

-
- **Título del trabajo: La calidad en la función legislativa: ¿qué modelo aplicar?**

- **Autores**

- Rona, Nicolás Francisco
 - **Dirección de correo electrónico:** nrona@cae.cnea.gov.ar
 - **Teléfono:** 6779-8584
 - **Celular:** 15-5165-9470
 - **Dirección postal completa:** Presbítero Luis González y Aragón Nro.15, Ezeiza, Prov. de Buenos Aires. (B1802AYA)
 - **Organización a la que pertenece:** Comisión Nacional de Energía Atómica.- Centro Atómico Ezeiza

- Pérez Bourbon, Héctor
 - **Dirección de correo electrónico:** torchiperezbourbon@fibertel.com.ar
 - **Teléfono:** 4554 7463 (particular)
 - **Celular:** (15) 4408 8927
 - **Dirección postal completa:** Heredia 1045, Capital Federal. (C1427CNQ).
 - **Organización a la que pertenece:** (no corresponde)

LA CALIDAD EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

¿QUÉ MODELO APLICAR?

Por: Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon

1. Breve recapitulación de lo hecho.

El presente trabajo es, en realidad, una continuación de trabajos anteriores, comenzados hace algo más de un año.

En ese tiempo, y partiendo de una inquietud inicial acerca de la factibilidad y conveniencia de implementar sistemas certificables de calidad en cuerpos legislativos hemos ido analizando las distintas variables que se nos presentaban para, finalmente, reformular nuestra inquietud inicial preguntándonos no estrictamente acerca de la certificación de un cuerpo legislativo o de sectores de un cuerpo legislativo, sino simplemente acerca de la factibilidad de establecer sistemas de gestión de la calidad o implementar herramientas de la calidad en dichas instituciones, y de analizar qué grado de contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, de la realidad social cotidiana, podría traer ello aparejado.¹

Sabemos perfectamente que la actividad de los cuerpos legislativos no se agota, ni con mucho, en la “fabricación” de leyes. Como sostuviera Alejandro Carbó en el Congreso Nacional, “¡Las Cámaras no son simples mecanismos de hacer leyes y tienen, por sobre todas sus funciones, la función política!”²

En efecto, el Congreso en el orden nacional, las legislaturas en el provincial y los Concejos Deliberantes en el municipal, son los órganos deliberativos básicos de que dispone la ciudadanía para discutir y decidir acerca de las directrices políticas fundamentales que, en cada momento, esa sociedad debe darse. El dictado de la ley es, entonces, sólo la principal herramienta de que dispone ese órgano; es sin duda el aspecto más relevante, el más complejo y el que más se conoce del accionar de un cuerpo parlamentario pero no es, en absoluto, su principal función

No obstante, a efectos de simplificar la tarea de análisis, enfocamos nuestro estudio en el proceso de la elaboración de las normas, entendiendo que si dicho proceso era susceptible de ser gestionado bajos criterios de calidad, seguramente los otros procesos, menos complejos, también lo serían.

Por otra parte, si el proceso de elaboración de la normativa no pudiera ser enfocado con las herramientas de la calidad, cabría preguntarse qué utilidad tendría trabajar con criterios de calidad en los demás procesos.

¹ El acicate que movió nuestra curiosidad fue una noticia aparecida en distintos medios de comunicación en la que se informaba acerca de un diputado de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que había hecho certificar su oficina bajo normas ISO.

² Columba, Ramón. *El Congreso que yo he visto*. Ed. Columba. 4ª edición, 1983, p. 57.

Adicionalmente, entendemos que la utilización de criterios de calidad en el proceso de elaboración de normas en un cuerpo legislativo simplificaría la expansión de esa metodología no sólo a las demás tareas de ese cuerpo, sino también a la elaboración de normas que se realiza en otros ámbitos, por ejemplo, el Poder Ejecutivo.

El siguiente diagrama tal vez aclare el concepto:



El conjunto marcado en trazo lleno representa la totalidad de las actividades que se desarrollan en un cuerpo legislativo. El conjunto señalado con línea punteada representa la totalidad de tareas de elaboración de normas. Nuestro objeto de estudio es la intersección de ambos conjuntos, es decir, las tareas de elaboración de normas que se desarrollan en un cuerpo legislativo.

En efecto, en un cuerpo legislativo se desarrollan muchas tareas que no conducen a la elaboración de leyes; existen otras actividades que dan lugar, en muchos casos, a la aprobación no de una ley sino de una resolución o de una declaración. Sin embargo, la metodología de trabajo es, salvo excepciones, la misma en todos los casos y se basa, preponderantemente, en la deliberación y en el acuerdo. Aun cuestiones que parecerían ser casi de mero trámite como, por ejemplo, la distribución de los legisladores en las diferentes comisiones o la elección de las autoridades del cuerpo, están precedidas de reuniones en diferentes ámbitos (en cada bloque, entre bloques) donde van anudándose los acuerdos que desembocan, finalmente, en la decisión que se adopta por una mayoría que será más o menos unánime en función del grado de consenso alcanzado.

Por ese motivo, todo lo que pueda avanzarse en punto a mejorar la calidad en la deliberación y en la búsqueda de acuerdos no sólo será útil para la formulación de textos legales sino que abarcará prácticamente a la totalidad del quehacer parlamentario.³

³ Nos referimos a la actividad del cuerpo legislativo en lo parlamentario. Existen otras tareas que no guardan ninguna relación con ello; tal el caso de compras, mantenimiento o contabilidad, que no se realizan en función de sistemas de acuerdos sino siguiendo lineamientos técnicos.

De la misma manera, no es el cuerpo legislativo el único que elabora normas jurídicas de cumplimiento obligatorio. En rigor, de la totalidad del plexo normativo a que está sujeto el ciudadano común, sólo una pequeña parte ha emanado del Congreso o de alguna legislatura; en su gran mayoría ha sido dictado como decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones ministeriales o de otros organismos, disposiciones de secretarios o subsecretarios, etc.

No obstante, las reglas de calidad que debe cumplir el texto normativo en sí son, en esencia, idénticas en todos los casos, dentro y fuera del ámbito parlamentario.⁴

Fue por ese motivo, en consecuencia, que nos pareció oportuno centrar el esfuerzo de análisis en el proceso de elaboración de la ley en el cuerpo legislativo.

Si bien a priori suponíamos que ese proceso podía ser susceptible de enfocarse con criterios de calidad, preferimos evitar en la primera etapa de nuestra investigación que dicho prejuicio influyera en las conclusiones y por ello tomamos un camino más largo, analizando exhaustivamente los siguientes temas:

- Definiciones de la calidad según distintos autores destacados en esta materia.
- Distintos modelos de gestión de la calidad, como autoevaluación, certificación, acreditación, reconocimientos mutuos, modelos de comparación, premios a la calidad, entre otros.
- Las actividades realizadas en un cuerpo legislativo con una metodología enfocada en los procesos.
- La importancia del compromiso de las autoridades como prerrequisito ineludible para poder implementar un sistema de gestión de la calidad que apunte a la mejora continua del cuerpo y las características especiales que ello adquiere en una organización que renueva sus autoridades con una frecuencia muy alta.
- Las tres estructuras que coexisten en un cuerpo legislativo y la interrelación entre ellas.
- Las responsabilidades, autoridad y actividades de los legisladores y los procesos desarrollados, a través del estudio de las cinco estaciones de trabajo en las que se desempeñan los mismos.
- El proceso de elaboración de la ley y las etapas que comprende.

Establecido ese marco conceptual volvimos a nuestra pregunta inicial, o sea, si podían aplicarse criterios de calidad a la actividad legislativa, teniendo en cuenta la complejidad de la organización y la existencia de diferencias importantes con otro tipo de organizaciones.

⁴ En rigor, ello ni siquiera es exclusivo del ámbito público: el pliego de condiciones de una licitación, un convenio colectivo de trabajo o el reglamento de copropiedad de un consorcio, que usualmente redacta un escribano, entre otros muchos ejemplos, también deberían formularse siguiendo adecuadas reglas de Técnica Legislativa.

Para ello diseñamos un cuestionario que nos permitiría verificar la existencia de elementos clave para poder implementar un sistema de gestión de la calidad. Este cuestionario, sobre el producto, sobre el proceso y sobre la existencia de autoridades y responsabilidades identificables, debía formularse para cada sector de estructura, para cada estación de trabajo del legislador y para cada etapa de la gestación y elaboración de la ley.

Este cuestionario era la base para la obtención de un diagnóstico adecuado del problema.

En efecto, si podíamos responder apropiadamente a dichas preguntas, tendríamos una idea cabal acerca de qué mejorar, cómo hacerlo y quién debería liderar la iniciativa de mejora.

Los resultados francamente satisfactorios que obtuvimos en los primeros ensayos de utilización de la metodología de diagnóstico señalada, nos animaron a continuar nuestras investigaciones en esa línea.

Las conclusiones de esta primera etapa fueron que:

1. Es importante aplicar criterios de calidad a las actividades legislativas, por el impacto de sus productos en la convivencia social.
2. Pueden aplicarse criterios de calidad a los distintos sectores y procesos de un cuerpo legislativo.
3. Pueden 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 los procesos.
4. Más allá de la certificación o no, todos los procesos legislativos son susceptibles de ser mejorados continuamente -y deberían serlo- 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 que una iniciativa de calidad sea no sólo exitosa sino, además, sostenible en el tiempo, debe lograrse, como requisito ineludible, un consenso lo más amplio posible en el cuerpo legislativo.

En una segunda etapa, aún centrados en el proceso de elaboración de la ley avanzamos en los requisitos de calidad que debían cumplir los dos aspectos que consideramos prioritarios en relación con dicho proceso: es decir, la calidad de la deliberación y la calidad del texto normativo.

Confirmamos entonces las conclusiones anteriores y agregamos que “sería muy útil, también, elaborar paralelamente un modelo de gestión específico para las actividades legislativas, de modo de dar un sustento normalizado a las mejoras que se realicen”.⁵

⁵ Este trabajo fue presentado en el 2º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad", realizado en Córdoba del 27 al 29 de noviembre de 2003. Las respectivas ponencias, que estuvieron a cargo de Nicolás Rona, Héctor Pérez Bourbon, María Alejandra Svetaz y Fermín P. Ubertone, pueden consultarse en www.aaep.org.ar. En adelante, cuando hablemos de “nuestro trabajo anterior”, nos referimos a éste.

2. Los modelos de gestión y las herramientas de la calidad.

Según hemos visto, habíamos llegado a la conclusión de que los criterios de calidad sí son aplicables a las actividades de un cuerpo legislativo y, además, deberían aplicarse para buscar un mejoramiento en la calidad de vida de la sociedad.

Habíamos visto también que existen diferentes maneras de encarar la tarea de mejorar la calidad de una organización y de los productos que ella elabora, según el modelo que se adopte para encarar dicha tarea de mejora.

Debemos entonces ahora preguntarnos cuál es el modelo más adecuado para aplicar en un cuerpo legislativo.

Para ello, debemos primero analizar algunas particularidades de este tipo de organización, a la luz de lo que los diferentes criterios de calidad determinan.

2.1. Las dimensiones de la calidad.

En nuestro trabajo anterior mencionamos distintas definiciones sobre calidad elaboradas por distintos expertos en el tema, y llegamos a la conclusión de que la que resultaba más útil era la de Noriaki Kano, quien habla de “tres dimensiones de la calidad”.⁶

Veamos entonces cuáles son esas dimensiones de la calidad y cuál es su aplicación en el caso la elaboración de una norma legal.

1ª dimensión: el cumplimiento de los requisitos básicos.

Esta primera dimensión se refiere simplemente a que el producto o servicio debe cumplir con su finalidad primaria: si es un teléfono, que uno pueda comunicarse; si es un medio de transporte, que lo lleve al destino previsto en un tiempo apropiado.

El cumplimiento de estos requisitos no garantiza satisfacción, pero su incumplimiento produce gran insatisfacción.

2ª dimensión: el cumplimiento de expectativas.

Esta segunda dimensión se refiere al cumplimiento de esas expectativas que tiene el usuario y que hacen que la utilización del producto o servicio en cuestión se transforme en algo más agradable que si esas expectativas no se vieran cumplidas. Por ejemplo, que el servicio de transporte no sólo cumpla con el requisito básico de llegar a destino en tiempo apropiado, sino que, además, las butacas sean confortables.

El cumplimiento de estos requisitos agrega satisfacción y su carencia agrega insatisfacción.

⁶ Para un análisis más detallado, ver nuestro trabajo anterior, Capítulo II, Primera parte, punto B.

3ª dimensión: la satisfacción de necesidades latentes.

Es aquella 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, recordábamos en nuestro trabajo anterior 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.

Como vemos, esta tercera dimensión avanza aún más en el concepto de calidad: satisfacer aquellas necesidades que el usuario ni siquiera había advertido. A esta dimensión de la calidad se la llama también “calidad atractiva” y a las necesidades de este tipo se las llama “necesidades latentes”.

Lógicamente, estas categorías van variando, para el mismo producto o servicio, con el adelanto tecnológico, con las distintas costumbres de la sociedad, en fin, con el transcurso del tiempo. La transformación se da generalmente con el paso de los atributos de la tercera dimensión a la segunda y finalmente a la primera, es decir que lo que en un principio produjo deleite, en algún momento se transforma en un requisito básico. Por esta razón la calidad está asociada a innovación permanente.

Por ejemplo, el aire acondicionado en un automóvil, que hoy casi podríamos decir que forma parte de los requisitos básicos (primera dimensión de la calidad), entraba como segunda dimensión hace quince, veinte o treinta años, y hace ochenta hubiera configurado, sin duda, un ejemplo de la tercera dimensión de la calidad. De alguna manera la sociedad va adoptando como una cosa normal algo que antes le parecía extraordinario.

Curiosamente, en algunos aspectos esta evolución muestra un franco retroceso: es común que se añore, por ejemplo, la calidad de la ropa de hace algunas décadas; lo mismo podría decirse de los muebles o de la vajilla de una casa: los platos de loza inglesa que hace setenta, ochenta o cien años eran prácticamente la vajilla de diario de una familia de clase media, hoy constituyen un objeto casi de lujo para ese mismo nivel socio-económico.

No abordaremos el análisis de por qué suceden estas cosas, por cuanto ello sería un tema totalmente ajeno a nuestro objeto de estudio. Simplemente queremos señalar que eso sucede y que, como veremos tiene una profunda implicancia en la calidad de la ley y de la legislación.

2.2. Los clientes o partes interesadas.

Es fácil advertir que todas las dimensiones de la calidad, en las definiciones de Noriaki Kano, prácticamente se determinan en función del cliente o usuario. Es decir, el producto o servicio será de buena o mala calidad no tanto por sus condiciones intrínsecas sino más bien por la satisfacción o insatisfacción que su utilización produzca en las personas para las cuales fue destinado.

Este concepto es de fundamental importancia en el caso de la legislación. En efecto, en un sistema democrático quienes deben dictar las leyes, los

gobernantes, no deben legislar tanto en orden a sus propias convicciones sino como representantes del pueblo que los ha elegido y les ha asignado precisamente la tarea de gobernar.⁷

Lo que sucede es que, como ya también habíamos advertido, en el proceso legislativo la relación “fabricante – cliente” tiene características muy peculiares que no pueden soslayarse si se pretende aplicar criterios de calidad desarrollados para otros ámbitos.

En efecto, cualquier productor de bienes o servicios tiene la facultad de decidir cuál es el producto o servicio que habrá de elaborar, lo que de alguna manera le permitirá seleccionar cuál es la porción de la sociedad que le interesa tener como cliente. El producto o servicio en sí, su precio, la sofisticación con que se presente, irán sesgando la oferta hacia determinado sector social.

Del mismo modo, cada uno de los integrantes de la sociedad es libre de elegir ése producto u otro elaborado por otro fabricante. Aun en el caso de fabricantes monopólicos, como sucede, en buena medida, con los servicios públicos, el ciudadano tiene la facultad, en última instancia, de no utilizar ese servicio.

En cambio nada de esto sucede en el proceso de elaboración y sanción de leyes: la autoridad no puede elegir a los destinatarios y éstos no tienen más alternativa que aceptar el producto sin ninguna posibilidad de desecharlo.

Todas las leyes afectan, en mayor o menor medida, a todos y cada uno de los habitantes del territorio; aun aquéllas que están destinadas a un solo sector de la población, afectan en realidad a todos.

Supongamos, por ejemplo, que para aumentar los ingresos del fisco se dicta una ley que establece un impuesto a los automóviles.

Esta ley, no hay duda, afectará a los propietarios de automóviles en cuanto se verán obligados a pagar un nuevo impuesto; no hay duda tampoco de que esto les producirá insatisfacción.

Al contrario, podría pensarse que no afecta a quien no posee automóvil. Ello no es así; esta persona también se ve afectada, al menos por dos motivos:

En primer lugar, porque el problema del déficit fiscal no le producirá ningún deterioro en su economía personal, como sí ocurriría si, por ejemplo, se instrumentara un impuesto que repercutiera en el precio del transporte público, que él seguramente utiliza. Es cierto que esto no altera su situación anterior, pero es también cierto que, en términos relativos, en comparación con los otros ciudadanos que sí deben pagar el impuesto, él se sentirá satisfecho; no puede olvidarse que la satisfacción o insatisfacción se mide, en buena medida, por comparación entre la propia situación y la de los demás.

Por otra parte, y sin entrar en un análisis económico más profundo, existen serias teorías que sostienen que el aumento de los impuestos para

⁷ El tema es, ciertamente, muy complejo. Al respecto puede verse en nuestro trabajo anterior el capítulo IV, en el cual M. Alejandra Svetaz aborda el problema del legislador visto, en un extremo, como “delegado o mandatario” y, en el extremo opuesto, el legislador independiente que actúa como “fiduciario”; señala también que en el medio de ese continuo se dan diferentes modalidades.

compensar problemas de déficit fiscal resta dinero de las transacciones comerciales y por lo tanto produce efectos recesivos sobre la sociedad en su conjunto.⁸

De alguna manera sucede con las leyes lo mismo que con el medio ambiente.

Todas las actividades desarrolladas por la población afectan las condiciones del medio ambiente y directa o indirectamente la calidad de vida de las personas. En la medida en que el ser humano, para sus más elementales necesidades de alimentación recurre a la naturaleza, la existencia misma del hombre implica una modificación del medio ambiente.

Esta modificación del medio ambiente, a su vez, repercute en la población generando perjuicios y beneficios, según de quien se trate.

Cuanto más importante sea la obra humana, mayor será la modificación que se produce en el medio y, consecuentemente, el impacto de retorno en la sociedad.

Ese impacto puede ser positivo, mejorando la calidad de vida de parte de la sociedad, negativo, empeorándola, o una suma de impactos positivos y negativos, que es la situación más frecuente.

Estos impactos, además, variarán según la zona geográfica, el grupo poblacional y factores que dependen de la actividad, de su alcance o magnitud y del lugar en que se realice, entre otros.

Por ejemplo, la construcción de una represa inunda terrenos en una magnitud que depende de la topografía del lugar y de la cota máxima de la represa. Todos los terrenos en la zona del embalse quedarán bajo agua, con la consiguiente pérdida de las propiedades, de la flora y de la fauna de dicha zona.

Los terrenos junto al embalse se revalorizarán por convertirse en atractivas propiedades a orillas de un lago, en el que podrán realizarse actividades náuticas y otras de esparcimiento. Desde la zona aledaña hasta zonas relativamente alejadas del embalse habrá cambios climáticos por la aparición de un gran espejo de agua donde antes no lo había.

El resultado final, ¿es positivo o negativo? La respuesta a esto no puede buscarse exclusivamente en la opinión de la persona afectada. Algunos se habrán visto beneficiados y considerarán que la obra es positiva; otros se habrán visto perjudicados y considerarán que la obra no debió realizarse.

Sólo un serio análisis de impacto podrá determinar los beneficios y perjuicios globales de la obra en cuestión.

Las leyes también producen impactos en la sociedad. Todas las personas que reciben impactos como consecuencia de dichas normas son partes interesadas en las mismas.

⁸ No avanzaremos en el análisis de esta cuestión por ser totalmente ajena a nuestro de tema, pero es sabido que existe una fuerte disputa doctrinaria entre los modelos económicos que hacen hincapié en el aspecto impositivo y los que se basan en la disminución del gasto público.

Sin embargo, la apreciación que cada uno de ellos tenga acerca de las bondades o defectos de la ley dependerá, en buena medida, de cuál sea el modo en que se ve afectado.

“Por eso es que yo no puedo considerar que una ley es mala porque me perjudica particularmente a mí. Toda ley implica un nuevo equilibrio que favorecerá a algunos y perjudicará a otros; si el balance es positivo a favor de los beneficios, la ley será buena, aunque yo esté del lado de los perjudicados.”⁹

¿Cómo medir entonces la calidad de la ley?¹⁰

Es ésta, sin duda, una de las tareas más difíciles que debe enfrentar el legislador. Sobre todo porque los resultados de apoyo o protesta por parte de la sociedad recién se verán una vez que la ley ya haya sido sancionada, lo que obligará, para enmendar un posible error, al dictado de otra ley correctiva.

Es por ese motivo que, en nuestro trabajo anterior, establecimos como una etapa importante en la génesis y elaboración de la ley: *el análisis global del problema y la búsqueda de la solución globalmente más conveniente*.¹¹

Al elaborar una norma debería analizarse cuidadosamente cuáles son las partes interesadas y establecer claramente cuáles son las necesidades de cada una de ellas, detectando tanto las necesidades compartidas como las que resultan contrapuestas entre sí, evaluando el impacto que cada una de ellas recibirá de modo de prever la aceptación o rechazo que tendrá la normativa.¹²

2.3. Las dimensiones de la calidad aplicadas a la elaboración de las leyes.

Hechas las aclaraciones previas, entraremos ahora a analizar la aplicación de las dimensiones de la calidad al proceso de elaboración de leyes en un cuerpo legislativo.

En cuanto a la **primera dimensión**, el cumplimiento de requisitos, existe usualmente un cumplimiento formal por cuanto tales requisitos, por lo general, son

⁹ Pérez Bourbon, Héctor. “*Para entender al Congreso*”. (aún inédito).

¹⁰ Nos referimos aquí a la calidad de la ley en cuanto a su contenido. Los aspectos vinculados a la calidad del texto normativo ya fueron desarrollados por Fermín Ubertone en el capítulo V de nuestro trabajo anterior.

¹¹ Un interesante ejemplo de una decisión normativa que adoleció de la falta de un análisis global, fue la que tomó la Inspección General de Justicia (Departamento Federal de Ahorro) con motivo de la escalada del dólar a partir de enero de 2002. En un intento (correcto en su intención pero apresurado en su materialización) de proteger a los suscriptores de planes de ahorro en grupos cerrados, dictó el 4/2/2002, la Resolución n° 1/2002, por la que congelaba el importe de las cuotas de esos planes. Al no congelarse el precio de las unidades, lo que no se advirtió fue que el congelamiento de cuotas, si bien aliviaba la situación financiera de los suscriptores que ya habían resultado adjudicatarios, perjudicaba enormemente a los suscriptores que aún se encontraban en período de ahorro muchos de los cuales, seguramente, verían irremisiblemente perdido el dinero presuntamente ahorrado sin ninguna posibilidad de hacerse del bien objeto del plan suscripto. Ante ello, debió dictar, cinco meses después, la Resolución n° 9/2002 (que inclusive contenía un error material que debió ser enmendado al día siguiente mediante Resolución n° 10/2002) que daba marcha atrás en la decisión adoptada y reencauzaba correctamente la cuestión.

¹² Esta misma cuestión, aunque desde diferentes ópticas, se trata también en el trabajo de Mariano Gerván y Marcela Mustapic sobre “La interacción entre el Poder Legislativo y la sociedad”, y en el de M. Alejandra Svetaz sobre “Las listas de verificación”.

mínimos: sólo unas pocas normas contenidas en la correspondiente constitución, según se trate de una ley nacional o una ley local, que fundamentalmente se refieren a la época del año en que están habilitadas las cámaras para tratar los temas (sesiones ordinarias y extraordinarias), a determinadas mayorías que puede requerir la votación y, en el caso de legislaturas bicamerales, a la cámara en la cual deben iniciarse determinados proyectos.

En algunas legislaturas pueden plantearse otros requisitos internos, adoptados por el mismo cuerpo, pero cuyo incumplimiento, de cualquier manera, no afectaría la validez de la ley desde una perspectiva estrictamente jurídica.

Sea cual fuere el caso, el producto final es un escrito que se pretende que cumpla con ciertos requisitos esenciales para su aceptación formal. El cumplimiento de esos requisitos, no obstante, no significa que se trate de un buen proyecto de ley o de una buena ley.

Hemos visto que, de acuerdo con la primera dimensión de la calidad, el cumplimiento de los requisitos no garantiza satisfacción de las partes interesadas aunque su incumplimiento produce gran insatisfacción.

En algunos casos, la sociedad o una parte significativa de ella percibe, acertadamente o no, la existencia de un vacío normativo y expresa insatisfacción por dicha situación. Sin embargo, la sola aprobación de una ley que dé solución a ese tema no garantizará la satisfacción de la sociedad.

Un ejemplo de actualidad, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, es el Código Contravencional también conocido como "Código de Convivencia". El primero de ellos se dictó el 9/3/1998, como Ley nº 10, en una situación de urgencia muy poco propicia para el dictado de una ley de esa importancia. Lo que sucedía era que, por imperio de la cláusula transitoria duodécima de la Constitución de la Ciudad, caducaban todas las normas contravencionales, entre ellas los Edictos Policiales, al cumplirse tres meses desde la instalación de la Legislatura, con lo que se producía un vacío normativo.

Esta Ley surgió, entonces, para llenar ese vacío normativo pero ello no fue suficiente para producir una satisfacción generalizada en la sociedad. En efecto, no habían transcurrido aún cuatro meses cuando se dictó, el 2/7/1998, la Ley nº 42 que la modificaba. Quince días después, la Ley nº 43 introdujo otra modificación. Antes de cumplirse un año ya eran cinco las leyes modificatorias (además de las mencionadas, la nº 82, del 15/10/98, la nº 142, del 30/12/98 y la nº 162, del 4/3/99). Al presente, se han agregado otras cinco.¹³

Aun así, debe ponerse cuidado en el cumplimiento de esos requisitos básicos y, para ello podríamos recomendar la aplicación de listas de verificación de requisitos básicos para cada tipo de proyecto legislativo.¹⁴

En cuanto a la **segunda dimensión** de la calidad, esto es, la satisfacción o el cumplimiento de las expectativas de las partes interesadas, podríamos

¹³ Al momento en que esto se escribe, fines de julio de 2004, el tema se encuentra en plena ebullición y provocó, inclusive, actos de vandalismo por parte de manifestantes contra el edificio de la Legislatura, el 16 de julio ppdo.

¹⁴ Sobre el tema de lista de verificación, ver el trabajo de M. A. Svetaz mencionado en nota 12.

pensar, en una primera instancia, que a medida que se satisfagan más expectativas de la sociedad habrá satisfacción creciente de la población. Sin embargo, la cuestión no es tan simple.

El problema es que la sociedad está conformada por una diversidad de segmentos o partes interesadas con necesidades y expectativas variadas y en muchos casos contradictorias respecto de los contenidos que debe tener una norma en particular. En este último caso una gran satisfacción de un sector de la sociedad puede corresponderse con una fuerte insatisfacción de otro sector.

En algunos casos las expectativas en determinados temas son medidas y negociables, mientras que en otros casos son consideradas por parte de algún sector de la sociedad como irreductibles y no negociables. Hemos vivido en nuestro país la “Plaza del No” y la “Plaza del Si” como un claro ejemplo de esta contradicción con la que tienen que enfrentarse los legisladores.¹⁵

En un sistema democrático, estas diferencias de ideas, estas diferencias de opinión, se verán reflejadas en la composición del cuerpo parlamentario. Por ese motivo es que en nuestro trabajo anterior habíamos tomado como un punto basal del análisis, el que se refiere a la calidad de la deliberación.

Si en el ámbito legislativo la deliberación se realiza correctamente, con el verdadero deseo de buscar una solución lo más ampliamente satisfactoria posible, es probable que estas divergencias se minimicen. Por el contrario, si la decisión legislativa se toma desde posiciones intransigentes, exclusivamente basadas en circunstanciales mayorías numéricas, el descontento social del sector que se vea perjudicado será importante.

Obviamente, la correcta deliberación debe estar precedida de una adecuada búsqueda de información acerca de cuál es la opinión de la sociedad en el tema. Para ello habrá que utilizar distintas herramientas de consulta de opiniones diversas, tales como el trabajo de los legisladores en sus distritos, audiencias públicas y la atención de las propuestas que ingresan desde la sociedad por personas, organismos no gubernamentales, lobbies, etc.¹⁶ Son asimismo aplicables técnicas convencionales como las encuestas de opinión y los grupos foco.

También en este aspecto es recomendable la utilización de listas de verificación para determinar si se aplicaron los mecanismos y se utilizaron las herramientas adecuadas.

En cuanto a la **tercera dimensión** de la calidad, la satisfacción de las necesidades latentes, se da una curiosa paradoja: este concepto que resulta revolucionario en la industria de producción de bienes y servicios es bastante fácil de comprender y aplicar a la actividad legislativa, como servicio esencial para una sociedad.

¹⁵ Ver la nota “Menem tendrá su acto el 17 de octubre, en la Plaza”, diario Clarín de Buenos Aires, (<http://old.clarin.com/diario/1997/07/17/t-02101d.htm>), 17 de julio de 1997 y el portal de Bernardo Neustadt (<http://www.bernardoneustadt.org/nota.asp?ID=33>), consultado por última vez el 10 de agosto de 2004.

¹⁶ Al respecto ver también el trabajo de Mariano Gerván y Marcela Mustapic, mencionado en nota 12.

Para detectar necesidades latentes no debemos enfocarnos en lo que la ciudadanía solicita o reclama, como es el caso de las dos dimensiones anteriores, sino en los problemas que afectan a la sociedad y que la población no percibe que sean solucionables a través del establecimiento de una normativa.

Justamente lo que hace de un político un verdadero estadista es la capacidad de adelantarse a estas necesidades sociales y solucionar los problemas antes de que se produzcan. No debe olvidarse que la mayoría de las decisiones políticas importantes requieren un tiempo relativamente prolongado de instrumentación antes de que empiecen realmente a rendir frutos. Hay obras que al momento de realizarlas parecen exageradas o desmedidas pero con el transcurso del tiempo se transforman en algo imprescindible. Es el gobernante avezado el que es capaz de asumir el riesgo de pasar por fantasioso y adelantarse a su tiempo.

Por ejemplo un sector de la población que se ve en peligro potencial de sufrir inundaciones u otras calamidades naturales puede que no perciba dicho peligro o que considere que dicho peligro o las consecuencias de un desastre deben enfrentarse con medidas puntuales surgidas de su municipalidad, gobernación o del ejecutivo nacional. Un análisis serio de la problemática puede llevar a la elaboración de planes de prevención y mitigación con obras asociadas que deben formalizarse a través de normativa de distinto tipo.

Esa normativa, debidamente elaborada e instrumentada, puede producir gran satisfacción a la población por solucionar los problemas en una forma efectiva e inclusive ser un factor de generación de empleo a través de la realización de las obras correspondientes.

Lamentablemente, si uno analiza la producción legislativa de la Argentina en su historia institucional desde 1853, podrá advertir que la elaboración de las leyes fue, en realidad, retrocediendo en las dimensiones de calidad planteadas por Kano.

En la segunda mitad del siglo XIX buena parte de la producción legislativa atacaba problemas que aún, en rigor, no existían, al menos en una magnitud preocupante; esa normativa fue, tiempo después, necesaria para el desarrollo del país. Actualmente, al contrario, hay una fuerte y creciente tendencia, no sólo en el Congreso Nacional sino también en las Legislaturas provinciales y aun en el estamento municipal, a legislar simplemente para la coyuntura y para la situación puntual.

Parecería que hubiéramos retrocedido de la tercera dimensión a la primera dimensión.

2.4. Las dimensiones de la calidad en la totalidad de la actividad legislativa.

Si bien el enfoque principal de nuestras investigaciones sigue siendo la tarea de elaboración de la ley, reiteramos que no es ésta la única función de los cuerpos legislativos; les competen también importantísimas funciones de control y otras que surgen del carácter representativo por excelencia que esos cuerpos invisten.

Por ejemplo:

- El control que ejercen sobre el Poder Ejecutivo, en cuanto a la administración, a través del presupuesto y del control presupuestario.
- El control sobre la política exterior, en el caso del Congreso Nacional, a través de los acuerdos a los embajadores y cónsules y de la aprobación o rechazo de los tratados internacionales.
- El control que significan tanto los acuerdos para determinadas designaciones cuanto la remoción por juicio político.
- La creación de comisiones investigadoras o de seguimiento.
- La facultad de citar a los ministros para que den explicaciones sobre asuntos atinentes a sus respectivas carteras.

Todas ellas son, conjuntamente con la actividad de legislar, lo que podemos denominar actividades principales o sustantivas.¹⁷

Estas actividades sustantivas no propiamente legislativas también tienen un impacto importante en la sociedad, aunque muchas veces ese impacto no aparece tan visiblemente a los ojos del observador.

Por ejemplo resulta relativamente difícil visualizar cuál es el impacto que sobre la sociedad tiene el acuerdo del Senado para la designación de un juez.

Sin embargo, en el último año hemos podido apreciar importantes movimientos de distintos sectores sociales reclamándole al Senado que ejerza su facultad de negar el acuerdo a las designaciones de Eugenio Zaffaroni y de Carmen Argibay como miembros de la Corte Suprema de Justicia, al tiempo que otros sectores le reclamaban que el acuerdo les fuera dado.

Por supuesto, buena parte de estas movilizaciones sociales fueron, de alguna manera, alentadas por los medios periodísticos.^{18 y 19}

¹⁷ Un detalle más exhaustivo de este tipo de actividades puede verse en Pérez Bourbon, Héctor. *“El rol del Parlamento y su relación con los otros poderes del Estado (El caso de la República Argentina)”*? publicado en *“El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración”*. Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Svetaz (compiladoras). Organización de los Estados Americanos. Unidad para la Promoción de la Democracia. Buenos Aires. 2000. p. 67 a 101.

¹⁸ Ver las siguientes notas del Diario La Nación de Buenos Aires:

- “Designarán hoy a Zaffaroni para la Corte”, 15 de Octubre de 2003. http://www.lanacion.com.ar/03/10/15/dp_535778.asp?origen=amigoenvio.
- “Highton, la primera mujer en integrar la Corte en democracia”, 9 de Junio de 2004. http://www.lanacion.com.ar/04/06/09/dp_608861.asp?origen=amigoenvio.
- “Objetan la selección de jueces”, 4 de Julio de 2004. http://www.lanacion.com.ar/04/07/04/dp_615724.asp?origen=amigoenvio.
- “Argibay va a la Corte después de un arduo debate en el Senado”, 8 de Julio de 2004. http://www.lanacion.com.ar/04/07/08/dp_616674.asp?origen=amigoenvio.

¹⁹ Ver las siguientes notas del Diario Clarín de Buenos Aires:

- “El Senado respaldaría el ingreso de Zaffaroni a la Corte Suprema”, 15 de octubre de 2003. <http://old.clarin.com/diario/2003/10/15/um/m-641430.htm>.
- “Elena Highton se convirtió en la primera mujer en llegar a la Corte en democracia”, 9 de Junio de 2004. <http://old.clarin.com/diario/2004/06/09/um/m-774439.htm>.
- “Otra mujer a la Corte: aprobó el Senado el pliego de Argibay”, 8 de Julio de 2004. <http://old.clarin.com/diario/2004/07/08/elpais/p-00301.htm>.

Esto muestra, en primer lugar, que el tema en sí es de impacto en la población; pero también muestra que la población no está pendiente del tema. De hecho los acuerdos del Senado son muchos y, en la mayoría de los casos, pasan inadvertidos para la sociedad. No obstante, en situaciones límite o más cercanas al límite, esa misma sociedad reacciona, exigiendo que el cuerpo legislativo cumpla con la función que, como representante del pueblo, le ha encomendado.²⁰

Evidentemente estamos en presencia de necesidades latentes, que sólo se hacen visibles en circunstancias especiales; esto configura un ejemplo palpable de la tercera dimensión de la calidad a que se refiere Noriaki Kano: son necesidades que no se advierten -y hasta podría pensarse que no existen- hasta que es importante advertirlas porque se han transformado en evidentes.

Debe también tenerse en cuenta que en muchos casos los efectos de una ley y de otras actividades sustantivas de un cuerpo se prolongan a través de generaciones futuras, por lo que es necesario que sean concebidas con una visión estratégica de largo plazo y no sólo para atender a demandas coyunturales.

Vemos entonces que las actividades sustantivas del cuerpo legislativo, en la medida en que configuran un servicio esencial que hace a la calidad institucional, deben enfocarse con una visión y una estrategia capaces de satisfacer los tres tipos de necesidades: básicas, de expectativa y latentes; es decir, las tres dimensiones de la calidad.

Además de estas actividades sustantivas en un cuerpo parlamentario, como en cualquier organización, existen otras actividades, usualmente denominadas de apoyo.

Las actividades de apoyo son las que proveen soporte a las actividades principales o sustantivas o hacen al funcionamiento interno de la organización y comprenden actividades tales como mantenimiento, tesorería, personal, compras, sistemas, que son las que permiten el normal desenvolvimiento de la institución.

Están mayoritariamente ubicadas en la estructura administrativa de las legislaturas pero se relacionan con la estructura legislativa y con la estructura política.²¹

Por ejemplo, las actividades de la Biblioteca son de apoyo a la actividad de búsqueda de antecedentes para la preparación y el análisis de proyectos legislativos. Los bloques políticos requieren de insumos de oficina provistos por el sector de Suministros.

Por lo general los destinatarios de estas actividades de apoyo son empleados que trabajan en la legislatura en otras actividades, de apoyo o sustantivas, y también los propios legisladores en sus respectivos despachos, en los bloques, en las comisiones o en las reuniones de la cámara.

²⁰ No es privativo de nuestro país. Lo mismo sucedió en EE.UU. con los intentos de juicio político tanto a Richard Nixon, por el escándalo Watergate, como a Bill Clinton, por el *affaire* Lewinsky. En ambos casos la sociedad siguió muy de cerca las actividades del Congreso en la cuestión aunque, por lo general, el juicio político en sí no es un tema que atrape la atención ciudadana.

²¹ Para el concepto de estructura administrativa, estructura legislativa y estructura política, ver nuestro trabajo anterior en su capítulo III, Primera Parte.

El perfil de los destinatarios es fundamentalmente técnico con experiencia -en el caso de personal empleado en el cuerpo o asesores de los legisladores- o con autoridad para demandar la calidad deseada -en el caso de los legisladores-. Aun cuando se trate de legisladores noveles, con poca experiencia en la tarea, suelen tener asesoramientos que les permiten plantear sus necesidades y evaluar la calidad de los servicios de apoyo que los afectan.

Este tipo de clientes busca normalmente la satisfacción de sus demandas y no pretende una calidad de servicio que produzca deleite como es el caso de los servicios que se brindan a clientes no profesionales. Por ese motivo, la tercera dimensión de Kano, la de la calidad atractiva, no sería crítica de implementar en una primera etapa, la que debería abordarse con un enfoque que priorice la satisfacción de los requisitos de las dos primeras dimensiones, o sea asegurar que se cumplen los requisitos básicos de los servicios de apoyo y las expectativas de los destinatarios de las mismas.

Sin embargo, muchas veces la mejora en la calidad de estas actividades de apoyo produce en el destinatario una importante satisfacción por cuanto le permite mejorar su propia tarea a partir de un subproducto que no se había pensado originalmente como tal.

En la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires hay un ejemplo muy interesante a este respecto:

La Dirección de Taquígrafos, por iniciativa de su Director, Alberto Barcia, desarrolló una plantilla de Word, llamada "legislar", cuya función primaria era unificar los formatos de los proyectos en punto a tipo de letra, márgenes, espaciados, etc., lo que les permitía simplificar su propia tarea de elaboración de la versión taquigráfica.²²

A esta función primaria se le agregaron dos elementos muy útiles:

Por un lado un registrador de cambios del texto, donde se consigna fecha y hora de la última modificación, cantidad de palabras, de caracteres, etc. Esto le facilita enormemente al sector de mesa de entradas verificar que las copias que se presentan por escrito (y que llevan impreso este registro de cambios) sean exactamente un fiel reflejo de la versión que se acompaña, porque así lo establece la normativa interna de la cámara, en soporte magnético. Lo que antes implicaba una comparación por lectura de uno y otro documento, ahora se realiza de un simple vistazo a los datos del registrador.

Por otro lado, se le agregó también un glosario de reglas de técnica legislativa, lo que le simplifica al redactor del proyecto la revisión del mismo, aun durante su confección.

Vemos entonces que en las tareas de apoyo también es deseable buscar el cumplimiento de las tres dimensiones de la calidad aun cuando, como hemos

²² Tal vez es bueno aclarar que, en un cuerpo legislativo, la versión taquigráfica (VT en la jerga parlamentaria), dista mucho de ser una mera desgrabación de lo expresado en el recinto. Además del debate, la VT consigna la totalidad de los textos de los proyectos tratados, aún cuando fueran desechados durante la discusión, y fundamentalmente los textos de los proyectos aprobados, con las modificaciones sufridas en el transcurso del debate. Constituye así el acta oficial de la sesión del cuerpo.

señalado, se tengan prioritariamente en cuenta las dos primeras. Esa prioridad, no obstante, no significa abandonar u olvidarse de otros aspectos que hacen a la calidad, sino establecer un marco de planificación y distribución de los recursos.

2.5. Los modelos de gestión.

En nuestro trabajo anterior habíamos abordado también el tema de los distintos modelos que, sobre esta amplia temática de la calidad, pueden aplicarse en las diferentes organizaciones.²³

Decíamos allí no hay una decisión única y sencilla en cuanto a qué modelo adoptar en una legislatura por diversas razones: la cultura y el tamaño de la organización, la complejidad de los procesos, la visión estratégica de las autoridades, el nivel de idoneidad del personal y de los legisladores, entre otras.

Sin embargo, consideramos que es conveniente adoptar un modelo determinado para poder ir avanzando en la búsqueda de la calidad total de la organización, transitando por un camino ya recorrido y probado por otras organizaciones. Otra alternativa sería diseñar un modelo propio lo que, seguramente, resultaría ser mucho más costoso e incierto en sus resultados.

En esta línea de pensamiento, hemos analizado los distintos modelos existentes a fin de, en una primera aproximación, establecer cuál sería el más ventajoso para aplicar en un cuerpo legislativo.

En razón de las dimensiones que se exigen a este trabajo, a continuación sólo exponemos, y de un modo muy sucinto, las características de dos de ellos: el del Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público en la República Argentina y la norma internacional ISO 9001:2000.

Para ello nos valdremos directamente de lo que los propios modelos afirman acerca de sí mismos.

Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público.

Las Bases del Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público dicen acerca de la Gestión Total de Calidad que:

“Es una filosofía gerencial que consiste en un enfoque sistemático para establecer y cumplir los objetivos de Calidad en toda la organización.

“Un enfoque sistemático para desarrollarla, parte de planificar los objetivos de calidad teniendo en cuenta el conocimiento del cliente, y sus necesidades o expectativas.

“Desarrollar características en productos/servicios que respondan a las necesidades del cliente.

“Desarrollar procesos capaces de producir esas características.

“Transferir esos planes a toda la organización. La esencia de la Gestión

“Total de Calidad consiste en involucrar y motivar a todos los empleados de la organización para mejorar continuamente los procesos de trabajo

*“por medio de la evaluación de los resultados y establecimiento de planes de mejora que cumplan o **excedan** las necesidades de los clientes.”*

²³ Capítulo II, Primera Parte, punto C.

Para ello se vale de la evaluación de la organización sobre la base de los siguientes ocho criterios:

1. Liderazgo,
2. Enfoque en el cliente.
3. Desarrollo del personal.
4. Información y análisis.
5. Planificación.
6. Aseguramiento y mejora de la calidad.
7. Impacto en el entorno físico y social.
8. Resultados de la gestión de calidad.

Particularmente, en relación con el criterio de “Enfoque en el cliente”, reitera que: “Este criterio examina los esfuerzos de la organización para satisfacer o **superar** las necesidades y expectativas de los clientes actuales y potenciales.”

(En todos los caso el resaltado es nuestro).

Como vemos, en un rápido análisis de las bases del Premio podemos apreciar que abarca las tres dimensiones de la calidad de Kano y tiene todas las características de un modelo de excelencia que al mismo tiempo resulta de sencilla adaptación a cualquier organización que busque la mejora continua.

La norma ISO 9001:2000.

Por su parte, la norma ISO 9001:2000, dice en el punto 1.1:

“Esta Norma Internacional especifica los requisitos para un sistema de “gestión de la calidad, cuando una organización

“a) necesita **demostrar** su capacidad para proporcionar de forma “coherente productos que satisfagan los **requisitos del cliente y los “reglamentarios aplicables, y**

“b) aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación “eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua del “sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del “cliente y los reglamentarios aplicables.”

(También aquí el resaltado es nuestro).

La clave de la elección de la norma está para el caso nuestro en el punto a) en cuanto a la necesidad o no de **demostrar** la capacidad y que dicha demostración se orienta a satisfacer los **requisitos del cliente** y los **reglamentarios aplicables**. Es decir que se enfoca en las dos primeras dimensiones de Kano.

3. La elección del modelo. Conclusiones.

Resta ahora, entonces, establecer algunas conclusiones acerca de cuál es el modelo más conveniente a aplicar. Nos inclinamos, por los motivos que más abajo se detallan por el Premio Nacional a la Calidad del Sector Público y la norma ISO 9001:2000.

A simple título de recomendación consideramos que para el manejo del cuerpo legislativo en su conjunto el modelo que más se ajusta es el del Premio, por atender a las tres dimensiones de Kano, apuntar a la excelencia y requerir el

compromiso real y efectivo de los líderes de la organización y el del personal. Al mismo tiempo da un marco de planificación que permite integrar en dicho modelo a otros como los de la propia norma ISO 9001:2000.

El Premio Nacional a la Calidad del Sector Público en Argentina configura un modelo de excelencia concebido para organizaciones públicas, por lo cual resulta más fácil de aplicar al caso de una organización legislativa que el modelo del sector privado.

El modelo del Premio es también una poderosa herramienta de autoevaluación para las organizaciones que permite determinar fortalezas, áreas con oportunidades de mejora y establecer un puntaje que indica en qué grado la organización se acerca a una organización de excelencia ideal.

Si bien todos los elementos que componen el modelo son importantes y están debidamente equilibrados recomendamos, para aquellas organizaciones que están comenzando a implementar un proyecto de gestión de la calidad, prestar especial atención a lo indicado en lo que respecta al liderazgo, enfoque en el cliente, desarrollo del personal y planificación

El proceso de elaboración de las leyes podría comenzar bajo un modelo de gestión de la calidad del tipo ISO 9001, si se pone el énfasis en sistematizarlo y documentarlo o podría comenzar por un modelo del tipo del Premio si se pone el énfasis en la búsqueda de la excelencia en la satisfacción de los destinatarios de las normas. Hay antecedentes de organizaciones que comienzan implementando la norma ISO 9001 y certificando por la misma y continúan con el modelo del Premio. Otras organizaciones hacen lo contrario, comenzando por un modelo de calidad total y certificando las actividades que consideren pertinentes dentro de su estrategia. No creemos que haya en esto recetas infalibles ni fórmulas mágicas.

Sin embargo, por las características tan propias de la organización y el funcionamiento de un cuerpo legislativo, y particularmente en lo que significa la elaboración de las leyes, consideramos que el elegir uno u otro camino no puede ser simplemente el resultado del azar.

En efecto, sin que esto signifique afirmar que el actual sistema de trabajo en esos órganos sea el correcto y no pueda mejorarse, no es prudente tampoco ignorar que, en la realidad actual, toda la actividad parlamentaria en lo referente a la sanción de las leyes está fuertemente sometida a presiones sectoriales y partidarias que hace que el producto no siempre sea, en punto a su calidad, lo mejor que puede lograrse; es simplemente lo posible.

Si se aplica un modelo que requiere de una sistematización rígida, se corre el riesgo de que, en búsqueda de una mejora en la calidad se obtenga un resultado no deseado cual es el de la paralización del órgano legislativo.

Insistimos en que esto no significa, en modo alguno, descreer de la posibilidad de lograr un cuerpo legislativo que funcione bajo estrictas normas de calidad. Simplemente queremos advertir que, en nuestra opinión, en el momento actual, con la crisis política y de partidos políticos que está viviendo el país, un plan de acrecentamiento de la calidad demasiado ambicioso puede quedar en una simple expresión de deseos.

Nos inclinamos, por ese motivo, por un mejoramiento que surja de un exhaustivo diagnóstico de cuál es, para ese cuerpo particular en concreto, la situación real. Ese diagnóstico entendemos que puede elaborarse sobre la base de la metodología que desarrolláramos en nuestro trabajo anterior.

El modelo que se adopte, aunque absolutamente sólido en su concepción desde su inicio, deberá ser aplicado en forma gradual y paulatina. La sabiduría popular ha acuñado un dicho: “Lo mejor es enemigo de lo bueno.”

Además, la decisión de elegir entre las distintas alternativas debe ser tomada por las autoridades del cuerpo legislativo en un marco de consenso lo más amplio posible para que tenga una buena probabilidad de mantenerse con el paso del tiempo. Insistimos en lo que mencionábamos en nuestro trabajo anterior en el sentido de que en estos órganos los legisladores son, a la vez, la autoridad y el operario final.²⁴

Para las áreas de apoyo sí consideramos conveniente, dentro del marco general mencionado, adoptar un sistema ISO 9001 que permita demostrar el cumplimiento de requisitos altamente formales. Esto colaboraría con la imagen de transparencia administrativa que la sociedad tanto está reclamando a sus gobernantes.

Buenos Aires, agosto de 2004

²⁴ Al respecto, ver también el trabajo de Gerardo Sanchis Muñoz sobre la idoneidad de los trabajadores públicos como un reaseguro insustituible en lo referente a la sustentabilidad de un proyecto de estas características.