

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Licenciatura en Ciencia Política

Informe de pasantía

¿Cómo se equilibra la tensión entre la técnica y la política en el trabajo del asesor parlamentario, y en qué medida este rol contribuye a la calidad de las políticas públicas y al fortalecimiento institucional del Parlamento uruguayo?

Gonzalo Gómez Villena
Tutor: Chasquetti, Daniel

ENSAYO DE PASANTÍA DE GRADO

¿Cómo se equilibra la tensión entre la técnica y la política en el trabajo del asesor parlamentario, y en qué medida este rol contribuye a la calidad de las políticas públicas y al fortalecimiento institucional del Parlamento uruguayo?

Docente tutor:

Dr. Daniel Chasquetti

Estudiante:

Gonzalo Gómez Villena

Índice

Índice.....	1
Introducción	2
Estado del arte.....	4
El rol del asesor parlamentario	7
Conclusiones	10
Bibliografía	12

Entre la técnica y la política: el rol del asesor parlamentario en la formulación de políticas públicas en Uruguay.

Introducción

El Parlamento uruguayo es un espacio donde la técnica y la política se encuentran en tensión permanente. Durante la elaboración de piezas legislativas por parte de los legisladores, confluyen en ese espacio la participación e incidencia de cuadros administrativos institucionales, asesorías externas, la propia iniciativa de los legisladores, la iniciativa del Poder Ejecutivo marcando agenda, y los asesores parlamentarios. En ese concurso, el asesor parlamentario traduce el conocimiento experto en decisiones posibles y al mismo tiempo transforma la voluntad política de los legisladores en piezas legislativas que se transformarán en política pública.

El título de este ensayo “Entre la técnica y la política”, alude justamente a esa doble naturaleza del rol, en la que el asesor no es un mero técnico ni un político en el sentido estricto, sino un actor híbrido que aporta e incide en la calidad del proceso legislativo. Y muchas veces tiene capacidad de agencia en la propia iniciativa parlamentaria, siendo canalizador de la excesiva cantidad de solicitudes que se plantean durante el tratamiento de las leyes de mayor importancia para el período legislativo.

Durante el quinquenio pasado, y el inicio de este nuevo quinquenio, tuve la oportunidad de participar en la asesoría de proyectos centrales como la Ley de Urgente Consideración (LUC), la ley de Presupuesto Nacional (2020-2025), las sucesivas Rendiciones de Cuentas (2020-2021-2022-2023-2024), la Reforma de la Seguridad Social y la actual ley de Presupuesto Nacional (2025-2030). Mi función principal fue la asesoría legislativa cotidiana siendo parte del staff de diferentes legisladores, en tareas de producción legislativa propia de cada legislador; trabajo en comisiones asesoras permanentes y especiales (Álvaro Viviano 2020-23; Jorge Gandini 2023-24; Álvaro Rodríguez Hunter 2025), así como también formar parte del equipo de asesores de la bancada de la Coalición Republicana en el tratamiento de las leyes

mencionadas anteriormente, en la totalidad del trámite legislativo, es decir, durante el tratamiento en ambas cámaras concomitantemente con la afección al staff del legislador con el cual trabajaba directamente.

Este espacio de asesoría legislativa de bancada combina tareas de negociación política, interlocución con el Poder Ejecutivo y recepción de delegaciones de sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, para de esta manera poder sistematizar planteos, inquietudes y aportes a los diferentes proyectos de ley, así como trasladar las mismas a los legisladores, facilitando y esquematizando aquellas en normativa o informes. Estas tareas que durante el tratamiento de proyectos de gran porte se llevaban adelante con el estudio en bancadas partidarias y de coalición, se nutrían de asesores de los diferentes staffs parlamentarios, trabajando de manera coordinada y como un solo cuerpo de asesores para todos los legisladores.

Con frecuencia también debía representar la posición de mi fracción política en reuniones de bancada o en negociaciones, especialmente cuando coinciden con otros compromisos parlamentarios de los legisladores. En esos espacios de producción legislativa y negociación, se entiende que la asesoría no solo se limita a proveer de información a los legisladores para el buen desempeño de sus funciones, sino que implica además asumir responsabilidades políticas.

Según la literatura el asesoramiento es algo más que asistencia técnica para la escritura de piezas legislativas; la preocupación principal de la literatura reside en cuánto influyen los asesores sobre los resultados finales del Poder Legislativo (Chasquetti, 2023).

A partir de esa experiencia surge la pregunta que orienta este trabajo: **¿Cómo se equilibra la tensión entre la técnica y la política en el trabajo del asesor parlamentario, y en qué medida este rol contribuye a la calidad de las políticas públicas y al fortalecimiento institucional del Parlamento uruguayo?**

Para responder esta pregunta se requiere considerar tanto la práctica concreta del asesoramiento legislativo como el marco institucional y político en el que se desarrolla. Por eso este ensayo combina reflexión personal con elementos teóricos sobre el funcionamiento del Parlamento y la dinámica partidaria en Uruguay, tomando como referencia los estudios de Daniel Chasquetti y otros autores de la ciencia política.

De este modo vamos a interiorizar en la práctica poco conocida de las asesorías parlamentarias de bancadas y cómo estas nuevas dinámicas son consecuencia de la institucionalidad del Parlamento, la forma en la que se realiza la producción legislativa en Uruguay y el rol de estos

grupos asesores ad hoc que se formaron, y cómo estos influyen en el resultado final de las políticas públicas que emergen del Parlamento.

En definitiva, este trabajo busca aportar una reflexión sobre la función de los asesores como actores intermedios entre la técnica y la política, y sobre su contribución a la calidad del proceso legislativo uruguayo.

Estado del arte

La literatura politológica uruguaya ha descrito al sistema político como una partidocracia: una democracia donde los partidos son los verdaderos protagonistas del proceso decisorio. Según Caetano y Rilla (1988), los partidos en Uruguay no solo organizan la competencia electoral, sino que también estructuran la vida interna del Parlamento y las trayectorias de sus legisladores.

Chasquetti (2010) profundiza en este fenómeno al estudiar las carreras legislativas y la “debilidad institucional del Parlamento”. En su análisis, los legisladores uruguayos tienen una autonomía limitada, ya que dependen en gran medida de las fracciones y de los líderes partidarios para definir su futuro político. El Parlamento, a su vez, carece de incentivos institucionales fuertes: las comisiones son poco autónomas, los cargos rotan y no existe un sistema de antigüedad que premie la experiencia. Esa combinación de partidos fuertes y Parlamento débil explica por qué el trabajo legislativo en Uruguay ha estado tradicionalmente subordinado al liderazgo político, lo que ha condicionado también el desarrollo de las asesorías parlamentarias, que responden a lógicas partidarias y no institucionales ni institucionalizadas

En ese contexto, el asesor parlamentario aparece como una figura relativamente nueva en la política nacional. Hasta hace pocas décadas, el apoyo técnico era mínimo y recaía en funcionarios administrativos o en la experiencia personal del legislador. Sin embargo, la creciente complejidad de los procesos legislativos, la densidad técnica de las leyes y la demanda de especialización transformaron el perfil del asesor. Actualmente, la asesoría combina conocimientos jurídicos, económicos y políticos, y se ha convertido en un componente indispensable del trabajo legislativo.

Desde una perspectiva teórica más amplia, Max Weber (1919) distingue entre las racionalidades propias de la ciencia y de la política: la primera orientada a la búsqueda de la verdad, y la segunda a la toma de decisiones y a la responsabilidad de sus consecuencias.

El asesor parlamentario se sitúa precisamente en ese punto de encuentro, traduciendo conocimiento especializado en decisiones políticas concretas. En esa mediación se manifiesta la tensión entre la ética de la convicción -mantener la pureza técnica de una propuesta- y la ética de la responsabilidad que exige adecuarla a las condiciones políticas de viabilidad y negociación.

Volviendo al caso uruguayo, Daniel Chasqueti (2010) señala que, desde el retorno democrático, el trabajo legislativo se apoya cada vez más en equipos técnicos que actúan como soporte analítico de las bancadas y de los legisladores. Estos equipos cumplen una doble función: aportan información especializada y traducen esa información al lenguaje político. Así, el asesor parlamentario no es un mero técnico sino un mediador entre el conocimiento experto y la representación política.

En estudios recientes, Chasqueti (2023) destaca que la profesionalización de las asesorías parlamentarias ha sido una de las respuestas más visibles a la debilidad estructural del Parlamento. Al no contar con un cuerpo técnico estable y con memoria institucional, cada legislatura depende del capital humano que incorporan los legisladores y las bancadas. De allí la importancia de analizar el rol del asesor no solo como apoyo técnico, sino como actor que incide en la formulación de políticas públicas, como parte de las lógicas partidarias que estructuran la acción de las fracciones y bancadas parlamentarias.

Chasqueti sostiene que el Parlamento uruguayo ha avanzado en la profesionalización de su trabajo legislativo, en particular a través del rol de los asesores, pero advierte que ese proceso depende aún de la confianza política de los legisladores y de la falta de una estructura institucional estable. Lo que podemos analizar como una profesionalización condicionada a las dinámicas políticas de las bancadas y los legisladores.

De acuerdo con los datos empíricos del estudio de Chasqueti (2023), cada legislador uruguayo cuenta con un equipo promedio de 4,7 colaboradores, una cifra considerablemente menor que en otros países: en Estados Unidos los representantes disponen de alrededor de 14 asesores y los senadores de 34; en Brasil los diputados tienen en promedio 20,8 asesores, y en Chile 6,5. La composición de los equipos uruguayos también evidencia una baja tecnificación: aproximadamente el 35 % de los asesores tiene formación profesional (abogados, economistas, ingenieros), el 18 % cumple funciones de naturaleza política o partidaria, y el 47 % realiza tareas administrativas.

Chasquetti también destaca que los recursos económicos e institucionales destinados por el Parlamento a la conformación de los equipos legislativos son reducidos. Cada legislador dispone de una partida mensual acotada y del mecanismo de hasta cinco funcionarios públicos en régimen de pase en comisión, lo que condiciona el tamaño y la calificación de su staff. En consecuencia, el Parlamento uruguayo carece de una estructura técnica robusta y estable, lo que genera limitaciones para el trabajo legislativo y afecta la capacidad institucional de producir normas complejas con soporte técnico suficiente.

En relación con el asesoramiento y la asistencia técnica a las bancadas parlamentarias durante el tratamiento de proyectos de ley extensos, complejos y con plazos acotados, se han registrado experiencias de coordinación ad hoc en las que los partidos o fracciones optaron por mecanismos cooperativos de asesoramiento (Chasquetti, 2023).

Un ejemplo relevante se dio en la 48.^a Legislatura (2015–2020), cuando el sector Vamos Uruguay, liderado por Pedro Bordaberry, resolvió conformar un cuerpo técnico común. A tales efectos, el senador solicitó a todos los legisladores del grupo reservar dos pases en comisión para integrar un equipo de asesores con alta capacidad técnica. El resultado fue la creación de un staff de quince profesionales que funcionó como una verdadera “usina de ideas” y apoyo legislativo, elaborando proyectos, informes y propuestas de ley para toda la bancada.

En la 49.^a Legislatura (2020–2025), se observó una experiencia similar en la bancada del Frente Amplio. Sus senadores decidieron incorporar a todos los asesores que habían ocupado cargos en el Poder Ejecutivo durante las administraciones anteriores, con el objetivo de conformar un cuerpo técnico unificado. Este equipo elaboró informes y documentos de trabajo durante el tratamiento de la Ley de Urgente Consideración, experiencia que luego se replicó en la discusión del Presupuesto Nacional 2020–2025 y en las sucesivas Rendiciones de Cuentas.

Por su parte, la bancada de la Coalición Republicana conformó también un equipo de asesores, integrado por jóvenes profesionales universitarios y por los asesores directos de los legisladores de los distintos partidos de la coalición. Este grupo trabajó en forma coordinada durante la tramitación de la Ley de Urgente Consideración en ambas Cámaras, y posteriormente mantuvo su funcionamiento para el análisis del Presupuesto Nacional y de las Rendiciones de Cuentas, en un esquema de trabajo que, en buena medida, replicó el modelo técnico previamente desplegado por el Frente Amplio.

En suma, el patrón de asesoramiento identificado por la literatura presenta tres rasgos predominantes: partidario, permanente y de carácter interno. No obstante, los estudios muestran que, en la práctica, es más habitual la conformación de equipos técnicos conjuntos a nivel de bancada, cuyo funcionamiento es ocasional y fuertemente partidario, articulado en torno a coyunturas legislativas específicas.

El rol del asesor parlamentario

En la práctica legislativa, el asesor parlamentario cumple funciones que exceden la asistencia administrativa o la mera redacción de proyectos, lo que lo coloca en un lugar intermedio entre la técnica y la política, participando también en estrategias, negociaciones y asistencia en la toma de decisiones. Podemos decir que el asesor es ante todo un traductor: traduce el lenguaje técnico al político y viceversa. Cada redacción, cada sugerencia o ajuste tiene implicancias estratégicas. Esta posición híbrida implica un tipo de poder discreto, pero real. Aunque el asesor no tiene voto, influye en la orientación del debate, en la priorización de temas y en la calidad de los argumentos que sustentan una ley. Su intervención en la tarea le da viabilidad política a las decisiones, resultando un facilitador técnico y, en la mayoría de los casos, un intermediario político.

El trabajo de los asesores en las bancadas supone una coordinación en la tarea: generar documentos comunes, análisis de textos del Ejecutivo, de los legisladores de otras bancadas y de la sociedad civil, sugiriendo modificaciones, agregados o descartes. Esta coordinación multinivel convierte al asesor en un actor clave del proceso, cuya intervención —aunque poco visible— influye en decisiones previas al resultado legislativo final.

El desarrollo del rol del asesor refleja la profesionalización progresiva del trabajo legislativo. La complejidad creciente, devenida del envío de proyectos cada vez más extensos y técnicamente diversos y complejos, requiere análisis presupuestal, jurídico y político. La presencia de asesores especializados se volvió una necesidad estructural dentro de un marco institucional débil y fragmentado.

Esta profesionalización, sin embargo, ha sido más fruto de la práctica que de un diseño institucional. No existe una carrera formal para asesores parlamentarios, por lo que su formación depende del capital humano acumulado y del aprendizaje colectivo que se desarrolla en el entorno legislativo. La formación legislativa se construye en la práctica, en la lectura de

leyes, negociaciones y coordinaciones que se dan combinando técnica y política, y transmitiéndose fruto de la experiencia más que de la formación. La colaboración de los asesores en las bancadas parlamentarias se puede entender como una forma de profesionalización colectiva de la labor legislativa, ya que se ha institucionalizado esta dinámica de bancadas como esencial para llevar adelante los estudios de los grandes proyectos que llegan al Parlamento.

Como analizamos anteriormente, podemos entender que esta profesionalización sigue siendo condicionada porque el vínculo laboral del asesor depende estrictamente de la confianza personal y partidaria del legislador. La ausencia de una carrera profesional estable limita la consolidación de un cuerpo técnico permanente, dando como resultado que el Parlamento se profesionalice por la práctica y no por el diseño institucional. También la experiencia demuestra que los asesores aportan algo de continuidad técnica a los legisladores, debido a que, muchas veces, los asesores mantienen su función durante varias legislaturas, actuando como portadores de memoria institucional. Esta permanencia informal compensa la falta de estructuras formales de profesionalización.

El trabajo del asesor parlamentario está atravesado por múltiples tensiones, pero la más evidente es la tensión entre la técnica y la política. Cada asesor debe encontrar el equilibrio entre la objetividad analítica y la lealtad política. En muchas ocasiones, la opción técnicamente óptima no es políticamente posible, y el trabajo consiste en encontrar ese equilibrio. Por lo tanto, la búsqueda de la honestidad técnica en contextos de presiones partidarias y políticas forma parte de la credibilidad profesional que está en disputa.

Asimismo, el asesor dispone de información que el propio legislador no tiene, por tanto, debe ser confiable y capaz de ofrecer argumentos críticos y advertencias. El límite entre asesorar y decidir es difuso, ya que al recomendar puede incorporar un sesgo ideológico o pragmático hacia determinada decisión, o filtrar información —dar cierta información y omitir otra— por no considerarse relevante para el análisis en medio de la gran cantidad de datos que circulan y se descartan en los procesos legislativos.

No podemos obviar en este apartado analítico el problema del dilema ético vinculado a la confidencialidad y al manejo de la información sensible y reservada, donde las negociaciones se suceden de manera intensa y la confianza entre asesores es fundamental. El manejo responsable es parte de la ética profesional del cargo. En contextos críticos esa discreción se

vuelve un valor institucional ya que las filtraciones pueden afectar acuerdos o procesos de diálogo.

Una dimensión que pocas veces se reconoce es que el asesor cumple un rol de mediador institucional. En el Parlamento uruguayo, el flujo de información entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo pasa en gran medida por las asesorías. El asesor actúa como un traductor bilateral fruto del diálogo y la mediación con otras instituciones, reduciendo los costos de negociaciones y mejorando la calidad legislativa.

El asesor también media entre el Parlamento y la sociedad civil. Recibir delegaciones de sindicatos, gremiales empresariales, organizaciones civiles, académicas, etc, forma parte de la rutina legislativa. En ellas, el asesor escucha, toma nota y traduce los reclamos en propuestas, analizando la viabilidad normativa. Esta tarea requiere combinar técnica con sensibilidad política, ya que el asesor actúa como canal de entrada de las demandas ciudadanas gracias al poder delegado que ejerce. Este rol deliberativo constituye un aporte significativo a la calidad democrática: el diálogo técnico y social genera insumos, enriquece la información disponible y sensibiliza la tarea legislativa, permitiendo que las decisiones parlamentarias incorporen perspectivas diversas y mejor fundamentadas.

Es menester analizar el aporte de los asesores parlamentarios en la calidad institucional del sistema político. Esto se hace evidente en el aporte a la memoria institucional derivado de la continuidad de los mismos independientemente de la alta rotación de los legisladores, garantizando coherencia entre legislaturas. Esta racionalidad administrativa se brinda mediante esa continuidad informal. Asimismo, los asesores brindan calidad y aportes valiosos para el momento de la elaboración normativa, funcionando como un filtro técnico reduciendo errores, favoreciendo al análisis comparativo temporal y precisando en los textos legales. Esta información técnica permite elevar el debate mejorando la capacidad deliberativa del Parlamento, enriqueciendo y fortaleciendo la representación política y el contralor del Parlamento sobre el ejecutivo.

La asesoría parlamentaria se ha institucionalizado de manera informal a través de las dinámicas de trabajo en las bancadas de los distintos partidos, especialmente durante el tratamiento de leyes que, por su magnitud y complejidad, requieren equipos técnicos que faciliten la tarea. En ese contexto, el asesor adquiere un rol fundamental: actúa como mediador, interlocutor, canal de entrada de demandas y, en parte, como filtro de decisiones en el inmenso flujo de

información que llega al Parlamento y que debe ser desechada o incorporada a los textos legales en discusión.

Esa tensión entre la técnica y la política constituye el núcleo de su función, tensionada también por el hecho de que el asesor no forma parte del entramado constitucional y depende políticamente de los legisladores. Su autoridad deriva, por tanto, del poder delegado que se construye a partir de la confianza y de la estrechez del trabajo cotidiano. Esta posición híbrida -a la vez técnica y política, formal e informal- sintetiza la complejidad del rol y marca su aporte singular al proceso legislativo y a la calidad institucional del Parlamento uruguayo.

Conclusiones

El análisis del rol del asesor parlamentario permite comprender que la política moderna es una práctica de articulación entre el conocimiento y la decisión. Lejos de ser un actor secundario, el asesor se ha transformado en parte esencial de la tarea legislativa, posibilitando la acción política dentro de los límites de la racionalidad técnica y garantizando que las leyes sean coherentes, viables y legítimas. De ser un actor con perfil administrativo, se convirtió en parte decisora de la agenda legislativa, navegando entre la técnica y la política; entre las lógicas partidarias que dominan la labor parlamentaria y la racionalidad técnica que garantiza ética y calidad en la tarea, enriqueciendo la deliberación al ser escucha y nexo con las organizaciones gubernamentales, sociales y civiles.

Esa tensión entre la técnica y la política no es un problema que deba resolverse a priori, sino un equilibrio latente que debe fomentarse. El asesor opera en ese punto de contacto: debe ser lo suficientemente técnico para garantizar la calidad normativa y lo suficientemente político para comprender el contexto en que se toman las decisiones.

La experiencia de seis años de trabajo legislativo continuo, culminada con la pasantía en el despacho del diputado Álvaro Rodríguez Hunter, confirma que la asesoría parlamentaria es un espacio de aprendizaje permanente y de servicio público. Se trata de un rol que se ha consolidado de manera informal, cobrando relevancia y necesidad cuando se articulan las tareas en los espacios de bancada.

Los asesores son piezas clave que, en su labor silenciosa y compleja, quedan relegados al reconocimiento interno del ámbito legislativo debido a la falta de institucionalización de la

tarea y a su escaso reconocimiento en las normativas internas de funcionamiento parlamentario. Fortalecer institucionalmente esta función implica reconocer su valor profesional, asegurar mecanismos de estabilidad laboral y promover la formación continua. La institucionalización del rol debe entenderse como una condición necesaria para que la política sea más responsable, informada y efectiva. El desafío, entonces, es pasar de esa informalidad a una institucionalización inteligente, basada en una práctica ad hoc y empírica que ha demostrado flexibilidad, rapidez y creatividad en la dinámica parlamentaria.

Podemos afirmar incluso que, sin asesores parlamentarios coordinando dentro de las bancadas, leyes de gran porte como las Rendiciones de Cuentas o los Presupuestos Nacionales serían inviables, debido al volumen de información involucrado, su densidad técnica y la exigencia temporal del proceso legislativo.

La baja institucionalización de estas asesorías representa un obstáculo para la profesionalización de la actividad legislativa. La ausencia de una carrera impide retener talentos, y esa discontinuidad perjudica la calidad técnica del Parlamento. El sistema descansa en personas, no en instituciones, lo que afecta la trazabilidad, la memoria y la coherencia normativa.

El dilema entre la técnica y la política se activa cada vez que se está inmerso en la arena de las decisiones parlamentarias, generando tensiones entre la honestidad técnica y las presiones partidarias. Un buen asesor es aquel que se sumerge en esas zonas grises sin perder integridad ni legitimidad interna.

En definitiva, es necesario avanzar hacia una profesionalización real del rol, que brinde legitimidad, fortalezca las instituciones y contribuya eficazmente al sistema democrático desde el Parlamento. La calidad de la representación y de las políticas públicas depende, en gran medida, de que Uruguay reconozca y consolide -de manera formal- el valor estratégico del asesor parlamentario.

Bibliografía

- **Chasquetti, D. (2010).** *Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras* (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- **Chasquetti, D. (2023).** *¿Cómo se asesoran los parlamentarios uruguayos? Análisis, balance y propuestas*. En **M. F. Boidi & A. Garcé (Eds.)**, *La democracia uruguaya ante el espejo: Conversatorios de La Máquina de Aprender* (pp. 83-122). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- **Weber, M. (2021).** *El político y el científico*. Alianza editorial.