

## ESTRATEGIA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY (\*)

MARÍA ALEJANDRA SVETAZ (\*\*)

**Resumen:** El diseño y ejecución de una determinada estrategia y sus tácticas conducentes es esencial para alcanzar los objetivos propuestos por el legislador, su bloque o el cuerpo legislativo en su totalidad. La planificación de hechos y acciones orientados a alcanzar un fin específico es necesaria para lograr el éxito en cualquiera de las múltiples funciones que el parlamento moderno desempeña (legislativa, de control, de mediación de conflictos, educativa, de proximidad o vinculación, ética y de formación de dirigentes políticos). En este trabajo circunscribo el análisis a las distintas formas de estrategia aplicables a la función legislativa, es decir aquella que se refiere únicamente al proceso de elaboración y sanción de un texto normativo, enumerando posibles tácticas a partir de tres momentos o encuentros: la presentación del proyecto, el tratamiento en comisión y la sanción en el plenario. Además, dado que en el proceso de elaboración de normas, en cualquier instancia legislativa, (nacional, provincial o municipal) se combinan aspectos políticos (procesos de toma de decisiones, protagonismo de los partidos políticos, juego de mayorías y minorías) y técnicos (técnica de redacción de normas), distingo en todos los encuentros la estrategia propia del político secundada por la particular del técnico legislativo.

**Palabras claves:** Estrategia. Legislar. Políticos. Técnicos. Procedimiento parlamentario

---

(\*) Disertación en las II Jornadas Nacionales de Teoría General del Derecho y Estrategia Jurídica (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2 y 3 de septiembre de 2013 / Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de septiembre de 2013).

(\*\*) Abogada con especial dedicación al Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Asesora y redactora legislativa en el Congreso Nacional desde 1984. Capacitadora en temas parlamentarios y técnica legislativa en Legislaturas Provinciales y Concejos Deliberantes. Docente Universidad Nacional de Buenos Aires. Coautora de Manuales de Práctica Parlamentaria y Técnica Legislativa. Autora de distintos trabajos sobre Asesoramiento Parlamentario, Calidad de la Deliberación, Listados de Verificación, Nuevas Tecnologías aplicadas a la redacción legislativa, Funcionamiento de Comisiones Legislativas. Integrante del Subcomité de Calidad Legislativa, de la Gerencia de Calidad, del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).

**Abstract:** The design and execution of a certain strategy and his conducive tactics is essential to reach the aims proposed by the legislator, his political group or the legislature itself. The planning of actions orientated to reach a specific objective is necessary to achieve the success in any of the multiple functions that the modern parliament convenes (legislative, oversight, conflict resolution, educational, constituency activity, ethics orientation and political leaders training). In this work I circumscribe the analysis to the different forms of strategy applicable to the legislative function, especially to the process of drafting and passing a bill, enumerating possible tactics used in three different moments: the drafting and presentation of a bill, the committee work and the definitive approval by the plenary. In addition, provided that in any legislative procedure political decisions are combined with technical aspects, I distinguish the legislator's strategy from that corresponding to the bill drafter.

**Key words:** Strategy. Legislative activity. Politicians. Bill drafters. Parliamentary procedure

### *1. Introducción*

La teoría de la estrategia se inicia con la guerra (Sun Tzu, Karl von Clausewitz), pasa a la economía (Chandler), a la política y llega al derecho.

Pero cierto es, tal como señala Schröder<sup>1</sup>, que si bien el pensamiento y la acción estratégicos son algo natural en los campos económico y militar, en política siguen siendo la excepción, “pues continúan prevaleciendo el comportamiento táctico y la acción a corto plazo.” Más aún, su estudio en el mundo jurídico suele ser excepcionalísimo.

Sin embargo, esta última afirmación parece no corresponderse con una particular rama del derecho. En el ámbito del derecho parlamentario

---

<sup>1</sup> SCHRÖDER, Peter, “El pensamiento y la acción estratégicos son algo natural en los campos económico y militar. En política siguen siendo la excepción, pues continúan prevaleciendo el comportamiento táctico y la acción a corto plazo. En la conceptualización a largo plazo, en la ejecución de políticas y naturalmente también en la realización de campañas, la planificación estratégica es requisito para lograr el éxito y el desarrollo sostenible”. SCHRODER, Peter, “Estrategias políticas”, trad. Armando Centurión, Fundación Friedrich Naumann / OEA, en [http://www.oas.org/sap/publications/2004/fiapp/estrategias\\_politicas/doc/pbl\\_estrategias\\_001\\_04\\_spa.pdf](http://www.oas.org/sap/publications/2004/fiapp/estrategias_politicas/doc/pbl_estrategias_001_04_spa.pdf) en 20 noviembre 2012.

legisladores, asesores y técnicos en gestión parlamentaria ocupan la mayor parte de su tiempo en el diseño y ejecución de estrategias y tácticas que los llevarán a la sanción de los proyectos de ley que impulsan o a lograr obstaculizar la aprobación de las iniciativas de sus oponentes.

En la actividad parlamentaria es común hablar de estrategia para sancionar una ley, estrategia para que no se reúna el cuerpo, estrategia para que se convoque a una reunión de comisión. Por su parte, la palabra “táctica” es sustituida por el término “acción” destinada a lograr determinados objetivos dentro de una cierta estrategia. Basta con revisar las notas periodísticas <sup>2</sup> para corroborar lo que decimos.

¿Qué legislador no ha planificado cómo y cuándo presentar un proyecto?, ¿qué técnico no ha optado por una u otra forma de redacción para sortear escollos en el procedimiento?, ¿qué diputado no se ha planteado cómo hacer que lo escuchen en el recinto o cómo llamar la atención de sus pares?

¿Qué bloque no ha decidido alguna vez no facilitar el quórum para dificultar a la mayoría el desenvolvimiento de una sesión? ¿Qué Cámara en su conjunto no se ha apurado a sancionar un proyecto para no tener que abordar una iniciativa similar en tratamiento en la otra Cámara, aprovechándose de la prioridad que otorga a la Cámara iniciadora la Constitución desde 1994?

¿Qué Poder Ejecutivo no ha utilizado estratégicamente la facultad que le confiere la Constitución para iniciar un proyecto en una u otra Cámara, salvo los casos excepcionales de los artículos 52 y 75 inc. 2 y 19, y con ello

---

<sup>2</sup> Algunos ejemplos de Internet que apoyan lo que decimos: Argentina - Estrategia de la Iglesia ante el Código Civil [www.argentina.ar/.../495-estrategia-de-la-iglesia-ante-el-codigo-civil](http://www.argentina.ar/.../495-estrategia-de-la-iglesia-ante-el-codigo-civil) - En caché 27 Ago 2012 ... De cara a la iniciativa legislativa de reforma de los Códigos Civil y Comercial, la estrategia de la Iglesia Católica, consiste en reafirmar la ... La Provincia - 12 de agosto de 2012 - Analizan estrategia legislativa ... [www.eldia.com.ar/.../analizan-estrategia-legislativa-para-nuevo-ajuste-impositivo-laprovincia0.htm](http://www.eldia.com.ar/.../analizan-estrategia-legislativa-para-nuevo-ajuste-impositivo-laprovincia0.htm) 12 Ago 2012 ... La decisión del gobierno provincial de avanzar en el corto plazo con una nueva reforma en el sistema impositivo que apunta a obtener ... La ley de telecomunicaciones: la estrategia legislativa de la Casa ... [www.zynkroweb.com.ar/shop/detallenot.asp?notid=137](http://www.zynkroweb.com.ar/shop/detallenot.asp?notid=137) - En caché - Similares

El Congreso no piensa derogarla; espera que el Poder Ejecutivo dicte una nueva reglamentación que elimine sus excesos El Gobierno dictará otro decreto ...

mejorar su chance de éxito según se de el juego de las mayorías parlamentarias?

Es cierto que quien puede coincidir con las aseveraciones que encubren estas preguntas es solo aquella persona que conoce cómo funcionan los órganos legislativos, y específicamente quien está informado sobre el proceso de formación y sanción de las leyes; lo que es decir muy pocos, ya que se trata de un saber lamentablemente muy poco difundido entre nosotros.

Por ello, y para resolver nuestra duda inicial acerca de la existencia o no de una estrategia legislativa propiamente dicha, es necesario repasar previamente algunas cuestiones referidas a las particularidades del funcionamiento parlamentario y otras que hacen al procedimiento específico de elaboración de la ley.

## *2. Particularidades del funcionamiento parlamentario*

La actividad legislativa presenta características que la distinguen de otras funciones de gobierno. Estas peculiaridades deben conocerse y comprenderse adecuadamente antes de iniciar cualquier estudio o investigación sobre el tema, ya sea que nos interese entender el funcionamiento de los órganos parlamentarios, su procedimiento, el valor determinante de la costumbre parlamentaria o, como en este trabajo, los aspectos que hacen al diseño de una estrategia legislativa orientada hacia la sanción de un proyecto de ley específico<sup>3</sup>.

A continuación sintetizo algunos de esos aspectos distintivos:

- a) Los cuerpos parlamentarios son órganos colegiados deliberativos: una vez superada la instancia del debate de argumentos, deliberan para alcanzar su decisión final, construyendo consensos de manera colaborativa a fin de que estos no sean solo el producto de la suma de preferencias individuales. En la deliberación se escucha activamente y se construye en común.

---

<sup>3</sup> Muy pocos juristas en nuestro país se interesan por el estudio de la organización y funcionamiento de los órganos legislativos: Alberto Zarza Mensaque, Fermín P. Ubertone, Guillermo Schinelli, Miguel Angel Ciuro Caldani, Héctor Pérez Bourbon, Ana María Mustapic.

- b) Poseen multiplicidad de funciones<sup>4</sup>. Son principalmente elaboradores de leyes, ya que en ellos se debaten y adoptan las normas esenciales que permiten la concreción de un plan de gobierno.

El carácter central que se otorgó siempre a la función legislativa queda de manifiesto en la decisión estratégica adoptada por nuestros convencionales constituyentes en 1853 al disponer que fuera el Congreso la primera de las Autoridades Nacionales consignada en la Segunda Parte de la Constitución Nacional.

Nadie cuestiona que el Poder Legislativo es el órgano a través del cual el pueblo participa en la toma de decisiones públicas; sin embargo, ello no significa que la función legislativa deba ser la única que le compete y define, más aún cuando nos hemos excedido más allá de lo aconsejable en su ejercicio.

En la actualidad es preciso dejar de legislar y concentrar nuestros esfuerzos en una tarea de depuración y ordenamiento de la legislación vigente. En nuestro país estamos inmersos en una situación de hiperlegislación y contaminación legislativa. Legislan los poderes legislativos nacional, provincial y municipal, el Poder Ejecutivo a través de los decretos de necesidad y urgencia y los decretos delegados, la Administración Federal de Impuestos, el Banco Central, la Aduana a través de sus reglamentaciones. Nos someten miles de normas, en una cantidad inmanejable. Para resolver esto, no solo debemos detenernos en este ejercicio casi irreflexivo de legislar, sino apreciar y reforzar el desempeño de los órganos legislativos en todas las demás funciones que le corresponden.

Además de legislar, los órganos legislativos ejercen también una importante tarea de control, garantizada por la existencia de una oposición política libre; participan activamente en la moderación de los conflictos sociales, ya que actúan como traductores de los conflictos existentes en la sociedad de forma que sean susceptibles de resolución por medio de acciones políticas concretas<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> SVETAZ, M. Alejandra y otros, "Técnica Legislativa", Bs. As., Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998, pág. 165.

<sup>5</sup> SERAFINO, Nina María, "Investigación y Análisis para los Parlamentos: Manual Práctico", trad. Yanina Ruiz, Library of Congress, Estados Unidos de Norteamérica, pág. 5.

También cumplen una función educadora eficaz, facilitando a la ciudadanía la comprensión de temas complejos que requieran de soluciones legislativas o de gobierno.

- c) Los órganos legislativos mantienen relaciones funcionales con los demás poderes del Estado y determinan su funcionamiento. Son productores de las normas que rigen el Empleo Público, organizan los Ministerios del Poder Ejecutivo, inciden en la organización del Poder Judicial a través del Consejo de la Magistratura y del procedimiento de selección de jueces.
- d) Los miembros de los órganos legislativos se renuevan periódicamente y cada cambio implica gente nueva con formación, ideología y propósitos diferentes. Ello se suma a un muy bajo índice de reelección, menos del 20% en nuestro país, lo que implica que son pocos los que permanecen para transmitir sus destrezas y experiencias a los nuevos legisladores.
- e) La máxima autoridad de un órgano legislativo es el pleno, que a su vez es el ámbito en el que se sancionan los distintos proyectos. Internamente se ordena en una triple estructura: administrativa (servicios administrativos, contables y de personal), legislativa (comisiones y pleno) y política (bloques parlamentarios).
- f) Su actividad se regula por normas constitucionales, reglamentarias y legales.

A través de este juego de normas se ordena el procedimiento parlamentario, su secuencia de actos, la intervención de personas y la actividad de los distintos órganos internos que se suceden en su actuación, a fin de garantizar:

- i. mayor transparencia en el proceso de formación de la decisión política: se conocen de antemano los pasos consecutivos y todo el procedimiento se caracteriza por la publicidad<sup>6</sup>;
- ii. mayor racionalidad en el mecanismo de toma de decisiones: el procedimiento legislativo exige que se expliquen los motivos que originan el proyecto y los que sustentan el dictamen (exposición

---

<sup>6</sup> Una sola instancia de negociación es secreta, la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria. Esta reunión de jefes de bloques políticos es cerrada sin publicidad del debate interno; solo podemos acceder a su producto final, la publicación de la agenda de Labor Parlamentaria que define los temas y tiempos del recinto.

de motivos, fundamentos e informes) así como las razones del voto en el Pleno;

- iii. sujeción de la actividad legislativa al imperio del derecho;
  - iv. participación ciudadana, a través de mecanismos como la iniciativa y consulta popular, la presentación de proyectos por particulares, la invitación a participar en las reuniones de Comisiones, las audiencias públicas;
  - v. legitimidad de los acuerdos alcanzados por las Cámaras;
  - vi. protección de los derechos de las minorías parlamentarias (normas que facilitan la proposición y enmienda de textos legislativos) y de las mayorías (normas que evitan maniobras obstruccionistas);
  - vii. flexibilidad suficiente para facilitar el cumplimiento de la voluntad del órgano legislativo respetando la normativa existente;
- g) Es una actividad con múltiples actores: legisladores, funcionarios, técnicos, ciudadanos y el Poder Ejecutivo como colegislador (Jefe de Gabinete de Ministros, ministros y demás secretarios y subsecretarios se hacen presente para informar en el trámite de los proyectos ante las Cámaras).

Además cuenta con asesoramiento externo e interno, partidario y no partidario o institucional (organismos de asesoramiento legislativo comunes a todos los miembros)

- h) Los temas en el ámbito legislativo son muy diversos y de distinta importancia, los asesores son analistas de información que crean puentes entre la actividad y los centros de conocimiento (universidades, centros de estudios, expertos e investigadores), accediendo al conocimiento experto para aplicarlo a la redacción de proyectos legislativos, a su debate y fundamentación en el Pleno.

En el ámbito legislativo existe una constante tensión entre la política y la técnica.

En síntesis, si pensamos en diseñar una estrategia legislativa exitosa, tres cuestiones resultan insoslayables:

- a) En el ámbito legislativo se relacionan estrechamente la política, el derecho y las demás ciencias (economía, biología, medicina, arte, etc.).
- b) Se trata de una actividad con múltiples actores que se renuevan periódicamente y que provienen de distinta formación individual, política y cultural.

- c) La actividad legislativa es una disputa de intereses tal como Clausewitz caracterizaba a la guerra, pero en lugar de terminar con un derramamiento de sangre, termina con un conflicto resuelto por el poder del voto<sup>7</sup>.

### *3. Aspectos singulares del proceso de elaboración de las normas*

En el proceso de elaboración de las leyes hay una fuerte presencia de la política. El legislador decide a partir del planteo de una demanda social articulada por sectores o grupos de interés o de una necesidad social insatisfecha que él mismo percibe. Todo ello rodeado de un marco fáctico inevitable: la realidad social en que se produce la norma, el juego de fuerzas políticas imperantes, la presencia de grupos de presión, de mayorías determinadas, la fortaleza o debilidad de los partidos políticos, quiénes son los supremos repartidores en cada momento, quiénes resultan beneficiados o gravados, el espacio para una mayor o menor autonomía en el reparto, los caminos de negociación o adhesión que se eligen para imponer el reparto.

Además, la norma debe a su vez satisfacer el máximo nivel posible de valores jurídicos, y en esta exigencia se compromete la historia individual, la concepción ética del legislador. Tal como señala Fermín Pedro Ubertone<sup>8</sup> una decisión política de “buena calidad” es aquella que resulta éticamente aceptable.

Pero también, la labor técnica es decisiva, la reproducción fiel de la decisión en el texto normativo es esencial y exige experiencia y destreza por

---

<sup>7</sup> Coincido con Nino en que la resolución por el voto es también una forma de consenso, porque en un primer momento, en las normas sobre mayoría y quórum insertas en la Constitución, acordamos que los diferendos serán, en última instancia, resueltos por el voto. NINO, Carlos Santiago, “La Constitución de la Democracia Deliberativa”, Barcelona, Gedisa, 1997.

<sup>8</sup> Fermín Pedro Ubertone completa los requisitos de una decisión política de calidad, agregando que ella debe ser: 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 tener fortaleza. Esto significa que es: consensuada políticamente y apoyada por la población. Ver SVETAZ, María Alejandra, “Guía de Estudio sobre Negociación Política Parlamentaria”, Colección “Cuadernos para la Gestión Parlamentaria” Serie “Parlamentos y Democracia”, XII, M’KS, Guatemala, 2006, pág. 21.



parte del redactor. El técnico debe acceder a la esencia de la decisión política y a lo principal del conocimiento de los expertos a fin de poder reflejarlos con el mayor grado de exactitud en el texto que redacta.

Nada más claro para sintetizar lo dicho que las palabras de Miguel Ciuro Caldani “la elaboración parte del caso, se vincula con los valores y concluye en la norma”<sup>9</sup>.

#### *4. Etapas en el proceso de elaboración de la ley*<sup>10</sup>

El ciudadano individualmente o los grupos de interés manifiestan una 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 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.

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.

---

<sup>9</sup> CIURO CALDANI, Miguel Ángel, “Hacia la comprensión plena de la elaboración de normas” Comunicación presentada a la Jornada sobre “Filosofía, ciencia y técnica en la elaboración de normas”, organizada por la cátedra I de Introducción al Derecho, de la Facultad de Derecho de la UNR en homenaje a la Dra. Elisa Méndez de Smith.

<sup>10</sup> En los puntos 4 a 5.3 inclusive y 7 sigo mi trabajo “Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”, Guatemala, Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, 2006.

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<sup>11</sup>.

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.

De la decisión, individual en un principio, se pasa a una decisión colectiva del órgano legislativo, a través de su estudio y dictamen en Comisiones y de su debate en el Pleno.

En cada una de las etapas, elaboración y presentación del proyecto, estudio en comisión y tratamiento en el plenario se despliegan estrategias diferentes y tácticas específicas.

## 5. *¿Cómo se forma la decisión política?*

### 5.1. *Factores personales*

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

- a) conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.),
- b) conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses,
- c) conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral,
- d) conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades,
- e) su formación ética,

---

<sup>11</sup> 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.

- f) conocimientos adquiridos a lo largo de su actividad parlamentaria,
- g) sus propias percepciones sobre la situación,<sup>12</sup>
- h) su ideología,
- i) su consideración sobre los resultados de encuestas y sondeos de opinión.

### 5.2. 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:

- a) el ciudadano acompaña sus demandas con información que vuelca en su correspondencia al legislador, en denuncias radiales o televisivas o a través de publicaciones,
- b) 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,
- c) los grupos de presión, se manifiestan también en forma oral o escrita,
- d) los centros de estudios, con vinculación partidaria o no, contribuyen con informes sobre temas puntuales y trabajos de investigación,
- e) los demás poderes del Estado, elevan memorandos, 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

---

<sup>12</sup> BANDLER, Richard – GRINDER, John, en “La estructura de la magia I”, 8ª ed., Santiago de Chile, Cuatro Vientos, 1996, 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 DIEZ, Francisco Diez – TAMPIA, Gachi, Paidós, Bs. As, 1999, pág. 69).

apoyo de sus asesores personales, debe analizarlos, determinar sus fuentes, extraer lo sustancial y valorar su aplicación al momento de tomar una decisión.

### *5.3. 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:

- a) los organismos de información suministran material de apoyo para todas las actividades (informes de antecedentes legislativos, parlamentarios, doctrinarios, estadísticas, derecho comparado, etc.),
- b) 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,
- c) se difunden desgrabaciones de audiencias públicas, de reuniones de Comisión y
- d) se dispone de datos y argumentos que facilitan funcionarios y personal con experiencia parlamentaria.

### *5.4. Estrategia del decisor político*

Todos los factores descriptos, tanto los personales como los externos de asesoramiento e información, llevan al legislador a formar su decisión. Pero esa decisión será útil en tanto logre tener base en un proyecto que sus pares acepten y la sociedad acompañe, augurando así el éxito futuro de la ejecución de la ley.

Para ello debe tomar también otro tipo de decisiones, aquellas de carácter estratégico que ordenen y combinen los pasos para lograr el objetivo perseguido.

Para decidir en este sentido, el legislador debe formularse varias preguntas, y resolver cómo actuar de acuerdo a la información que obtiene de sus respuestas.

- a) ¿Qué posición ocupa? ¿Es un legislador que integra el bloque de la mayoría o de la minoría?
- b) ¿Qué apoyo tiene de su bloque para impulsar este tema?
- c) ¿Cuenta con apoyo en las comisiones a las que posiblemente se girará el proyecto? ¿La conducción de esas comisiones pertenece a su bloque?

- d) ¿Qué características personales de los legisladores serán favorables o no al tratamiento del proyecto?
- e) ¿Quiénes son los legisladores más indicados para invitar a co firmar el proyecto?
- f) ¿Cuáles de sus adversarios tienen competencia en el tema o recursos para oponerse (ya sea porque integran la mayoría, poseen recursos económicos para generar la presencia de expertos, o para dar lugar a publicaciones o acceder a los medios de difusión)?
- g) ¿Con qué ventajas cuenta (por ejemplo, si es la autoridad de la comisión a la que se girará el proyecto)? ¿Lo beneficia la época del año en que se tratará el proyecto (comienzo o fin de las sesiones); el número de comisiones al que fue girado el proyecto; los antecedentes favorables o no de la comisión con relación a proyectos similares?
- h) ¿En cuáles espacios el tratamiento del proyecto será más rigurosos: el recinto, la comisión? ¿Cómo tendrá que prepararse para ello?
- i) ¿Qué piensan sobre el proyecto sus representados? ¿Estarán dispuestos a acompañarlo? ¿Los medio ayudarán a la difusión? ¿Cómo habrá que difundir y convencer sobre el proyecto?

### *6. Construcción técnica*

El técnico legislativo o redactor 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.

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 muchas ocasiones pasan inadvertidas para el legislador<sup>13</sup>. Él contribuye a la correcta formulación de

---

<sup>13</sup> DICKERSON, Reed, “The Fundamentals of Legal Drafting”, Boston, Toronto, The

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.<sup>14</sup>

### *6.1. Estrategia del técnico legislativo*

El redactor o técnico legislativo debe pensar estratégicamente para cumplir con su objetivo: la redacción del mejor proyecto posible que sortee el mayor número de dificultades en la comisión y llegue al recinto,

Por ello debe formularse también varias preguntas;

- a) ¿Qué tipo de proyecto corresponde? Es común que el legislador encargue la presentación de un proyecto de ley pero luego de una revisión del tema y de las competencias específicas del órgano, el técnico concluya que no es adecuado y sugiera una mera declaración o resolución.
- b) ¿Qué extensión debe tener el proyecto teniendo en cuenta las posibles comisiones a las que será girado? Muchas veces un proyecto más corto, menos ambicioso podrá instalar el tema, sortear dificultades y lograr una pronta sanción que luego abra el camino para su posterior complementación a través de sucesivas modificaciones.
- c) ¿Cuáles antecedentes fundamentan mejor el proyecto y responden mayor número de cuestionamientos por parte de los oponentes a la misma?
- d) ¿Cuál es el momento más indicado para presentar el proyecto? ¿En este período parlamentario o en el próximo?
- e) ¿Qué estructura es la más aconsejable para el proyecto a fin de que el texto sea realmente accesible a la comprensión del usuario final?
- f) ¿Cómo dotar al proyecto de mayores posibilidades de ejecución? ¿Cómo construir un proyecto que no naufrague ante la falta de reglamentación?
- g) ¿Cómo evitar contradicciones, inarmonías, lagunas?

---

American Bar Foundation, Little, Brown and Company, 1965, pág. 9.

<sup>14</sup> Íd., pág. 18.

### 7. Tratamiento en las Comisiones<sup>15</sup>

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.

La formación de la voluntad colectiva de la Comisión, que culminará en un dictamen, presenta particularidades que se vinculan con las principales características de estas instituciones en las que se facilita la negociación por intereses y derechos<sup>16</sup>.

En las Comisiones se dan supuestos en los que no se verifica ningún conflicto, por ejemplo los proyectos que la Comisión acuerda por unanimidad, o cuestiones que tienen que ver con reformas de orden técnico a las leyes, - casi de mero trámite,

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.

¿Cómo se supera el conflicto entonces?<sup>17</sup> A través de la negociación<sup>18</sup> que, como los demás aspectos de la actividad legislativa, presenta notas distintivas:

---

<sup>15</sup> Ver nota 11.

<sup>16</sup> 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, Roger - URI, William, "El "Getting to Yes", Boston, Houghton Mufflin, 1981, págs. 5 y 7.

<sup>17</sup> Stephen Robbins 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 ROBBINS, Stephen P, "Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones", 6<sup>a</sup>. ed., Prentice Hall, 1994, pág., 461.

<sup>18</sup> 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.

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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 ennoblecerá futuras negociaciones.
- e) La negociación por intereses es posible en las Comisiones ya que en ellas se propende al debate y a la argumentación.

### *7.1. Estrategia en el proceso de negociación*<sup>19</sup>

En esta segunda etapa, el tratamiento en comisión, el legislador también debe tomar decisiones de tipo estratégico.

### *7.2. Preparar el contexto de la negociación*

Esto implica conocer:

---

<sup>19</sup> 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. LE CHEVALLIER, Gerardo, “Recomendaciones para una Negociación Partidaria Eficaz y Eficiente”, National Democratic Institution, <http://ndipartidos.ndi.org/es/node/1188>.



- a) los hechos y el derecho que sustentan la demanda social expresada en el texto del proyecto,
- b) los antecedentes del tema, tanto los legales, parlamentarios, doctrinarios como jurisprudenciales,<sup>20</sup>
- c) las reglas de funcionamiento de la Comisión,
- d) 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.

- e) ¿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.

- f) el entorno de la negociación, analizar los posibles aliados y adversarios.
- g) el ámbito, día, hora y modalidades de reunión de la Comisión.

---

<sup>20</sup> 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 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.

### 7.3. *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?

El mérito supremo consiste en quebrar la resistencia del enemigo sin luchar (Sun Tzu) y a ello podemos acercarnos con algunas prácticas simples pero de resultados sorprendentes:

- a) Definir las cuestiones sobre las que vamos a debatir y separarlas de aquellas en las que tenemos acuerdo (para ello, el cuadro comparativo se convierte en la herramienta más eficaz).
- b) Escuchar atentamente tratando de entender cuáles son las diferencias centrales entre los proyectos propuestos.
- c) Tratar de acercar posiciones sancionando solo aquello en que estamos de acuerdo, reformular de manera creativa y superar las diferencias con una posición superadora, por ejemplo:
  - i. crear una Comisión especial para estudio del proyecto con tiempo y miembros |determinados,
  - ii. posponer el tratamiento hasta tiempo oportuno,
  - iii. consultar a otros interesados,
  - iv. proponer el estudio del tema con mayor profundidad,
  - v. interpelar a funcionarios del gobierno,
  - vi. consultar a centros de estudios,
  - vii. analizar más derecho comparado.
  - viii. acordar desde un principio cómo se resuelve en caso de que no haya acuerdo.

### 7.4. *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 Guth<sup>21</sup> señala:

- a) 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.
- b) 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
- c) 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, ya que no son útiles para la resolución pacífica de ningún conflicto.

### *7.5. 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 mentales<sup>22</sup>, falta de control de las emociones, desconfianza.

---

<sup>21</sup> 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 fue Diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

<sup>22</sup> Ver nota al pie N° 13.

### *7.6. Registrar el proceso de la negociación*

Se trata tanto de 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; como de llevar un propio registro del debate.

Una estrategia muy utilizada en el ámbito de las comisiones es intentar siempre volver atrás la discusión y discutir sobre lo ya discutido. Una forma de evitarlo es llevar constancia de los avances y exponerlos al inicio de cada reunión para marcar el punto de partida del encuentro.

### *8. La negociación en el Pleno*

Si la negociación en las Comisiones se estructura como una negociación sobre los intereses y derechos, 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.

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 solo al presidente, sin referirse a sus colegas. 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:

- a) negociaciones de las Comisiones de Labor Parlamentaria<sup>23</sup>, que resuelven sobre la base de relaciones de poder,
- b) cuartos intermedios llamados durante la sesión, en los que los legisladores tratan de conciliar intereses,

---

<sup>23</sup> Ver nota al pie 12.

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

La estrategia en el recinto es mayormente una estrategia de bloques. Distintas prácticas pueden ser útiles a la consecución del fin: no dar quórum, informar que solo una vez que la mayoría ha logrado el quórum, los bloques minoritarios ingresarán; dejar sin quórum una sesión, plantear mociones de cierre del debate, pase del proyecto a comisión, pase a cuarto intermedio.

También resultan decisiones estratégicas pedir o no la palabra, generar controversias en el trámite, pedir cuestiones de privilegio que deben tratarse en el momento en que son planteadas y alteran el curso de la sesión.

Pero casi todas estas son estrategias colectivas, no del legislador individual, que se resuelven en instancias previas, en oportunidad de la reunión de la Comisión de labor parlamentaria.

### *9. Conclusión*

Como habrá advertido el lector, la estrategia es un componente presente a lo largo de todo el tratamiento de un proyecto de ley en ámbitos parlamentarios.

La diferencia más importante con prácticas estratégicas comunes en ámbitos privados es el fin último de toda negociación legislativa, es decir la satisfacción del interés público general.

El legislador se debe siempre a su representado y por él decide. Sus opciones estratégicas encuentran límite en todo aquello que no respete el interés de su votante o que sea perjudicial para el mismo.