

# **LA CALIDAD EN LA TAREA LEGISLATIVA**

**(Una primera aproximación al tema)**

*por: Héctor Pérez Bourbon y Nicolás Rona*

## **Introducción**

Es indudable que cualquier actividad humana puede desarrollarse con una mejor o una peor calidad, tanto en su proceso como en el producto finalmente elaborado, sea un bien o un servicio. La tarea de los cuerpos legislativos parecería no escapar a esta concepción general.

En las últimas décadas se han ido perfeccionando y sistematizando grandemente las tareas y controles inherentes a la obtención y a la medición de la calidad, buscando establecer parámetros internacionales que permitan evaluar la calidad de procesos y productos con criterios homogéneos, independientes de cuáles sean esos procesos o esos productos. Surgen así las normas ISO 9000, los estándares internacionales, los sistemas de control de calidad, los premios a la calidad, las certificaciones de calidad, entre otras cosas.

¿Resultan aplicables esas prácticas, esas técnicas, a la tarea que desarrollan los cuerpos legislativos?

La organización de esas instituciones de gobierno es altamente compleja y con características muy propias que las diferencian grandemente de otros organismos, sean públicos o privados. Sus procedimientos y métodos internos de trabajo, asimismo, resultan hasta casi caóticos a la vista de quien no se ha adentrado en la comprensión de los mismos.

Frente a ello puede caerse en dos errores, aunque contrarios, igualmente graves: considerar que esas técnicas resultan inaplicables en los cuerpos legislativos desechándolas sin más trámite, o bien forzar su aplicación sin tener en cuenta las características propias de los parlamentos pretendiendo que la realidad se adecue a las técnicas.

El presente ensayo procura asumir el desafío de analizar la cuestión y proponer líneas de investigación futura en la materia.

Para ello hemos dividido el trabajo en tres partes:

En la primera de ellas se muestra un panorama general acerca de la evolución y el estado actual de los temas referidos a la calidad, entendida ésta como una disciplina susceptible de un estudio sistemático y aplicable a procesos y productos concretos.

En la segunda, se realiza un breve estudio de la organización de los cuerpos parlamentarios, señalando sus particularidades y sus principales diferencias con otro tipo de organizaciones y un esquema de las etapas que siguen, o deberían seguir, la génesis y la elaboración de la ley.

En la tercera parte se presenta una propuesta básica de análisis acerca de las posibilidades de aplicación, en los cuerpos parlamentarios, de las normas y procedimientos referidos a la calidad.

## **PRIMERA PARTE**

### **Evolución, principios y tendencias actuales en materia de calidad**

Es muy difícil resumir a los límites que este trabajo requiere, una explicación completa sobre un tema tan vasto y que ha alcanzado un desarrollo tan poderoso en los últimos años, como es el tema de la calidad. Por ello, presentamos en forma abreviada, y a simple título introductorio, la evolución de la misma y algunos conceptos básicos sobre qué es la calidad y los principales modelos hoy utilizados en esta temática.

Sólo haremos mención de los aspectos que consideramos *a priori* como más relevantes para el objetivo del trabajo, dejando de lado, por esta razón, la discusión y el análisis de muchas otras vertientes de estudio tales como el control estadístico de procesos o el diseño de experimentos.

#### **A. Evolución de la calidad**

Nos referiremos aquí sólo a la evolución ocurrida durante el último siglo, en razón de que, hasta esa época, la calidad era un atributo de los productos de los artesanos; en rigor, sólo se hablaba de la buena o mala calidad de esos productos artesanales.

La irrupción de los procesos de fabricación en serie, a comienzos del siglo XX, obliga a una nueva metodología que se aplica durante las primeras dos o tres décadas del siglo, y que consiste en realizar la inspección del 100% de los productos fabricados, antes de su despacho al mercado, aceptando los de “buena calidad” y rechazando los de “mala calidad”.

Este tipo de inspección, realizada al final de la producción, adolecía de dos inconvenientes: por una parte resultaba muy oneroso por cuanto implicaba, en definitiva, agregar un proceso más a cada uno de los productos fabricados, con los costos de tiempo y dinero que ello conlleva y, por otra parte, detectaba los problemas cuando el producto ya estaba terminado, lo que producía considerables pérdidas dado que aquellos productos que no podían ser reciclados o reparados se desechaban íntegramente, debiendo distribuirse el costo de producción de los productos desechados entre los aceptados.

Desde 1920 en adelante, y con el fin de paliar el primero de esos inconvenientes, comenzaron a realizarse experiencias de control de calidad por muestreo de aceptación. Durante la segunda guerra mundial se produjo el auge del control estadístico de la calidad, especialmente en la inspección de la recepción de productos por parte de USA, que introdujo las normas militares para realizar dichas recepciones en lugar de inspecciones del 100% de partidas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este reemplazo de la inspección de cada producto por la inspección por sistemas de muestreo, no obstante, no es total. Aún hoy existe determinado tipo de industrias que requieren, por razones de seguridad o por las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, una inspección exhaustiva de cada pieza o producto fabricado. Por ejemplo, en la industria aeronáutica y aeroespacial, todas las aeronaves son sometidas a rigurosos controles por razones de seguridad y en la industria tabacalera se inspecciona la humedad del tabaco en forma constante a través de sensores instalados en la línea de producción.

Seguía vigente, no obstante, el segundo de los inconvenientes señalados, es decir, el costo que significa desechar un producto que ya ha sido elaborado.

Es así como, a partir de la década de 1960, aparece en escena un nuevo concepto: el de “aseguramiento de la calidad”. El mismo se basa en el principio de que la calidad debe garantizarse a través la prevención y que la misma se logra con la aplicación de principios de gestión que abarcan desde la organización enfocada en la calidad hasta la sistematización de todas las actividades y la documentación de las mismas para poder llegar a los resultados deseados.

Los pioneros en este nuevo camino fueron la industria aeroespacial y la nuclear, ambas con un fuerte enfoque en la seguridad. Tanto los proyectos espaciales como los de construcción y operación de centrales nucleares de potencia, requieren de fuertes inversiones y deben garantizar que una vez en funcionamiento no pongan en peligro la salud de las personas que trabajan en las instalaciones o de las que viven en los alrededores. La filosofía de las misiones Apolo se resumía en la frase “failure is not an option”, es decir “fallar no es una opción”. En el caso nuclear, el desastre de Chernobyl, a mediados de los 80, es una buena muestra de que en dicha industria la falla tampoco es una opción.<sup>2</sup>



***Escudo de las misiones Apolo***

La aparición de la serie ISO 9000 puso de manifiesto la necesidad de aplicar estos principios en la industria de bienes y servicios convencionales, como facilitadora de los procesos de contratación de proveedores a nivel global, por empresas que requerían que los mismos fueran confiables.

A partir de la década de 1990, se manifiesta con mucha fuerza un nuevo fenómeno conocido como “Calidad Total”, llamada también Gerencia de la Calidad Total o TQM (Total Quality Management). Este nuevo fenómeno considera que la calidad no es sólo un problema de los procesos principales que conducen a la obtención del producto o la prestación del servicio principal, sino que es algo que debe aplicarse a todas las actividades de las organizaciones.

En resumen, es una práctica gerencial para el mejoramiento continuo de los resultados en cada área de actividad de la empresa y en cada uno de los niveles funcionales, utilizando todos los recursos disponibles y al menor costo. El proceso de mejoramiento se orienta hacia la satisfacción completa del

---

<sup>2</sup> Posteriormente, la industria nuclear agregó al objetivo de garantizar la seguridad, el de maximizar la disponibilidad de las instalaciones, es decir que las mismas funcionaran apropiadamente el mayor tiempo posible.

consumidor. En este esquema se considera al personal como el componente más importante de la organización<sup>3</sup>.

Podemos apreciar entonces que, en lo referente al modo de control, el manejo de la calidad fue evolucionando desde la mera inspección de productos terminados totalmente reactiva (realizada cuando el mal ya estaba hecho) hasta un concepto de gerenciamiento integral de las organizaciones con énfasis en la prevención y en la excelencia.

## **B. Definiciones de la calidad**

No es sencillo establecer una definición única de calidad, en la medida en que ésta, aunque mensurable, tiene siempre ciertos matices subjetivos. Por ello nos limitaremos a señalar algunas definiciones de la calidad dadas por autores de reconocido prestigio en la materia, aclarando sólo el significado de las mismas.

Según Phil Crosby<sup>4</sup>, **“La calidad es cumplir con los requisitos”**. Por ejemplo, el diseño y producción de juguetes debe cumplir con los requisitos de seguridad que garantizan que los mismos no pongan en peligro la salud de los niños que jueguen con los mismos.

Cuando el cliente es una empresa, suele establecer sus requisitos a través de especificaciones concretas o solicitando el cumplimiento de normas técnicas de calidad.

Podemos decir, entonces, que existen:

- requisitos legales y reglamentarios,
- buenas prácticas o reglas del buen arte,
- requisitos del cliente o destinatario, los que a su vez pueden estar explícitamente expresados o solicitados, o son necesidades que deben ser relevadas y traducidas al idioma técnico (necesidades implícitas)

Según otro autor, J. M. Juran<sup>5</sup>, **“la Calidad es la Satisfacción del Cliente”**, entendiéndose por cliente a aquél a quien el producto o servicio

---

<sup>3</sup> Preferimos referirnos al “personal” en lugar de a los “recursos humanos”, siguiendo la idea de Mario Ackerman de que “si son humanos, no son recursos”.

<sup>4</sup> Philip B. Crosby. (1926 – 2001). Como filósofo de los negocios, tuvo una notable carrera con 40 años de experiencia en la Administración. Su primer libro de negocios, "Quality is Free" o "La Calidad no Cuesta", se convirtió en punta de lanza de la revolución de la calidad en los Estados Unidos y Europa. Posteriores obras suyas (el más reciente, sobre liderazgo, "The absolutes of Leadership" o "Los Absolutos de la Calidad", fue publicado en 1996) se han convertido en best-sellers y han sido traducidas a más de 15 idiomas. Fue el creador del concepto de cero defectos. De él podría decirse que, sobre todo a través de Philip Crosby Associates, Inc. (PCA), enseñó a la gerencia cómo establecer una cultura preventiva para lograr realizar las cosas bien y de primera intención.

<sup>5</sup> Joseph Moses Juran nació en 1904 en Braila (actualmente Rumania) pero vivió desde los cinco años en Estados Unidos. Desde un origen puramente técnico, recibió de Bachiller en Ciencias en Ingeniería Eléctrica en 1924, incursionó por la filosofía, la escritura y, sobre todo, la calidad, en una carrera notablemente dilatada. Publicó en 1951 la primera edición del Manual de Control de Calidad, que sigue siendo importante material de referencia en la especialidad de Gestión de Calidad. En 1954, le entrega una serie de informes a gerentes japoneses que los ayuda a establecerse sobre la trayectoria de calidad en la cual mantienen aún ahora una fuerte presencia y liderazgo. En 1979 funda el Instituto Juran para crear nuevas herramientas y técnicas para promulgar sus ideas y explorar el "Impacto de la calidad en la sociedad". En 1984 recibe del emperador Hirohito el premio Japonés de la Orden del Tesoro Sagrado. En 1986, a los ochenta y cuatro años, publica la "Trilogía de la Calidad" que contribuyó a la creación del Premio Nacional a la Calidad de Estados Unidos de Norteamérica "The Malcolm Baldrige National Quality Award".

impacta. Según esta definición, la buena calidad se manifiesta en la obtención de satisfacción tanto del destinatario al cual se dirige el producto o servicio como de aquéllos que se vean afectados por el mismo.

También menciona que “**la Calidad es Adecuación al Uso**”, poniendo así de relevancia que no basta con cumplir normas y especificaciones para considerar que algo está bien elaborado. La buena o mala calidad de un producto se nota cuando el mismo se utiliza para aquello para lo que fue diseñado y en el caso de un servicio, cuando éste se realiza satisfactoriamente.

Queremos mencionar también un tercer autor, ya que aporta un nuevo concepto que entendemos puede ser muy útil para el presente trabajo. Se trata de Noriaki Kano<sup>6</sup> quien habla de “**tres dimensiones de la calidad**” que apuntan a otros tantos tipos de requisitos:

- La calidad entendida como **cumplimiento de requisitos básicos**. El cumplimiento de estos requisitos no produce satisfacción, pero su incumplimiento produce gran insatisfacción. Por ejemplo:

- ✓ En un restaurante: que den comida y que la misma no sea tóxica.
- ✓ En un servicio de telefonía: que el teléfono tenga tono al descolgar.
- ✓ En un transporte público: que lleve al pasajero al destino solicitado sin consecuencias para su salud.

- Calidad entendida como **cumplimiento de expectativas**. El cumplimiento de estos requisitos agrega satisfacción y su carencia agrega insatisfacción. Por ejemplo:

- ✓ En un restaurante: que den comida sabrosa, a la temperatura adecuada, en poco tiempo y con un servicio agradable.

- ✓ En un servicio de telefonía: que permita comunicarse sin demoras, que tenga la posibilidad de capturar llamadas entrantes, que tenga buzón de mensajes, que el servicio incluya el mantenimiento, que éste se haga rápido.

- ✓ En un transporte público: que sea confortable, que tenga buena frecuencia, que sea agradable a la vista, que el chofer sea correcto en el trato.

- Calidad entendida como **satisfacción de necesidades latentes**, también llamada **calidad atractiva**. Es aquélla que produce deleite en los clientes mediante la oferta de un nuevo producto o servicio, o el agregado de atributos inesperados a los existentes. Por ejemplo:

- ✓ En un restaurante: que le den a degustar a los clientes algunas comidas poco conocidas del menú, para que las pueda pedir en otra oportunidad o que manden los menús por e-mail.

---

<sup>6</sup> Noriaki Kano es Dr. en Ingeniería de la Universidad de Tokio. Por muchos años estudió bajo la supervisión directa de Kaoru Ishikawa. El Dr. Kano ha sido una de las figuras más activas del movimiento de la calidad por casi tres décadas. Vinculado con numerosas organizaciones de la calidad, asesora a las compañías mundiales, y trabaja como académico y experto para mejorar más la comprensión de la calidad y cómo alcanzarla. Es el creador del concepto de “Calidad Atractiva”. Actualmente es consejero de la unión japonesa de científicos e ingenieros (JUSE), donde también ha actuado como un miembro del Consejo y redactor de Hinshitsu. Participa en el comité de redacción internacional de la Organización Europea para la Calidad y ha apoyado organizaciones numerosas en América Central y del Sur. Desde 1995 es miembro de la Sociedad Americana para la Calidad (ASQ).

✓ En un servicio de telefonía: que incluya la posibilidad de llamar sin cargo a amigos o familiares que cumplen años.

✓ En un transporte público: que se ofrezcan servicios adicionales que no hacen a las necesidades del viaje en sí pero que lo tornan más agradable<sup>7</sup>.

Puede observarse que las dos primeras dimensiones de Kano coinciden con las ejemplificadas en el caso de Crosby, pero se agrega el nuevo concepto de las necesidades latentes.<sup>8</sup>

Finalmente, es menester puntualizar que la investigación de las necesidades o requisitos en cada una de las dimensiones requiere del uso de distintas metodologías:

- Para las **necesidades básicas** pueden ser de mucha utilidad las normas técnicas, así como el análisis de quejas de los usuarios y clientes.

- Para las **expectativas** pueden ser especialmente adecuados los estudios de mercado, las encuestas y los grupos foco. También son de utilidad en este punto las publicaciones especializadas y de prensa.

- Para el análisis de las **necesidades latentes**, es necesario estudiar los problemas de los clientes y usuarios que no asocian con los productos y servicios que se le prestan pero que podrían resolverse con modificaciones del diseño del producto o nuevas prestaciones en el servicio. Eso sólo se logra haciendo investigación de campo en contacto con los clientes o usuarios.

Como vemos, la calidad ha evolucionado no sólo en el modo de ser controlada sino también en su definición; desde una mera apreciación del cumplimiento de especificaciones y la aceptación o rechazo de los productos, se avanza hasta la exigencia de la excelencia tanto en la calidad del producto final como en todos los servicios y actividades que realiza una organización enfocada en la plena satisfacción del cliente.

### **C. Modelos de gestión, calificaciones, certificaciones y acreditaciones**

Un tercer aspecto que tocaremos brevemente, es el referido a la manera en que una organización cualquiera, que cumple con determinadas normas de calidad, es capaz de demostrar al mundo exterior que, efectivamente, en esa organización se trabaja cumpliendo con esas normas.

En la etapa de la producción meramente artesanal bastaba saber quién había sido el fabricante de tal o cual producto, para saber cuál era la calidad del mismo.<sup>9</sup> En los tiempos actuales se hace necesario que alguien certifique la

---

<sup>7</sup> Los porteños que hemos superado la edad del medio siglo, tal vez podamos recordar “El taxi de la cordialidad”, que circulaba por las calles de Buenos Aires hasta la década del sesenta. Al mismo precio de la tarifa oficial, el chofer brindaba a sus ocasionales pasajeros diferentes adicionales: el diario, caramelos, cigarrillos y hasta un par de termos con café y té. Las generosas propinas que recibía le permitían mantener este servicio extra.

<sup>8</sup> Este aspecto es el que creemos que es importante en el análisis de la calidad de un cuerpo parlamentario o legislativo por cuanto, por lo general, la ciudadanía espera, de sus gobernantes, algo más que el estricto cumplimiento de sus deberes como tales.

<sup>9</sup> La calidad de un violín Stradivarius se mide simplemente a partir del hecho de que el tal violín fue efectivamente fabricado por el célebre luthier de Cremona. En efecto, cuáles eran los componentes o los procesos mediante los cuales se lograba esa extraordinaria calidad, sigue siendo un misterio.

calidad de los diferentes productos y garantice la calidad a través de su sistema de gestión.

Desde la década de 1970 se ha extendido la aplicación de modelos de gestión o aseguramiento de la calidad, como por ejemplo los canadienses de la serie Z 299, los nucleares de la 50-C-QA y posteriormente la serie ISO 9000 que consisten en conjuntos de requisitos a cumplir por la organización que adopta dichas normas para demostrar su capacidad de cumplir con los requisitos de los productos que diseñan y producen.

Los requisitos de este tipo de normas establecen qué debe hacer la organización que las adopta pero no establecen cómo debe hacerlo, dando entonces libertad en el diseño de los métodos de gestión y su implementación, siempre que se satisfagan los requisitos básicos.

En un principio, las organizaciones aplicaban estas normas como un requisito para poder ser calificadas como proveedoras de organizaciones que implementaban proyectos espaciales o nucleares. Posteriormente esto se extendió a otras industrias como la automotriz y la de telecomunicaciones que establecieron sus propias normas, que quienes querían ser sus proveedores debían cumplir.

En la primera etapa, los proveedores eran calificados como tales por las organizaciones responsables de los proyectos (los clientes) por medio de las llamadas auditorías de segunda parte (el proveedor es la primera parte y el cliente es la segunda). La **calificación** consiste fundamentalmente en analizar la documentación y las evidencias que permiten verificar si la organización evaluada cumple con el modelo de gestión requerido por la norma adoptada.

Para minimizar la burocracia y los costos asociados a las calificaciones, tanto en proveedores como en clientes y minimizar los sesgos atribuibles a los distintos criterios de calificación, se adoptó masivamente la certificación por tercera parte por un organismo reconocido a tal fin, el cual no estaba comprometido ni con el proveedor ni con el cliente. Estas certificaciones se realizaron fundamentalmente sobre las normas ISO 9001 a 9003 del año 1994 y actualmente por la ISO 9001 del año 2000.

En Argentina, el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) está editando la serie IRAM 30000 que consiste en normas de interpretación de la ISO 9001 para distintos ámbitos como la educación, la construcción, la medicina, etc. Dichas normas no fijan requisitos certificables, sino que facilitan la interpretación de la ISO 9001 según su ámbito de aplicación.

Existe otro tipo de calificaciones o evaluaciones que no sólo verifican el cumplimiento de un modelo de gestión por una organización, sino su aptitud técnica para realizar las actividades alcanzadas por dicha evaluación. O sea, también las evaluadoras deben ser acreditadas (organismos de certificación de sistemas o de certificación de productos, laboratorios de ensayos y calibraciones). La acreditación es realizada por organismos de acreditación a través de evaluadores con experiencia en sistemas de calidad y expertos técnicos.

Normas como la ISO 17025 están orientadas a la fijación de requisitos de competencia que deben ser cumplidos por organizaciones que requieren acreditación, en este caso laboratorios de ensayo o calibración. Esta norma es un buen ejemplo para el caso, pues divide sus requisitos en los del sistema de

gestión y los técnicos. En Argentina las acreditaciones de laboratorios de ensayos y calibraciones y organismos de certificación son realizadas por el Organismo Argentino de Acreditación.

Un caso especial es la acreditación de carreras de grado y posgrado por organismos como la CONEAU<sup>10</sup> en Argentina. Este caso, sin embargo, no es clara la existencia de una norma que establezca el modelo contra el que se compara lo que, a nuestro entender, da lugar a la libre interpretación de los expertos y por tanto a acreditaciones con criterios que no son necesariamente homogéneos y comparables.

Existen otro tipo de normas llamadas no certificables que establecen lineamientos para los modelos de gestión, sin pretender que el cumplimiento de las mismas sea auditable; tal es el caso de la ISO 9004. Estas normas son adoptadas para facilitar el enfoque de la organización a la mejora continua.

Por último y para no extendernos demasiado en el tema, existen modelos de gestión orientados a la excelencia y a la calidad total que son los modelos de los premios a la calidad, como el Premio Nacional a la Calidad en Argentina, tanto para el Sector Público como para el Sector Privado, que publican anualmente sus modelos de gestión para que las empresas puedan autoevaluarse contra los mismos y, en caso de desearlo, evaluarse externamente en el marco de dichos premios. Existen publicados en nuestro país y en el exterior modelos para organismos no gubernamentales y organizaciones educativas, entre otros, que son más que nada interpretaciones de los modelos del premio para dichos ámbitos.

Existen también premios internacionales (el Iberoamericano, el Europeo) y locales, por lo que es la propia organización la que debe decidir cuál es el modelo de excelencia que adoptará, entre una gama muy grande de ofertas.

Las organizaciones no necesariamente se certifican o acreditan en todas sus dependencias o actividades. El alcance de la certificación o de la acreditación debe ser decidido por sus autoridades y claramente establecido para la evaluación y emisión de los certificados. En general las empresas y organismos realizan una certificación gradual de sus sistemas, comenzando por algún servicio en particular o alguna unidad de negocios que funcionen con cierto grado de autonomía respecto del resto.

Por ejemplo, muchas organizaciones de servicios comienzan certificando sus servicios de atención al cliente. Algunas grandes organizaciones certifican alguna unidad de negocios o una filial nacional.

En el caso de los laboratorios pueden acreditar algunos pocos ensayos en la primera etapa.

Estas certificaciones y acreditaciones de alcance limitado permiten ganar experiencia y probar en forma piloto los sistemas, implementando las mejoras en posteriormente en forma más global en la organización antes de solicitar la ampliación del alcance de los certificados.

---

<sup>10</sup> La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, fue creada en 1995 por la Ley 24.521 de Educación Superior.

Las certificaciones y acreditaciones son formas de obtención de reconocimientos de haber alcanzado determinados estándares de calidad de gestión, pero no son los únicos que se aplican.

Existen otros sistemas de reconocimientos de gran importancia, de los cuales mencionaremos sólo dos:

- **Sistemas de reconocimientos mutuos.** Hay organizaciones que, por tener la máxima jerarquía en un tema o por ser organizaciones de referencia en sus respectivas jurisdicciones, no pueden someterse a una revisión por otros organismos que están por debajo de su nivel. En estos casos, se suelen producir acuerdos de evaluación de pares y reconocimientos mutuos, con organizaciones equivalentes que operan en otras jurisdicciones. Por ejemplo, el Organismo Argentino de Acreditación es la máxima autoridad argentina en el sistema nacional de certificaciones y acreditaciones, por lo cual se está actualmente sometiendo a una evaluación del Foro Internacional de Acreditación (International Accreditation Forum) y InterAmerican Accreditation Cooperation (IAAC), International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC).

Las evaluaciones de pares se realizan por expertos bajo estrictas condiciones, sobre la base de criterios claramente establecidos y consensuados entre los organismos miembros.

- **Comparaciones (benchmarking).** El uso de indicadores para determinar si los resultados de la gestión son adecuados a los objetivos de un organismo tiene relativa utilidad, aún analizando la evolución de los mismos con el paso del tiempo, si no se comparan los resultados y las prácticas con aquellos que se destacan en los temas analizados. Un resultado aparentemente bueno puede ser muy inferior a los que se obtienen en ese momento en otras organizaciones, por lo cual, de no disponer de la información sobre las mismas, se puede producir un diagnóstico equivocado sobre el desempeño.

Pueden compararse resultados para poder establecer metas a satisfacer, o realizar comparaciones de prácticas para determinar cómo se pueden mejorar las metodologías de trabajo o de organización para optimizarlas.

Para poder realizar comparaciones, deben establecerse acuerdos con las organizaciones destacadas en la materia a analizar, las cuales son dificultosas cuando hay situaciones de competencia por el mismo mercado.

#### **D. Un prerequisite ineludible.**

Finalmente, y dado que ello es de fundamental importancia para el tema que en definitiva nos ocupa, la calidad en la tarea legislativa, es necesario destacar una condición previa que todos los autores sostienen como absolutamente imprescindible: sólo puede aplicarse eficientemente un sistema de calidad si la máxima autoridad de la organización está acabadamente convencida de sus ventajas y firmemente dispuesta a llevarlo adelante.

Para ello, deben existir claras responsabilidades en relación con la planificación, ejecución, verificación y corrección de las actividades, como también reales posibilidades, por parte de la autoridad superior, de lograr su efectivo cumplimiento y que ello no se transforme en una simple expresión de deseos.

## SEGUNDA PARTE

### La estructura de un cuerpo legislativo <sup>11</sup>

#### A. La triple estructura.

##### a) La estructura administrativa.

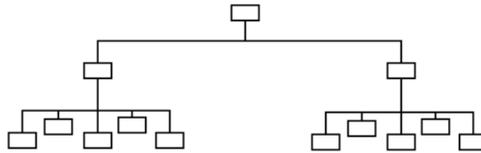
La primera impresión de la organización de un cuerpo legislativo presenta una estructura aparentemente sencilla:

En la mayoría de los cuerpos legislativos del país, la Cámara tiene un Presidente del que dependen, además de algunas áreas que conforman lo que podríamos denominar "unidad presidencia", dos Secretarías: una Parlamentaria y la otra Administrativa. De estas secretarías dependen distintas Direcciones, organizadas en Departamentos y otras divisiones estructurales menores.<sup>12</sup>

De la Secretaría Parlamentaria dependen fundamentalmente las áreas de apoyo a la gestión legislativa propiamente dicha (Secretaría, Despacho Parlamentario, Comisiones, Taquígrafos, etc.).

De la Administrativa dependen las áreas de apoyo administrativo (Personal, Contabilidad, Mantenimiento, Compras, etc.).

Esta estructura, que denominaremos administrativa, se asemeja bastante a la de la mayoría de las organizaciones (empresas, obras sociales, organismos estatales, sindicatos, hospitales, etc.). Una pirámide en cuyo vértice se encuentra la autoridad superior, con estamentos que a medida que se alejan del vértice se hacen más numerosos.

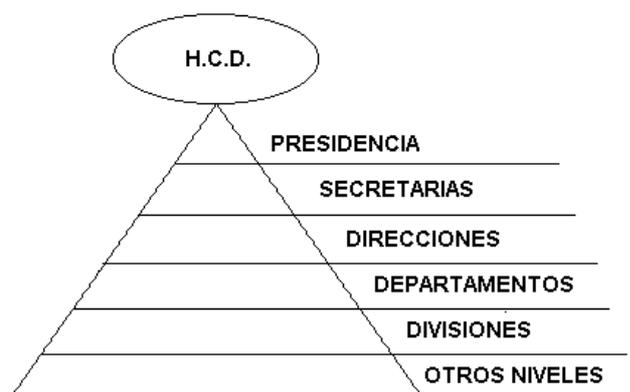


---

<sup>11</sup> Una versión más desarrollada del presente apartado puede verse en Pérez Bourbon, H. LA ESTRUCTURA DE LA H. C. D., publicado en PRÁCTICA PARLAMENTARIA, de Beatriz M. Grosso, M. Alejandra Svetaz, Juan Estrada, Héctor Pérez Bourbon y Fermín P. Ubertone. Ed. del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Bs. As. 1999. Por ese motivo, los diagramas y dibujos –que fueron tomados de ese trabajo– incluyen palabras o siglas como “HCD” (Honorable Cámara de Diputados) o directamente “diputados”, cuando, en realidad, es aplicable a todos los legisladores.

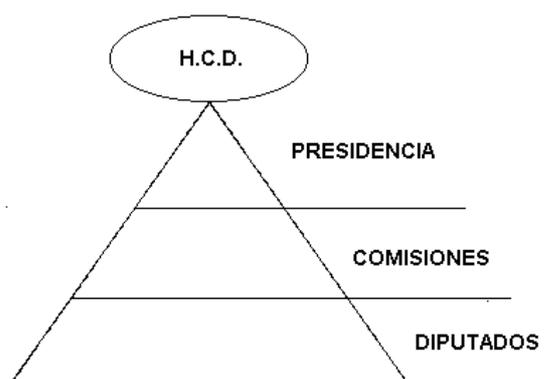
<sup>12</sup> Algunos cuerpos colegiados han incorporado en los últimos tiempos una tercera secretaría, muchas veces llamada de Coordinación o de Coordinación Operativa, pero ello obedeció más a razones de distribución interna del poder que a razones de mejor organización. En la Cámara de Diputados de la Nación, por ejemplo, esa tercera secretaría carece de áreas dependientes.

También como en muchas de estas organizaciones, en rigor la máxima autoridad es un cuerpo colegiado: precisamente la Cámara sesionando en el recinto.



b) La estructura legislativa.

No es ésta sin embargo, la única estructura del cuerpo; paralela y superpuesta a esta estructura administrativa podemos advertir la existencia de otra, que llamaremos legislativa.



La estructura legislativa tiene, básicamente, tres estamentos: el inferior, compuesto por cada legislador en forma individual, con su pequeño grupo de secretarios y asesores, el siguiente, integrado por las Comisiones de la Cámara, también cada una de ellas con su pequeña estructura técnico-administrativa, y en el vértice el mismo Presidente que en la estructura administrativa. Al igual que en el caso anterior, la Cámara en pleno es la máxima autoridad.

La estructura legislativa es la verdadera "máquina productiva" de un cuerpo legislativo colegiado. Con una particularidad importante: en casi todas las organizaciones la autoridad superior toma la decisión, y dirige el flujo de decisión, transformado en directivas cada vez menos generales y más específicas, de arriba hacia abajo, siendo el nivel inferior el realmente operativo, el que elabora el

producto (fabrica un tornillo, emite una factura, realiza un pago, presta un servicio, etc.). En un cuerpo legislativo, el producto final, la ley, la resolución, la declaración, es elaborado por la máxima autoridad: es la Cámara en pleno, en el recinto, la que termina de fabricar el producto. La decisión, en consecuencia, se va formando a lo largo del proceso, culminando en la sanción legislativa.

En lo que se refiere a la composición de la estructura, podemos observar que hay algunas personas que ocupan los tres estamentos.

En efecto, los legisladores integran el estamento inferior, en la medida en que trabajan en forma individual, en su oficina.

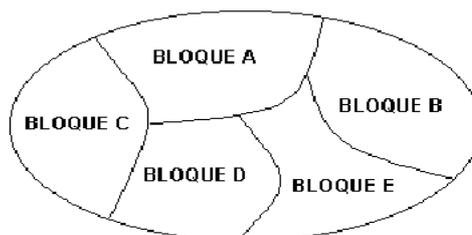
Estos mismos legisladores, integrando las comisiones, constituyen el segundo estamento.

Finalmente, cabe observar que el Presidente de la Cámara es también legislador y la máxima autoridad, la Cámara en sesión, está constituida, precisamente, por los legisladores.

### c) La estructura política.

La suma de ambas estructuras, la administrativa y la legislativa, no agota tampoco la totalidad de tareas y empleados de la Cámara. En efecto, existe una tercera estructura, que denominamos política, y que está constituida por los bloques (legisladores, y personal técnico y administrativo).

Esta estructura es decididamente atípica, y podríamos esquematizarla como sigue:



Así como la estructura administrativa le da a la legislativa el necesario apoyo administrativo, entendemos que la política es la que le brinda el sustento de representatividad.

### d) La interrelación de las tres estructuras.

Las tres estructuras que hemos señalado –administrativa, legislativa y política, si bien en un análisis abstracto pueden considerarse como independientes, están en una permanente interrelación, tanto formal como informal, que hace a la esencia del funcionamiento parlamentario.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Entre las interrelaciones formales, merece señalarse la Comisión de Labor Parlamentaria. Esta Comisión, integrada por las autoridades del cuerpo y las autoridades de los diferentes bloques políticos, es la encargada de establecer el temario de la sesión, teniendo en cuenta los diferentes grados de acuerdo o desacuerdo que haya en cada tema. Resulta así ser el reflejo de la Estructura Política en la Estructura Legislativa.

El Presidente de la Cámara es el mismo en las tres estructuras, pero sus funciones son diferenciadas según cuál sea la acción que está tomando y, consecuentemente, en qué estructura está trabajando.

En este aspecto los distintos reglamentos suelen no hacer ningún distinguo, enumerando atribuciones del Presidente sin diferenciar la estructura. Pero es evidente que cuando el Presidente designa a un funcionario o aprueba una contratación lo hace como autoridad administrativa, cuando dispone el giro de un proyecto a una comisión determinada o dirige el debate en el recinto lo hace como autoridad legislativa y cuando habla en nombre de la Cámara o asiste a las reuniones de gabinete (sea en el orden nacional o provincial) lo hace como autoridad política.

No obstante lo mencionado, en el sentido de la permanente interrelación de las tres estructuras tanto en sus aspectos formales cuanto informales, entendemos que este esquema de diferenciar conceptualmente cada una de ellas, ayuda a comprender más cabalmente el funcionamiento de un órgano tan complejo como es un cuerpo parlamentario.

### **B. Las cinco estaciones de trabajo del legislador.**

En función de lo dicho trataremos de bosquejar muy brevemente algunas consecuencias visibles de este análisis de la organización estructural de la Cámara, en relación con la labor diaria que desarrolla un legislador.

En el análisis que acabamos de efectuar pueden apreciarse lo que denominamos las cinco estaciones de trabajo del legislador. Ellas son:

- 1) su oficina,
- 2) las comisiones,
- 3) el recinto,
- 4) el bloque, y
- 5) el distrito

En efecto, el legislador realiza tareas y desempeña funciones diferentes según esté trabajando en uno u otro de los ámbitos señalados

En su **oficina**, que sería el estamento inferior de la estructura legislativa el legislador prepara proyectos para presentar al cuerpo, analiza proyectos de otros legisladores, recibe a personas que le llevarán sus inquietudes o le presentarán propuestas o diferentes puntos de vista respecto de determinados temas o de determinados proyectos que estén analizándose en la Cámara, prepara sus intervenciones en distintos ámbitos a los que debe concurrir por razón de su cargo, concede entrevistas periodísticas; en fin, un sinnúmero de tareas que hacen a su función de legislador vista desde una óptica individual.

En las **comisiones**, estamento intermedio de la estructura legislativa, el legislador analiza los proyectos que están a estudio de la comisión, en sus aspectos técnicos, con la colaboración de sus asesores, y busca el consenso político, con los demás miembros de la comisión, a efectos de producir el despacho o dictamen que se presentará al cuerpo para su aprobación. Si es presidente o autoridad de comisión tendrá, además, algunas tareas adicionales vinculadas a la organización y al funcionamiento de la misma.

En el **recinto** -que como hemos visto es el asiento natural de la máxima autoridad de las tres estructuras, o sea, la Cámara en pleno- el legislador expresa

y deja sentada su opinión acerca de los proyectos o de los temas que se están tratando, y participa con su voto de la decisión del cuerpo. Es un error muy difundido el creer que es en este ámbito donde se discuten los proyectos, y se busca el consenso. No es así. El verdadero trabajo de búsqueda de consenso es en las comisiones; al recinto se llega con la posición ya tomada. La tarea del legislador en este ámbito, entonces, no es tratar de convencer a los demás legisladores, sino explicar a la ciudadanía, desde su punto de vista, cuáles son las conveniencias –o inconveniencias, según el caso- de esta decisión que la Cámara va a tomar.

El cuarto ámbito de trabajo del legislador es el **bloque**. Es obvio que, aunque pertenezcan a un mismo partido político, las posiciones de los diferentes integrantes de un bloque no están condicionadas sólo por los factores ideológicos sino que, ante cada proyecto en particular influirán también otros aspectos, por ejemplo, en el orden nacional, la provincia a la que pertenece. Se hace necesario, en consecuencia, una discusión interna a efectos de definir cuál será la postura que el bloque, como órgano de expresión de un partido político, va a adoptar en tal o cual circunstancia.

Finalmente no puede olvidarse el hecho de que el legislador dura en su mandato una determinada cantidad de años (usualmente cuatro), al cabo de los cuales debe volver a preguntarle a la población de su **distrito** si está o no conforme con su desempeño como legislador y si está dispuesta o no a avalar que ocupe una banca por un nuevo período. La tarea en el distrito, entonces, tampoco puede descuidarse. Son muchos los casos de buenos y aun excelentes legisladores que, por ocuparse sólo de sus otras estaciones de trabajo, no han logrado que, al finalizar su mandato, el voto de su provincia les permitiera seguir siendo legisladores.

Esta diversidad de tareas implica que el legislador debe enfrentarse, necesariamente, a una simultaneidad y superposición de actividades que hace que no siempre se pueda cumplir con todos los compromisos contraídos. Si dos comisiones que él integra se reúnen a la misma hora, necesariamente deberá faltar a una. Si la sesión se prorroga más allá de lo esperado, o pasa a cuarto intermedio a una hora no prevista, puede superponerse con una entrevista que él haya concertado con anterioridad. Por ese motivo, el manejo de la agenda es una tarea difícil para el legislador.

### **C. Las etapas de la elaboración de la ley**

Dentro de las estructuras anteriormente descritas y como tarea múltiple del legislador en las cinco estaciones de trabajo señaladas, se desarrolla el principal producto del cuerpo legislativo, o sea, la ley.

Sin entrar en la minuciosidad de detalles en lo referente al trámite que sigue un proyecto legislativo, podríamos decir que la correcta tarea de un cuerpo legislativo y de sus integrantes, en la génesis y la elaboración de una ley, se sintetiza, en un rápido brochazo, en las siguientes etapas:

1) Una correcta y oportuna recepción de las demandas que plantea la sociedad o un sector de ella.

2) Un ajustado análisis global del problema planteado y una aquilatada evaluación de cuál es la solución conveniente, habida cuenta de que no es

razonable solucionar un problema generando otro peor. Para ello, la tarea legislativa requiere de una permanente interconsulta con todos los sectores involucrados en el problema y no sólo con aquéllos que lo han planteado.

3) La toma de una decisión que sea verdaderamente la búsqueda de la voluntad común y no la mera y circunstancial voluntad de la mayoría. Sólo de ese modo se logrará una solución estable y no sujeta a los vaivenes de pasajeros predomios numéricos.

4) La correcta formulación del texto escrito que, como texto legal, deberá reflejar ese acuerdo decisorio a que se ha arribado, garantizando la unicidad de su interpretación en salvaguarda de la igualdad ante la ley y de la seguridad jurídica.

5) La adecuada difusión de la normativa sancionada a fin de que la ciudadanía comprenda que es la solución más adecuada que pudo lograrse entre todas las soluciones posibles y, de ese modo, el cumplimiento de las normas se produzca preponderantemente en virtud de un acatamiento voluntario y no simplemente por la fuerza coactiva del Estado.

6) La rápida, perspicaz y segura percepción de los cambios sociales que puedan producirse a ese respecto y que harán necesaria una readecuación de la normativa. Es decir, la retroalimentación del sistema.

## TERCERA PARTE

### Posibilidad de aplicar la normas y procedimientos referidos a la calidad al ámbito legislativo

En el encuadre general desarrollado en la Primera Parte y la Segunda Parte, hemos visto por separado los dos temas de que trata este trabajo: la calidad y la tarea legislativa. En esta Tercera Parte analizaremos cuáles son los posibles puntos de coincidencia de ambos conceptos y qué características o particularidades se presentan o podrían presentarse.

Conscientes del desafío que significa el abordar la integralidad del análisis, lo que excedería por completo las dimensiones de este trabajo, hemos acotado nuestro ensayo sólo a un aspecto de la tarea legislativa que es, precisamente, el referido a la elaboración y sanción de las leyes. Los cuerpos parlamentarios tienen, además otras funciones, otras tareas (como, por ejemplo, la de control) cuyo estudio, lamentablemente, quedará para una oportunidad posterior.

Para ello, en una primera exploración del tema, proponemos encarar el análisis desde tres diferentes ópticas:

a) Un análisis desde la **organización**, teniendo en cuenta lo que hemos desarrollado en cuanto a la organización de un cuerpo legislativo, con sus tres estructuras superpuestas e interrelacionadas: la administrativa, la legislativa y la política.

b) Un análisis desde la **tarea del legislador**, teniendo en cuenta que es el factor humano más relevante de un cuerpo legislativo y quien, como hemos visto, desarrolla su accionar en cinco estaciones de trabajo diferentes: su oficina, las comisiones, el recinto, el bloque y el distrito.

c) Un análisis desde las **etapas** que hemos definido como las etapas básicas en la gestación y la elaboración de la ley: la recepción de la demanda social, el análisis global del problema, la búsqueda de acuerdos, la elaboración del texto normativo, la difusión de la ley sancionada y el seguimiento de la realidad social en relación con la normativa dictada.

#### **Algunas consideraciones generales.**

Obviamente, aunque estas ópticas de estudio se refieren a puntos de vista diferentes como son la **estructura**, el **factor humano** y el **proceso**, no puede olvidarse que estos tres aspectos actúan sobre el mismo objeto: la ley. Es por ello que algunas cuestiones se repetirán o podrán dar como resultado respuestas muy similares; por ejemplo, la búsqueda de acuerdos (3ª etapa de la elaboración de la ley) se da particularmente en las comisiones (2º estamento de la estructura legislativa) entre los legisladores (actuando precisamente en su 2ª estación de trabajo, las comisiones).

No obstante, creemos que un análisis de esta naturaleza, aunque podría *a priori* interpretarse como excesivamente particionado, puede contribuir a una mejor comprensión del problema, habida cuenta de la complejidad de la organización y del funcionamiento de los cuerpos parlamentarios, característica ya señalada.

En efecto, una primera consecuencia de esta complejidad es que, al contrario de lo que sucede en la mayoría de las organizaciones en las que se aplican los métodos y los parámetros habituales en el tema de calidad, en un cuerpo legislativo algunos conceptos no saltan tan fácilmente a la vista. Por ese motivo es que entendemos que debe partirse, en cierto sentido, desde un paso anterior y que es, justamente, inquirir acerca de esos parámetros y de esos métodos.

Por ejemplo, si pretende aplicarse el sistema en una fábrica de pinceles, no existe duda alguna acerca de cuál es el producto que se elabora, no sólo como producto final de la fábrica sino aun en los procesos intermedios. Igualmente, puede establecerse si el proceso que se utiliza es idóneo para fabricar pinceles; de hecho los están fabricando. Podrá uno preguntarse acerca de si el método, el proceso, es el más conveniente o si puede mejorarse en tal o cual aspecto, pero indudablemente el proceso que se utiliza conduce a ese resultado buscado, fabricar pinceles y, en líneas generales, es el proceso correcto. Igualmente, al momento de establecer quién es el cliente o el destinatario de ese producto, se sabrá con claridad quién es, a efectos de poder trabajar sobre una mejor satisfacción del mismo.

En el análisis de la tarea parlamentaria, sin embargo, algunos postulados no pueden tomarse sin un cuidadoso análisis previo. Por ejemplo: ¿quién es el cliente, el destinatario de la ley? Podría pensarse que es la ciudadanía en su conjunto pero no resulta desatinado sostener que el verdadero destinatario es el juez quién deberá aplicarla en el caso que se le presente. Según se ponga el acento en uno u otro destinatario podrán variar los parámetros de calidad del producto. Igualmente, si bien el producto final es la ley, ¿es tan cabalmente claro cuál es el producto intermedio o el insumo parcial que a la ley le aporta la estructura política?

### **La metodología de trabajo propuesta.**

Por las razones expuestas precedentemente, es que proponemos un estudio de la cuestión sobre la base de una batería de preguntas que hemos diseñado para responder a cada uno de los análisis parciales.

Contestadas todas y cada una de las preguntas para cada uno de los ámbitos señalados, deberán analizarse las coherencias o incoherencias que surjan de esas diferentes respuestas a efectos de obtener un todo armónico.

Las preguntas son las siguientes:

#### A. Respecto del producto.

1. ¿Es identificable el producto?
2. ¿Es cuantificable o cualificable?
3. ¿A quién está destinado? ¿Quién es el "cliente"?
4. ¿Pueden determinarse las necesidades y expectativas del cliente?
5. ¿Puede medirse la satisfacción y la insatisfacción del cliente?
6. ¿Pueden establecerse estándares de calidad del producto?

#### B. Respecto del proceso.

1. El proceso, ¿es adecuado para la obtención del producto?

2. El proceso, ¿es susceptible de ser sistematizado?
3. De ser posible, ¿está sistematizado?
4. Si está sistematizado, ¿es posible identificar y establecer parámetros de control del proceso?
5. ¿Es posible relacionar la calidad del producto con alteraciones o modificaciones en el proceso?
6. Para ese proceso, ¿es posible mejorar la calidad de los insumos?

#### C. Respecto de la autoridad responsable.

1. ¿Existe alguien (o algunos) en condiciones de tomar la decisión de mejorar la calidad de los productos y de los procesos y efectuar las modificaciones necesarias tendientes a lograr que en ese ámbito se cumpla con dicha política?
2. ¿Existen claras responsabilidades en relación con la planificación, ejecución, verificación y corrección de las actividades?
3. ¿Existen posibilidades reales, por parte de la autoridad, de llevar adelante el proyecto?

Por razones de tiempo y espacio no hemos podido desarrollar la totalidad de las respuestas. Simplemente, en el Anexo, se examina un caso, a modo ejemplificativo.

Finalmente, concluido el análisis total, y antes de pretender iniciar un proceso de gestión de la calidad, el cuerpo legislativo en su conjunto o, en su caso, los sectores pertinentes, deberán tomar las siguientes decisiones, entre otras:

- Si adhieren o no a un modelo de gestión.
- Si el modelo será del tipo certificable o acreditable (ISO 9001).
- Si el modelo será del tipo no certificable pero alineado con los que lo son (ISO 9004).
- Si el modelo será de excelencia (Premio Nacional a la Calidad o Iberoamericano)
  - Si se realizarán autoevaluaciones o auditorías internas y se utilizarán para planificar mejoras al sistema de gestión.
  - Si se certificará o acreditará y con qué alcance
  - Si se debe participar en sistemas de evaluación por pares con organizaciones similares a nivel nacional o internacional.

## **CUARTA PARTE**

### **CONCLUSIONES**

Como hemos dicho, las razones de tiempo y espacio ya comentadas nos impiden avanzar más que en una muestra del problema para poder analizar si los criterios de gestión de la calidad son aplicables o no a los procesos legislativos. No es razonable, en consecuencia, establecer apresuradas conclusiones que sólo podrían surgir con certeza luego de realizado el análisis propuesto.

Sin embargo, nuestra experiencia tanto en lo que hace a calidad cuanto al funcionamiento de los cuerpos parlamentarios, nos permite aventurar, si no conclusiones, al menos las siguientes proposiciones que seguramente se verán comprobadas una vez realizada la tarea.

1. Sería saludable la aplicación de criterios de calidad a las actividades legislativas, porque los productos que se generan en ellas resultan críticos en punto a la convivencia social, por lo que es dable suponer que una mejora en la calidad de tales productos redundará en una mejor convivencia.
2. Pueden aplicarse criterios de calidad a los distintos sectores y procesos de un cuerpo legislativo, en la medida en que puedan identificarse claramente los productos, los clientes, los requisitos, las responsabilidades y las autoridades.
3. Podrán aplicarse sistemas de calidad certificables en algunos ámbitos de la estructura y puestos de trabajo de los legisladores y en otros no, en función de la posibilidad de sistematizar y formalizar todos los procesos.<sup>14</sup>
4. Más allá de las dificultades en cuanto a su implementación, en todos los casos los procesos legislativos son susceptibles de ser mejorados continuamente y deberían ser mejorados para generar leyes lo más alineadas con las necesidades de la población y que cumplan con los requisitos técnicos que permitan eliminar, o al menos disminuir, los problemas hoy se presentan en su aplicación.
5. Para emprender el camino hacia la mejora continua en la totalidad de las tareas y de la organización, debe lograrse un consenso lo más amplio posible en el cuerpo legislativo. Para que estas decisiones sean de alcance a toda el cuerpo legislativo, deben ser tomadas por las autoridades que encabezan la misma, las cuales hemos visto que son los mismos legisladores, por lo cual se requiere una base de consenso muy importante.

Los legisladores, en forma aislada, pueden emprender acciones de gestión de calidad en ámbitos más reducidos como el de su despacho o en las

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, aunque no lo hemos analizado en detalle, es muy probable que las áreas de la Secretaría Administrativa del cuerpo serían fácilmente susceptibles de ser certificadas, en la medida en que las tareas que allí se realizan (personal, finanzas, contabilidad, mantenimiento, compras) son muy semejantes a las que se realizan en otros ámbitos públicos y privados donde se cuenta con gran experiencia en la aplicación de normas de calidad.

tareas que desarrolla en el distrito. También puede haber consenso en algunas comisiones para trabajar en las mismas bajo un sistema de gestión y con estándares de calidad. Sin embargo, no parece suficientemente satisfactoria esta solución parcial si lo que se pretende es mejorar la actividad legislativa entendida ésta como responsabilidad de gobierno.<sup>15</sup>

En esta temática es una regla esencial el que el alcance del sistema de gestión no puede ser mayor que el alcance de la autoridad de quien o quienes impulsan su desarrollo e implementación.

Si tenemos en cuenta, además, el hecho de que los cuerpos legislativos se renuevan periódicamente y que, por lo tanto, las personas que hoy toman una decisión, seguramente mañana no estarán, sólo podrá lograrse una modificación duradera de los métodos y procedimientos en la medida en que un consenso muy fuerte logre que rápidamente esta nueva cultura se haga carne en la organización y pueda así sobrellevar las permanentes renovaciones de sus actores.

Creemos que la decisión de sistematizar los procesos legislativos y mejorarlos continuamente constituye un verdadero aporte a la tan reclamada reforma política, entendida ésta como “el arte y la ciencia de gobernar un Estado”.

Será tal vez necesario, pero resulta absolutamente insuficiente el pretender basar esa reforma política en una modificación del sistema electoral. Ello sirve sólo para decidir quién o quiénes van a gobernar.

Sólo gobernando mejor estaremos reformando verdaderamente la política.

Buenos Aires, 15 de julio de 2003

---

<sup>15</sup> Recuérdese lo señalado más arriba en el sentido de que el producto final de un cuerpo legislativo es elaborado por la totalidad de los legisladores, sesionando en el recinto.

## ANEXO

A simple título ejemplificativo, se desarrolla el siguiente caso.

### **Análisis de: La estructura política del cuerpo legislativo.**

#### **A. Respetto del producto.**

##### **1. ¿Es identificable el producto?**

En realidad, la estructura política elabora diferentes productos, de los que podemos identificar, al menos, tres:

Producto 1. **Servicios de los bloques a los legisladores.** En primer lugar, cada bloque brinda servicios a las oficinas de los legisladores integrantes del mismo. Estos servicios son principalmente: recepción y distribución de la correspondencia y de las publicaciones internas, asesoramiento, centralización y tramitación de solicitudes de los legisladores, etc.

Producto 2. **Resoluciones de los bloques acerca de proyectos.** Además, cada bloque toma una determinada resolución respecto del impulso que se dará o no a determinado proyecto y, consecuentemente, cuál será el grado de apoyo o no que se dará al tratamiento del mismo.

Producto 3. **Generación de acuerdos para la sanción de proyectos.** Desde una óptica más global, en función del acuerdo que se logre en la Comisión de Labor Parlamentaria entre las diferentes posiciones de los distintos bloques, el producto de la estructura política es el sustento de la representatividad a la decisión que se toma y que se manifiesta en el grado de acuerdo logrado para su sanción.

##### **2. ¿Es cuantificable o cualificable?**

Para el producto 1, estos servicios son, en general, suficientemente tangibles y susceptibles de ser cuantificados y calificados.<sup>16</sup>

Para el producto 2, el mayor o menor grado de “calidad” de este producto se verá reflejado, en definitiva, en el mayor o menor grado de cohesión que tenga el bloque en relación con cada proyecto que se discuta. Sin embargo, no es sencilla su medición.

El producto 3, no parece fácilmente cuantificable *a priori*; *a posteriori* podría relacionárselo con la durabilidad de la ley, habida cuenta de que una ley más representativa, seguramente, tendrá mayor durabilidad, mayor permanencia en el tiempo. Tampoco parece definir atributos que hacen al sustento de la representatividad, aunque podría analizarse la base de consenso que la fundamenta.

##### **3. ¿A quién está destinado? ¿Quién es el “cliente”?**

Nuevamente, deberemos analizar cada uno de los productos por separado.

Para el producto 1, el destinatario o cliente es cada uno de los legisladores integrantes del bloque y, de una manera indirecta, los colaboradores del legislador en la estación de trabajo que hemos definido como su oficina o su despacho.

Para el producto 2, podríamos decir que el producto elaborado por cada bloque es el insumo que utilizará la Comisión de Labor Parlamentaria a fin de ordenar y organizar las sesiones.

En relación con el producto 3, podría pensarse que el “cliente” es la misma ley, ya que esa fortaleza de la representatividad política pasa a formar parte del producto

---

<sup>16</sup> Una experiencia interesante fue la que desarrolló el Bloque Justicialista de la Cámara de Diputados de la Nación, a partir de 1987 y durante algunos años, organizando cursos de capacitación. Estos cursos, si bien eran organizados desde la Secretaría Técnica del Bloque, dirigida por Germán Moldes, eran abiertos para todos los asesores y trabajadores de la Cámara y tuvieron una extraordinaria acogida por parte de los demás bloques políticos. Esto podría tomarse como un buen ejemplo de “calidad atractiva”.

mismo.<sup>17</sup> También podría pensarse que es la comisión o el recinto, donde se manifiesta ese acuerdo de representatividad en el proyecto concreto que se aprueba. Una tercera posibilidad sería tomar como “cliente” a la ciudadanía, destinataria primaria de la ley, quien debería sentirse satisfecha con la misma. En este último caso debe advertirse que no puede tomarse a la “ciudadanía” como a un todo compacto e indivisible, porque existen múltiples segmentaciones posibles de dicho cliente, sea por causas geográficas, demográficas, económicas o políticas, con intereses no siempre coincidentes.

#### **4. ¿Pueden determinarse las necesidades, expectativas y requisitos del cliente?**

Para el producto 1, debe tenerse en cuenta lo señalado en el sentido de la renovación permanente de los cuerpos legislativos, lo que produce que muchas veces, el legislador recién ingresado carezca de la experiencia suficiente como para poder determinar él mismo cuáles son sus necesidades y expectativas. Para el legislador experimentado, en cambio, ello es perfectamente determinable.

Para el producto 2 y el producto 3. Ello no es fácilmente determinable.

#### **5. ¿Puede medirse la satisfacción y la insatisfacción del cliente?**

Para el producto 1, la satisfacción o insatisfacción del cliente, aunque de difícil medición, es inmediatamente conocida por cuanto el “cliente” es el mismo legislador que compone el bloque.

Para el producto 2, no parece haber otro modo de evaluar la satisfacción que el mismo grado de acuerdo que obtenga el bloque en cada tema. En el largo plazo, la permanente insatisfacción dará lugar, seguramente, a escisiones en el bloque mismo.

Para el producto 3, si se considera que el “cliente” es la comisión o el recinto, un fuerte apoyo a la ley contribuirá a un trámite más expeditivo. Si se interpreta que es la ciudadanía, se corre el riesgo de medir satisfacciones o insatisfacciones individuales, ya que toda ley implica un nuevo equilibrio social que favorecerá a algunos y perjudicará a otros.<sup>18</sup>

#### **6. ¿Pueden establecerse estándares de calidad del producto?**

Para el producto 1, seguramente sí es posible.

Para los otros productos no creemos que puedan establecerse estándares de calidad, salvo lo ya mencionado en cuanto a la estabilidad y cohesión del bloque a lo largo del tiempo (producto 2) y en cuanto a la durabilidad de la ley (producto 3).

### **B. Respetto del proceso.**

#### **1. El proceso, ¿es adecuado para la obtención del producto?**

Para el producto 1, por tratarse de tareas relativamente simples, es fácil establecer procedimientos adecuados, aunque podrán variar en su aplicación dependiendo de las circunstancias.

Para los otros productos, debe recordarse que los procesos en la estructura política son altamente informales. No es sencillo establecer la correcta adecuación del proceso en relación con el producto.

#### **2. El proceso, ¿es susceptible de ser sistematizado?**

Para el producto 1, con seguridad que sí.

Para los otros productos creemos que muy difícilmente pueda ser sistematizado, aunque sí puede mejorarse el método mediante talleres de capacitación.

#### **3. De ser posible, ¿está sistematizado?**

No suele estar sistematizado.

---

<sup>17</sup> Descartamos esta primera opción porque preferimos pensar en el “cliente” como personas identificables y no como entidades abstractas.

<sup>18</sup> No puede soslayarse, además, que en el caso de las leyes es más fácil detectar la insatisfacción que la satisfacción.

**4. Si está sistematizado, ¿es posible identificar y establecer parámetros de control del proceso?**

Ver respuesta anterior.

**5. ¿Es posible relacionar la calidad del producto con alteraciones o modificaciones en el proceso?**

Para el producto 1 reiteramos que, por tratarse de tareas simple, la adecuación de los procedimientos no ofrece mayores dificultades.

Para los otros productos, en la medida en que el acuerdo parlamentario tiene tres grados, consenso, negociación y votación, podría señalarse que la calidad es superior en el primer grado, intermedia en el segundo e inferior en el tercero.

**6. Para ese proceso, ¿es posible mejorar la calidad de los insumos?**

Es posible mejorarla pero ello no depende directamente de la estructura política. Debería ser tarea de las comisiones que son las que elaboran los proyectos a los cuales la estructura política les brindará un mayor o menor grado de acuerdo y, consecuentemente, de representatividad.

**C. Respetto de la autoridad responsable.**

**1. ¿Existe alguien (o algunos) en condiciones de tomar la decisión de mejorar la calidad de los productos y de los procesos y efectuar las modificaciones necesarias tendientes a lograr que en ese ámbito se cumpla con dicha política?**

Cada bloque en sí resulta suficientemente autorizado como para impulsar las mejoras dentro del mismo bloque. No obstante, ello debe lograrse, precisamente, mediante acuerdos que forman parte, como hemos visto, del producto que el bloque elabora.

La autoridad, tomando a la estructura política completa, es, precisamente también, esa misma estructura política que toma sus decisiones mediante acuerdos interbloques.

**2. ¿Existen claras responsabilidades en relación con la planificación, ejecución, verificación y corrección de las actividades?**

Para el producto 1, con seguridad que sí existe o pueden asignarse rápida y fácilmente.

Para los otros productos la informalidad con que se mueve la estructura política hace que a veces esas responsabilidades se diluyan. Un fuerte acuerdo, no obstante, podría darle ciertas formalidades.

**3. ¿Existen posibilidades reales, por parte de la autoridad, de llevar adelante el proyecto?**

No debe olvidarse que, en realidad, la estructura política está integrada por los mismo legisladores que constituyen la máxima autoridad del cuerpo. Sin embargo, por tratarse de un cuerpo esencialmente deliberativo, la posibilidad de llevar adelante el proyecto requerirá de un alto grado de consenso.

15/7/03