instrumentos escritos que se comunican a la prensa (actas, partes de reunión, citaciones, publicaciones que contienen los dictámenes y versiones taquigráficas de sus reuniones). Los particulares pueden asistir, informarse, ser oídos, pero no votar. Las Comisiones facilitan así el cumplimiento del requisito de publicidad de los actos de gobierno.

7. El trabajo en Comisiones es un trabajo en equipo, no de individualidades.

8. En las Comisiones se concilia la política y la técnica.

A. El conflicto

En las Comisiones se dan supuestos en los que no se verifica conflicto alguno:

1. proyectos que la Comisión acuerda por unanimidad,
2. cuestiones que tienen que ver con reformas de orden técnico a las leyes, - casi de mero trámite,
3. declaraciones de interés y homenajes compartidos,
4. pedidos de informes a otros órganos del gobierno. En el caso de los pedidos de informes, en ejercicio de la función de control legislativo, no caben restricciones salvo que se incurra en un lenguaje injurioso o calumnioso y existan defectos de redacción o de forma.

Pero hay otras situaciones en las que los intereses de los integrantes de la Comisión son absolutamente contrapuestos: uno gana y el otro pierde; así como situaciones en que los intereses son idénticos; los dos ganan o los dos pierden.

B. ¿Cómo se supera el conflicto entonces?³¹

¿A través de la negociación? ¿Resolviendo el conflicto con el poder que otorga el número, o con la fuerza de la argumentación y del debate?³²

³¹ Robbins, Stephen P., interpreta el conflicto como “Proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado de manera negativa o que está a punto de afectar de manera negativa, alguno de sus intereses” en *“Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones”*, Edit. Prentice Hall, Sexta Edición, página. 461, 1994.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Si entendemos la negociación como “*un proceso de comunicación entre personas que tienen que tomar una decisión respecto a un tema o cuestión que los involucra, escuchándose y atendiendo a los intereses de las partes más allá del ejercicio del poder*”, nuestra respuesta a los interrogantes planteados será la opción por la argumentación y el debate como métodos.³³

La negociación en el ámbito legislativo presenta características particulares, que concentran la atención en el debate y argumentación:

1. El proceso de negociación está definido por reglas estrictas respecto del funcionamiento del Pleno, consignadas en los respectivos Reglamentos internos, pero más flexibles, y a veces no escritas, respecto de las Comisiones.
2. El proceso en la Comisión está compuesto por un conjunto de secuencias que se construyen por la interacción de los participantes donde la urgencia o la oportunidad pueden jugar importantes papeles en algunas circunstancias, previendo los Reglamentos tratamientos especiales, de trámite apremiado en estos casos.
3. Quienes negocian para resolver los conflictos (en su caso, aprobar, rechazar, modificar un proyecto o no) son legisladores electos por los ciudadanos en calidad de sus representantes, que se vinculan entre sí a través de bloques y de relaciones personales, que se nuclean en las Comisiones por su especialidad.
4. En una “negociación legislativa”, - en Comisión o en el Pleno -, debe privilegiarse siempre el interés público, y se generan relaciones entre los integrantes cuya armonía ennoblecera futuras negociaciones.
5. La negociación por intereses³⁴ es posible en las Comisiones ya que en ellas se propende al debate y a la argumentación, y aún más, en su seno se dan los presupuestos mínimos de la deliberación democrática que exigen los teóricos.³⁵

Reglas previas: existen reglas escritas que ordenan el debate, contenidas en el Reglamento de la Legislatura y posiblemente en el reglamento interno de la Comisión, y reglas no escritas que determinan el lugar, horario de reunión y otras condiciones;

³² Interpretamos que: a) debatir es sinónimo de discutir; b) argumentar es argüir, poner argumentos y c) deliberar es considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos.

³³ Seguimos a Francisco Diez en “*El Arte de Negociar. Manual de Gerencia Política*”, National Democratic Institution, <http://ndipartidos.ndi.org/es/node/1188>.

³⁴ Ver nota al pie 29.

³⁵ Ver los artículos de Joshua Cohen sobre “*Deliberation and Democratic Legitimacy*” y “*Procedure and Substance in Deliberative Democracy*”, en la compilación “*Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*” editado por James Bohman y William Rehg, Imprenta de MIT, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, 1999, páginas 67 y siguientes y 407 y siguientes.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Libertad de expresión: los legisladores son libres de expresar sus opiniones. A las reuniones asisten los legisladores integrantes de la Comisión y otros legisladores ajenos a ella pero interesados en los diversos temas. Los legisladores integrantes de la Comisión tienen todos igual derecho y voz. Los ajenos a la Comisión tienen voz pero no voto;

Agenda: la Comisión acuerda previamente los temas a tratar y conforma un plan de labor que es puesto en conocimiento de todos los miembros con al menos una semana de anticipación a la reunión;

Información: los legisladores reciben toda la información que recoja la Comisión sobre el tema a tratar con suficiente antelación;

Participación: los ciudadanos, grupos de interés y funcionarios interesados en el tema pueden asistir a las reuniones e informarse sobre el estado de tratamiento de las cuestiones. Pueden ser escuchados y participar en mayor o menor medida según sea la costumbre o práctica de la Comisión.

Deliberación razonada: cada parte expresa sus argumentos y trata de persuadir a la otra parte. Cada legislador debe argumentar y escuchar la argumentación de los demás.

Acuerdo: si no es posible llegar a un acuerdo razonado que satisfaga a todos el último recurso es la resolución por votación.

2. Recomendaciones para una negociación eficiente

En sus “*Recomendaciones para una Negociación Partidaria Eficaz y Eficiente*”, Gerardo Le Chevallier señala distintos aspectos que pueden perfectamente adaptarse a la dinámica de la negociación legislativa en la Comisión. Siguiendo esos criterios nos permitimos presentar las siguientes sugerencias para una negociación legislativa eficiente:³⁶

A. Preparar el contexto de la negociación

Esto implica conocer:

1. los hechos y el derecho que sustentan la demanda social expresada en el texto del proyecto,
2. los antecedentes del tema, tanto los legales, parlamentarios, doctrinarios como jurisprudenciales,³⁷

³⁶ Gerardo Le Chevallier, “*Recomendaciones para una Negociación Partidaria Eficaz y Eficiente*”, National Democratic Institution, <http://ndipartidos.ndi.org/es/node/1188>.

³⁷ Entendemos por antecedentes: a) legales: integrados por normas vigentes y disposiciones derogadas expresa o implícitamente, que enfocan la materia en estudio, tanto sean de origen nacional, provincial/estadual o de derecho comparado; b) parlamentarios: proyectos de legisladores no sancionados, versiones de debates parlamentarios, trabajos de Comisiones de asesoramiento (dictámenes no aprobados por los cuerpos legislativos o vencidos por imperio de normas de

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

3. las reglas de funcionamiento de la Comisión,
4. la “legisprudencia” de la Comisión, es decir los antecedentes que pueden sugerir el grado de consenso que el proyecto puede alcanzar en la Comisión.
Para ello el legislador, a través de su asesor, debe revisar los antecedentes parlamentarios e investigar si se presentaron otros proyectos sobre el mismo tema, qué suerte corrieron los mismos, cuál fue la razón de su rechazo, cuáles los argumentos vertidos en las Comisiones y en su caso, en el Pleno.
5. ¿quiénes van a negociar? Es decir quiénes integran la Comisión y quién o quiénes son los autores del proyecto.
Un cuerpo legislativo reúne a legisladores provenientes de diferentes regiones, con distintos grados de educación, con costumbres diferentes, historias personales distintas y apreciación personal de las necesidades e intereses de grupos y comunidades de su propio distrito. Conocer sus intereses, sus fortalezas y debilidades ayuda a crear el ámbito adecuado de negociación para alcanzar consenso. Comprender cuáles son los beneficios y consecuencias para cada parte hará más fácil determinar cuándo y cómo hacer las concesiones y cuándo y cómo imponer mayores demandas.
6. el entorno de la negociación, analizar los posibles aliados y adversarios,
7. el ámbito, día, hora y modalidades de reunión de la Comisión.

La evaluación de los factores enunciados en los puntos 4 y 5 permite predecir el curso legislativo del proyecto.

B. Seleccionar la estrategia de negociación

A fin de definir la estrategia de negociación resulta importante tener en cuenta el tiempo disponible para negociar y considerar si es la oportunidad propicia o no para tratar el tema.

Factor central es la presión externa que pueden ejercer el Poder Ejecutivo, las Organizaciones de la Sociedad Civil o la prensa.

Fundamentalmente es preciso determinar ¿Qué pasa si no se negocia? ¿Cuál es la mejor alternativa?: mantener la situación existente, tratar de conseguir la modificación de la legislación vigente en forma total o detenerse en una reforma parcial. ¿Cuál será el costo de la negociación ante los otros legisladores, los del propio partido, los ajenos y la opinión pública?

La respuesta a estas preguntas, en la misma línea de razonamiento del checklist consignado en el punto 3 del Capítulo II de este trabajo, permitirá definir la estrategia de negociación.

Un método de apoyo puede ser el análisis FODA de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Tal como indica Chevallier: “Ejercicios como éste, ayudan a que los

caducidad), c) doctrinarios: disponibles en bibliotecas, centros de estudio, fundaciones destinadas a la investigación teórica, bancos de datos, d) jurisprudenciales: si fueren pertinentes, con consulta de colecciones jurídicas y sistemas de informática jurídica.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

miembros de la conducción partidaria establezcan rápidamente sus prioridades y percepciones internas y externas de la negociación.”

Otro método de apoyo para definir la estrategia negociadora puede ser el trabajo con escenarios futuros, previendo escenarios positivos o negativos y formas de llegar o no a las situaciones que los mismos plantean.

C. Atender muy especialmente a la ética en la negociación

La negociación debe basarse en la confianza y quienes negocian deben tener en cuenta que los límites éticos de una de las partes pueden no ser compartidos por la otra.

En la negociación política hay muchos actores que utilizan trucos con el objeto de sacar ventaja a otros actores. Entre los trucos más utilizados, Otto Guevara Guth³⁸ señala:

1. las tácticas de presión posicional. Es decir la negativa a negociar, las demandas extremas, las demandas escalonadas, las tácticas de encerrarse en una posición, el socio duro, los atrasos calculados, etc.,
2. la guerra psicológica que se caracteriza por ataques personales, la rutina de la buena persona- mala persona, amenazas, la innecesaria prolongación, la adición de nuevos elementos conflictivos a la negociación si no se llega a un arreglo rápidamente, el cambio del rol de los negociadores y
3. el engaño deliberado, - el encubrimiento de ciertos hechos, la mentira, y la autoridad ambigua para llegar a acuerdos.

Quien negocia por intereses no se vale de trucos y debe llamar la atención de quien los usa, indicándole que no son herramientas útiles para la resolución pacífica del conflicto.

D. Definir la metodología de la negociación

Se puede negociar de forma “deductiva” acordando con relación al objetivo final y deduciendo a partir de allí lo demás; o negociar “inductivamente”, buscando acuerdos parciales sin comprometerse en un acuerdo final

Resulta por lo general beneficioso, negociar primero aquellas cuestiones en las que el acuerdo sea más sencillo y dejar para más adelante los asuntos complejos.

³⁸ El autor es licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, Master en Administración de Empresas con énfasis en Negocios Internacionales de National University, y Master en Derecho con énfasis en negociación y solución de conflictos de Harvard University. Profesor universitario del curso “Resolución Alternativa de Conflictos”; Profesor del Instituto de Servicio Exterior “Manuel María Peralta” del curso “Negociación y Toma de Decisiones”; y Diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

De igual forma es conveniente redactar en primer término las normas sobre las que haya acuerdo y luego, una vez alcanzado el consenso, las demás.

Confundir la discusión sobre el contenido con la redacción de la norma resulta siempre un impedimento para el consenso y deviene en un texto de baja calidad.

E. Consolidar el proceso de comunicación

Esto significa proteger la comunicación a lo largo de toda la negociación y permitir que fluya la información entre las partes, (ofrecer distintos puntos de vista; recibir otros, intercambiar y alcanzar compromisos aceptables para todos).

Es muy importante estar atento a los obstáculos que pueden interponerse en la comunicación: diferentes percepciones o modelos mentales³⁹, falta de control de las emociones, desconfianza.

Para evitar inconvenientes en la comunicación William Ury⁴⁰ aconseja:

1. escuchar atentamente,
2. solicitar que se repitan las ideas si hay alguna ambigüedad o incertidumbre,
3. prestar mucha atención a los argumentos de la otra parte,
4. hablar de forma que la otra parte pueda entender lo que decimos,
5. simplificar y concretar las ideas,
6. considerar a la otra parte como un colega y tratar de formular con él una opinión conjunta,
7. hablar de manera positiva,
8. separar las personas de los problemas y
9. cuando entran en conflicto valores, mantener un criterio objetivo y ser tolerante y respetuoso.

Por último impulsar el debate hasta que surjan propuestas que puedan ser aceptadas por la mayoría, como por ejemplo:

1. crear una Comisión especial para estudio del proyecto con tiempo y miembros determinados,
2. posponer el tratamiento hasta tiempo oportuno,
3. consultar a otros interesados,

³⁹ Ver nota al pie N° 10.

⁴⁰ Ury, William, *“¡Supere el No! Cómo negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas”*. Edit. Norma. 1993.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

4. proponer el estudio del tema con mayor profundidad,
5. interpelar a funcionarios del gobierno,
6. consultar a centros de estudios,
7. analizar más derecho comparado.

F. Registrar el proceso de la negociación

Se trata estar atento al registro que la Comisión lleva a través de sus actas y de la documentación que debe remitir a otros ámbitos legislativos para la continuidad del trámite parlamentario.

3. Deliberación

Si, - en el sentido de lo que venimos expresando en puntos anteriores-, el objetivo de la negociación legislativa es alcanzar un acuerdo racional, que no sea la suma de preferencias individuales o sectoriales egoístas, y que derive de un debate público en el que se asegure la participación de todos, el escenario superador es la deliberación que lleva a resolver conflictos a través de la construcción colaborativa de consensos.

En el seno de las Comisiones Legislativas **se construye el consenso a partir de verdaderos procesos de colaboración** en los que intervienen legisladores, funcionarios y expertos, y que pueden describirse a través de sucesivas etapas.

Presentación del tema. Cada integrante de la Comisión expone sus conocimientos, dudas o consideraciones sobre el tema.

Consulta con técnicos. El proyecto se somete al análisis de técnicos especialistas en el tema que dan su parecer. Estos expertos pueden ser propios de la Comisión, personal de la institución o terceros ajenos (universidades, institutos de investigación).

Consulta con sectores interesados. Este procedimiento puede realizarse a través de reuniones de estos sectores con la Comisión o por medio de audiencias públicas.

Debate. Una vez reunida la información los legisladores debaten el tema. En esta instancia se intercambian argumentos, se sostienen posiciones y se atacan las contrarias; se comienza a elaborar un borrador de dictamen.

Nuevas consultas. Si es necesario se consulta nuevamente a expertos y asesores y necesariamente al bloque al que pertenece el legislador.

Diálogo. Del debate de posiciones encontradas se pasa a un análisis de los diferentes argumentos, se escucha con empatía tratando de llegar a una base común. Esta etapa es la previa al acuerdo definitivo y rescata de las diferentes posiciones sus fortalezas y debilidades para llegar a un dictamen que satisfaga a todos, - aunque no todos ganen -, y que permita a la Comisión sostenerlo en el plenario de la Legislatura.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Redacción del dictamen. El texto definitivo del dictamen debe reflejar la voluntad de la Comisión. Ello depende de la habilidad, conocimiento y experiencia de los redactores legislativos.

4. El paso entre “debate” y “diálogo”⁴¹

Debate

Escuchar para encontrar fisuras y armar argumentos en contra

Defender nuestras suposiciones como verdades

Defender nuestro propio punto de vista en contra del de los otros

Buscar puntos débiles en la posición de los otros

La generación de un ganador y un perdedor desalienta futuras discusiones

Se busca una conclusión o voto que ratifique la propia posición

Diálogo

Escuchar para entender, encontrar significado y acuerdo

Revelar y revisar nuestras suposiciones

Admitir que las ideas de los otros pueden mejorar las propias.

Buscar fortalezas y valores en la posición de los otros

Se mantiene el tema abierto incluso después de finalizada la discusión formal

Se descubren nuevas opciones, no se busca un cierre

⁴¹ Mark Gerzon, “*Leaders beyond borders*” - *How to live – and lead – in times of conflict*”, pg. 112. La traducción es propia.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

Defender nuestras suposiciones como verdades	Revelar y revisar nuestras suposiciones
Defender nuestro propio punto de vista en contra del de los otros	Admitir que las ideas de los otros pueden mejorar las propias.
Buscar puntos débiles en la posición de los otros	Buscar fortalezas y valores en la posición de los otros
La generación de un ganador y un perdedor desalienta futuras discusiones	Se mantiene el tema abierto incluso después de finalizada la discusión formal
Se busca una conclusión o voto que ratifique la propia posición	Se descubren nuevas opciones, no se busca un cierre

5. Calidad de la deliberación

Las Comisiones que desarrollan verdaderos procesos deliberativos alcanzan dictámenes o informes de mayor calidad.

La calidad de la deliberación, a su vez, puede medirse considerando el grado de satisfacción de distintos elementos:⁴²

1. La participación de todos los que tienen interés en el tema.
2. La libertad de expresión e igualdad de los participantes.
3. El respeto mutuo.
4. El reconocimiento y legitimación recíproca entre los participantes.
5. La voluntad/predisposición a escuchar.
6. La consistencia de los argumentos y la certeza de los hechos invocados.
7. La habilidad de encontrar argumentos que eviten enfrentamientos y faciliten el acuerdo.
8. La capacidad de transparentar y abordar todos los aspectos del tema.
9. La habilidad para descubrir e impulsar los intereses y valores comunes.

⁴² Ver Jane Mansbridge en su artículo “*Practice-Thought-Practice*” en Archon Fung y Erik Olin Wright, “*Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered participatory Governance*”, editorial Verso, Londres, 2003. Ver también Noëlle McAfee, “*Three Models of Democratic Deliberation (early draft)*”, Departamento de Filosofía, Universidad de Massachusetts Lowell, mayo 2003.

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

En términos concretos, el proceso deliberativo implica:

- **reciprocidad**
- **publicidad**
- **responsabilidad respecto de los representados, tanto los que resulten afectados directa o indirectamente por la decisión que se adopte**

En este contexto, son cualidades de un buen deliberador:

- **respeto por el otro**
- **escucha activa**
- **tolerancia**
- **amplitud de criterio**

6. La negociación en el Pleno

Si la negociación en las Comisiones se estructura como una negociación sobre los intereses y derechos⁴³, y en último término sobre poder, la situación del debate en el Pleno nos coloca frente a una negociación que principalmente se resuelve por imposición de números.

El procedimiento parlamentario promueve el diálogo, la deliberación, pero si no se alcanza una decisión consensuada, la única solución es la definición por la regla de la mayoría, pero la minoría tiene el derecho inviolable de discutir, ser escuchada y oponerse.

Ser escuchado es un derecho tan importante como el voto mismo.

El debate en el Pleno debe respetar normas rígidas establecidas en el Reglamento de la Legislatura.

Los legisladores tienen acotados permisos para el intercambio de argumentos, debiendo dirigir la palabra a todos, a través del Presidente. La típica distribución de bancas en hemiciclo confirma en el espacio el contenido de las reglas de debate.

Los temas conflictivos que no han sido resueltos en el seno de la Comisión, pueden destrabarse en:

1. negociaciones de la Comisiones de Coordinación o Labor Parlamentaria o Junta de Jefes de Bloque⁴⁴, que resuelven sobre la base de relaciones de poder,
2. cuartos intermedios llamados durante la sesión, en los que los legisladores tratan de conciliar intereses,

⁴³ Ver nota 25.

⁴⁴ Ver nota al pie 3.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

3. acuerdos previos de diferente naturaleza: acodar quórum pero no votar a favor, acordar voto en general de la propuesta si se aceptan disidencias en el análisis en particular,
4. constitución del Pleno en Comisión, de debate libre, sin sujeción a las disposiciones reglamentarias sobre uso y duración del uso de la palabra,
5. vuelta del proyecto a Comisiones para continuar su estudio,
6. reserva del proyecto en Secretaría para un posterior tratamiento.

En el debate en el Pleno es aconsejable:

1. contestar ideas no atacar personas,
2. evitar las exageraciones,
3. no expresar desacuerdo con respecto a verdades obvias,
4. dar razón de fuentes y estadísticas,
5. no presentar opiniones como hechos,
6. fortalecer lo positivo,
7. controlar el tono de voz y los gestos,
8. priorizar la relación humana al triunfo en el debate y
9. respetar las reglas del debate: turnos de la palabra y tiempos.

José Elice Navarro⁴⁵, ha listado las Reglas básicas del Debate Plenario de los Congresos Modernos:

“Con el fin de garantizar el goce de los derechos a todo parlamentario, asegurar su adecuada participación y lograr la mayor efectividad y consenso en las deliberaciones del Congreso, se establecen las siguientes reglas:

- a. Todo Diputado tiene legítima oportunidad de expresar su opinión adecuadamente y sin más limitaciones que las que establece esta ley.
- b. El derecho de expresarse se obtiene solicitándolo al Presidente, quien está obligado a concederlo en su turno. Si un Diputado llamado por el Presidente no se encuentra presente, se entiende que ha renunciado a hacer uso de la palabra.
- c. El Presidente puede delegar en uno de los Secretarios la conducción de los debates y las votaciones; sin embargo puede intervenir en cualquier momento para poner orden, orientar el sentido de la discusión o hacer cualquier observación o exhortación con la finalidad de que el Pleno cumpla sus objetivos y la agenda prevista.
- d. La palabra se concede en el orden en que es solicitada, salvo aquellos casos en que el Presidente decide, informándolo al Pleno, conceder la palabra alternativamente a

⁴⁵ Dr. José Élice Navarro, es el actual Oficial Mayor del Congreso del Perú y estas reglas se encuentran en documentos del proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso de Guatemala, Programa del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad del Estado de Nueva York - SUNY/CID y cooperación técnica (USAID.), noviembre 2004.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

quienes estuviesen a favor y en contra de la aprobación del asunto en discusión, o cuando el Pleno así lo resuelve, a propuesta de tres o más Diputados.

- e. En los debates, al hacer uso de la palabra, los Diputados deben argumentar objetivamente sobre el asunto en debate y en sus juicios o pronunciamientos pueden sostener sus criterios con argumentos e ilustraciones lógicas y razonables, y, en todo caso, participar con corrección y respeto al Congreso y a cada uno de sus integrantes, guardando cortesía y moderación.
- f. La Junta de Jefes de Bloques Legislativos⁴⁶ debe acordar el tiempo destinado al debate de cada asunto en el Pleno
- g. En el ejercicio de su derecho a ser oídos, los Diputados deben dirigirse al Pleno o al Presidente y nunca a otro Diputado, refiriéndose en forma respetuosa y comedida a los ponentes o firmantes del informe o dictamen o del proyecto de ley.
- h. El que suscribe un proyecto de ley o algún asunto debe defenderlo, si así lo considera conveniente, con todos los argumentos que crea oportunos para ilustrar al Pleno.
- i. Los Diputados tienen derecho de expresar sus opiniones con energía, pero sin faltar al decoro y a las reglas de esta ley
- j. Ningún orador puede interrogar a otro Diputado. Cuando requiere explicaciones o ilustraciones adicionales, debe solicitarlas del Pleno o del Presidente, quien puede instar a algún ponente o firmante a dar las explicaciones que conduzcan a aclarar el debate. Cuando en los debates participa un ministro de Estado es lícito dirigirle preguntas e interrogatorios en forma cortés y comedida, concediéndole el Presidente un tiempo igual al que le concede a quien interroga.
- k. Los Diputados pueden hacer uso de la palabra para aclarar o rectificar las interpretaciones erróneas o tergiversadas sobre sus intervenciones. El tiempo máximo que se concede en estos casos es de dos minutos.”

En definitiva, tal como señala Héctor Pérez Bourbon, el debate hoy en el Pleno sólo da testimonio de los fundamentos del voto de los legisladores.

7. Las Legislaturas como mediadoras de conflictos sociales

No todo conflicto requiere de una norma para su solución y muchas veces una intervención a tiempo, la provisión de un ambiente neutral para intercambiar opiniones y el asesoramiento pertinente pueden destrabar una situación conflictiva y orientar su solución.

⁴⁶ “Junta de Jefes de Bloques Políticos” es otra denominación de “Comisión de Labor Parlamentaria” o “Comisión Coordinadora”. Ver nota al pie 3.

Svetaz, María Alejandra: *“Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”*. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

En épocas institucionales calmas se percibe sin apasionamientos esta función de las Legislaturas como mediadoras de conflictos sociales, sectoriales. Es decir, como asistentes en la negociación de conflictos.

De hecho hemos presenciado este proceder en muchas ocasiones, en audiencias de Comisiones legislativas que han resuelto conflictos entre partes sindicales y patronales, entre los sectores de propietarios y de inquilinos y han morigerado la oposición a proyectos como fue el caso de la férrea oposición de la Iglesia Católica al divorcio vincular, lo que dio lugar en la Argentina al mantenimiento optativo de la separación personal de los cónyuges.

En ejercicio la función de mediadora de conflictos, la Legislatura:

- a) acerca al ciudadano a sus representantes,
- b) restaura la confianza en los representantes,
- c) contribuye a la paz social y
- d) armoniza intereses a través de declaraciones, resoluciones o hechos del propio Parlamento sin necesidad de generar leyes que sólo contaminan el ordenamiento jurídico.

Esta función la ejercen hoy día los cuerpos legislativos de manera inorgánica e informal.

Debe insistirse en ella, capacitar legisladores y asesores en métodos de resolución pacífica de conflictos y generar procedimientos que obliguen a la realización de audiencias públicas y a la consulta permanente de instituciones y organizaciones intermedias.

En estos casos la asesoría parlamentaria debe participar en la provisión de toda aquella información que, debidamente analizada y procesada, facilite la comprensión del problema y aclare las alternativas posibles para su solución, es decir que debe concentrarse en exponer con suficiente claridad temas y propuestas y estar capacitada en técnicas de mediación,- procedimientos de negociación asistida-, y comunicación.

BIBLIOGRAFÍA:

1. **Berlín Valenzuela, Francisco**, *“Derecho Parlamentario”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000
2. **Colección de Estudios Parlamentarios 01**, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, *“Calidad en la función legislativa”*, Instituto de Capacitación Parlamentaria, Santa Fe, 2005.
3. **Diez Francisco y Gachi Tapia**, *“Herramientas para trabajar en mediación”*, Paidós, Buenos Aires, 1º Edición, 1999.
4. **Fung Archon y Eric Olin Wright**, *“Deepening Democracy. Institutional Innovations in empowered participatory government”*, editado Verso, Londres Nueva York, 2003.
5. **Manual de Mason** sobre Procedimiento Legislativo, Editor Mario Correa Saavedra, traducción al español Emilio Bernal Labrada, Ed por el Centro para la Democracia en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1995
6. **Nino, Carlos Santiago** *“La constitución de la Democracia Deliberativa”*, editado Gedisa, Barcelona, 1997

Svetaz, María Alejandra: “*Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.

7. **Rozakis Laurie**, Merriam Webster’s Rules of Order, editado Merriam-Webster, Incorporated, Springfield, Massachusetts, 1994
8. **Rosenthal, Alan** “*The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures*”, Rutgers University, editado por A Division of Congressional Quarterly, Inc. Washington DC, 1998
9. **Sainz Moreno, Fernando**, Juan Carlos da Silva Ochoa coordinadores del libro “*La Calidad de las leyes*”, Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, Edictdo por Vitoria-Gasteiz, 1989.
10. **Ury William**, Jeanne M. Brett, Stephen B. Goldbert, “*Cómo Resolver Disputas. Diseño de sistemas para reducir los costos del conflicto*” Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1995