

LA CALIDAD EN LA TAREA LEGISLATIVA

(Un aporte para el debate)

por: María Alejandra Svetaz,
Fermín P. Ubertone,
Nicolás Rona y
Héctor Pérez Bourbon

I

INTRODUCCIÓN

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 han ido perfeccionándose y sistematizándose notablemente 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.

¿En qué medida resultan aplicables esas técnicas a la tarea que desarrollan los cuerpos legislativos?

El Congreso, las Legislaturas y los Concejos Deliberantes tienen una organización altamente compleja y con características muy propias que la 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 su comprensión.

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

En un ensayo presentado en el 1^{er} CONGRESO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, en el mes de septiembre de 2003, procuramos asumir el desafío de analizar la cuestión y proponer líneas de investigación futura en la materia.

Por ello, en este 2º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: *"Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad"*, lo que pretendemos es exponer los avances logrados desde aquel momento, particularmente en dos aspectos: la calidad de la deliberación y la calidad del texto normativo.

En tal sentido, ponemos a consideración de la audiencia los siguientes temas:

1. **La aplicación de normas de calidad en un cuerpo legislativo.** Una propuesta metodológica para el análisis del tema, precedida de un breve

comentario sobre la evolución, principios y tendencias actuales en materia de calidad. A cargo del Ing. Nicolás Rona.

2. **El desarrollo de la metodología de trabajo propuesta.** El análisis pormenorizado de la organización y funcionamiento de un cuerpo legislativo y la aplicación de la metodología a algunos sectores en particular. A cargo del Dr. Héctor Pérez Bourbon.
3. **La calidad de la deliberación.** El modo con que se trabaja y el modo con que debería trabajarse en los cuerpos parlamentarios en la búsqueda de consensos. A cargo de la Dra. María Alejandra Svetaz.
4. **La calidad del texto normativo.** Un análisis sobre los requisitos que, en materia de calidad, debe cumplir un texto normativo y los lineamientos básicos de cómo lograr el cumplimiento de esos requisitos al elaborarlo. A cargo del Dr. Fermín P. Ubertone.

Entendemos que este ensayo puede ser el punto de partida de un interesante debate acerca de la tan necesaria Reforma del Estado, la que no se agota en modificaciones a efectuarse en el Poder Ejecutivo, sino que deberá abarcar a todos los órganos de gobierno.

II

LA APLICACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD **EN UN CUERPO LEGISLATIVO**

por: Nicolás Rona

En este capítulo desarrollaremos, en la primera parte, una breve reseña conceptual acerca de lo que actualmente se entiende por calidad, y propondremos, en la segunda parte, una metodología que creemos convenientemente aplicable al caso de la tarea que desarrollan los cuerpos legislativos

PRIMERA PARTE

Evolución, principios y tendencias actuales en materia de calidad

Es muy difícil resumir en 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 del tema y algunos conceptos básicos sobre qué es la calidad y los principales modelos hoy utilizados.

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.

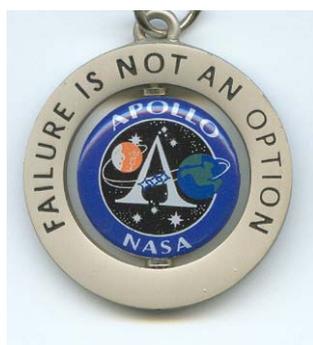
Desde 1920 en adelante, y con el fin de paliar el primero de esos inconvenientes, comenzaron a realizarse experiencias de control de calidad por muestreo de aceptación.

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.¹

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 de la prevención y que ella que 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 su documentación 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.²



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 aquéllos 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

¹ 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; en la industria tabacalera se inspecciona la humedad del tabaco en forma constante a través de sensores instalados en la línea de producción.

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

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 consumidor. En este esquema se considera al personal como el componente más importante de la organización³.

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 su significado.

Según Phil Crosby⁴, **“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 no pongan en peligro la salud de los niños que jueguen con ellos.

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. Juran⁵, **“la Calidad es la Satisfacción del Cliente”**, entendiéndose por cliente a aquél a quien el producto o servicio impacta. Según esta

³ Preferimos hablar de “personal” en lugar de “recursos humanos”, siguiendo la idea de Mario Ackerman de que “si son humanos, no son recursos”.

⁴ 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.

⁵ Joseph Moses Juran nació en Braila (actualmente Rumania) pero vivió desde los cinco años en Estados Unidos. Desde un origen puramente técnico, recibido 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".

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 uno u otro.

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 ese producto se utiliza realmente para aquello para lo que fue diseñado; 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 Kano⁶ 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 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:

- ✓ 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.

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

⁶ 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 transporte público: que se ofrezcan servicios adicionales que no hacen a las necesidades del viaje en sí pero que lo tornan más agradable.⁷

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.⁸

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 que los clientes y usuarios 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 su calidad.⁹ En los tiempos actuales se hace necesario que alguien certifique la 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

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, de cumplimiento obligatorio para quienes querían ser sus proveedores.

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 CONEAU¹⁰ en Argentina. En 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.

¹⁰ 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.

Existen otro tipo de normas llamadas no certificables que establecen lineamientos para los modelos de gestión, sin pretender que su cumplimiento sea auditable; tal es el caso de la ISO 9004. Estas normas son adoptadas para facilitar el enfoque de la organización hacia 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 ellos 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 posteriormente en forma más global en la organización antes de solicitar la ampliación del alcance de los certificados.

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 aquéllos 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 ello, puede producirse 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

Propuesta metodológica

Analizaremos a continuación cuál es la posibilidad de aplicar esas normas y esos criterios de calidad a una tarea tan compleja como es la que desarrollan los cuerpos legislativos 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 quedará para una oportunidad posterior.

Asimismo, dentro de lo que es la tarea de sanción de una ley, hemos circunscripto el trabajo a lo que de ella se desarrolla en el cuerpo legislativo. Sancionada la ley pasará

al Ejecutivo quien también deberá estar de acuerdo para proceder a su promulgación. Esta relación entre ambos poderes queda también, por ahora, fuera de análisis.

En una primera exploración del tema, proponemos encarar el análisis desde tres diferentes ópticas:

a) Un análisis desde la **organización** del cuerpo legislativo.

b) Un análisis desde la **tarea del legislador**, visto como el principal operador de la tarea que en su conjunto desarrolla el cuerpo legislativo, a la par de que es la máxima autoridad de ese mismo cuerpo.

c) Un análisis desde el **proceso** de génesis y elaboración de la ley.

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.

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.

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 que 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 de su demanda.

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 quien 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.¹¹

¹¹ La cuestión es, en realidad, más compleja por varios motivos. Existen leyes que no inciden en la ciudadanía en forma directa y aun la incidencia indirecta es prácticamente irrelevante, como la Ley de Ministerios. Hay otras leyes que podría considerarse que no afectan cada ciudadano en particular pero sí a la ciudadanía en su conjunto, sea en el tiempo actual o a futuro, y que dan lugar al nacimiento de los llamados "derechos difusos". Por otra parte, aunque se considerara al juez como destinatario de la ley, no puede olvidarse que la sentencia judicial repercutirá, en definitiva, en personas concretas.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la ley, en sí, está expresada en un texto escrito, que podríamos considerar un producto tangible; pero ese texto escrito implica, a su vez, una decisión política basada en el consenso, en el acuerdo, de un número relativamente grande de voluntades. Este acuerdo, este consenso que sustenta la decisión política que el texto escrito debe reflejar, es un producto mucho más inasible que el texto escrito en sí. De allí que el análisis de los productos e insumos intermedios en el proceso de elaboración de una ley, resulte mucho más dificultoso que cuando se realiza ese análisis en los ámbitos en los que habitualmente se aplican criterios de calidad.

La metodología de trabajo propuesta.

Por las razones expuestas precedentemente, es que proponemos un estudio de la cuestión, desarrollado en los siguientes pasos:

Primer paso:

Determinar con claridad cuáles son las tres ópticas de análisis propuestas, es decir:

- a) Cómo es la organización de un cuerpo legislativo y cuáles son los sectores de estructura vinculados directa o indirectamente a la tarea específicamente legislativa, o sea a la sanción de una ley.
- b) Cuál es la tarea concreta del legislador en los diferentes pasos que culminan en la sanción de una ley.
- c) Cuáles son las etapas que sigue el proceso de génesis, elaboración y sanción de una ley.

Segundo paso:

Precisado lo anterior, proponemos una batería de preguntas que deberán contestarse para cada sector de estructura que interviene en la sanción de la ley, para cada tipo de tarea del legislador en la sanción de la ley y para cada una de las etapas del proceso legislativo.

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. Respeto 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?

Tercer paso:

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.

Esto resulta necesario por cuanto, como ya hemos advertido, la **estructura**, el **factor humano** y el **proceso**, son tres aspectos actúan sobre el mismo objeto: la ley. En consecuencia, deberán compatibilizarse las respuestas que, sobre el mismo hecho, puedan haberse dado con distintos matices dependiendo de cuál es la óptica de análisis.

Cuarto paso:

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 Premio 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 escala nacional o internacional.

A partir de allí entendemos que podrán aplicarse, seria y sensatamente, normas de calidad en un órgano legislativo.

III

EL DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO PROPUESTA

por: Héctor Pérez Bourbon

PRIMERA PARTE

La estructura de un cuerpo legislativo ¹²

De acuerdo con la metodología planteada en el capítulo anterior, avanzaremos en esta primera parte en un estudio más detallado acerca de las ópticas de análisis propuestas, es decir:

- a) Cómo es la organización de un cuerpo legislativo y cuáles son los sectores de estructura vinculados directa o indirectamente a la tarea específicamente legislativa, o sea a la sanción de una ley.
- b)Cuál es la tarea concreta del legislador en los diferentes pasos que culminan en la sanción de una ley.
- c) Cuáles son las etapas que sigue el proceso de génesis, elaboración y aprobación de una ley.

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. ¹³

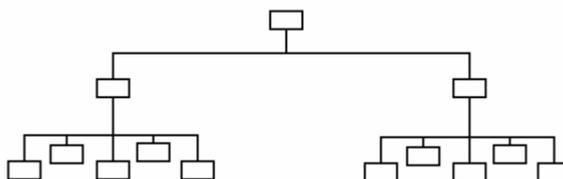
De la Secretaría Parlamentaria dependen fundamentalmente las áreas de apoyo a la gestión legislativa propiamente dicha (Secretaría, Despacho Parlamentario, Comisiones, Taquígrafos, etc.).

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

¹² 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. Es por ese motivo que los diagramas y dibujos -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.

¹³ Algunos cuerpos legislativos 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.

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.

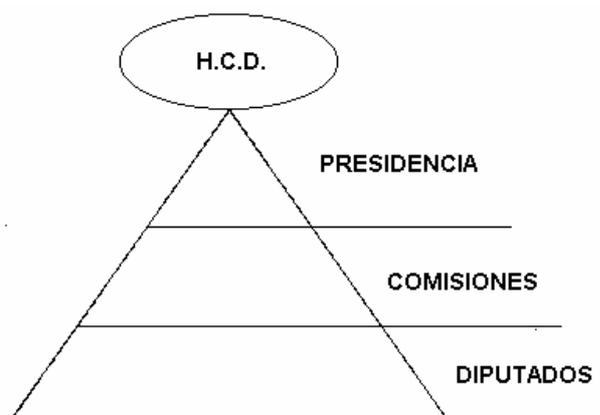


También como en muchas de estas organizaciones, en rigor la máxima autoridad es un cuerpo colegiado: precisamente la Cámara sesionando en el recinto.



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.¹⁴

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.

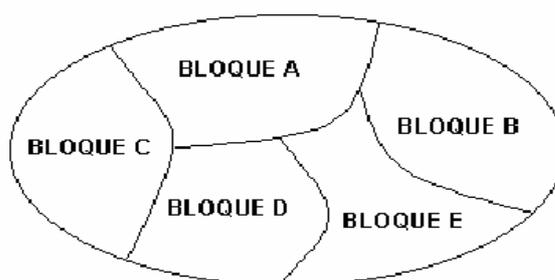
Estos mismos legisladores, integrando las comisiones, constituyen el segundo estamento.

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.

¹⁴ Esta doble condición del legislador de ser, a la vez, integrante de la máxima autoridad del cuerpo y operador final del producto tiene consecuencias importantes, como veremos, al momento de analizar las respuestas correspondientes a "autoridad responsable".

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.¹⁵

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 distingo, 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.

Otro aspecto a tener en cuenta es, precisamente, el grado de formalidad o informalidad que presenta cada una de estas tres estructuras.

La estructura administrativa es altamente formal, sobre todo en los sectores de la Secretaría Administrativa; las liquidaciones de sueldos, los asientos contables y las normas para el mantenimiento de los ascensores, por ejemplo, obedecen sólo a reglas técnicas, formales. La Secretaría Parlamentaria, en cambio, se encuentra sujeta, a veces, a cierto grado de informalidad para poder responder correctamente a las tensiones políticas.

En la estructura legislativa, y particularmente en el estamento de comisiones, es donde se da con mayor equilibrio esta doble tensión formalidad-informalidad, o si se prefiere la tensión técnica-política.

La estructura política, finalmente, es altamente informal.

Vale la pena aclarar que cuando hablamos de informalidad no estamos hablando de que sea una organización desordenada o carente de seriedad. Simplemente queremos hacer notar que tanto en la organización cuanto en el funcionamiento de un cuerpo legislativo conviven aspectos de rígida reglamentación escrita formal con otros aspectos que surgen no de la letra de la normativa sino de acuerdos que podrán ser meramente circunstanciales o fuertemente estables, pero que no están plasmados en ninguna normativa escrita.¹⁶

¹⁵ 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.

¹⁶ Podría hacerse cierta analogía con lo que sucede en una familia o en un grupo de amigos. No existen en estos ámbitos, por lo general, reglamentos escritos; sin embargo, existen reglas de juego, que surgen simplemente del acuerdo de sus integrantes, acuerdos que ninguno se atreve a violar. Cuando más cohesionado sea el grupo, estas normas informales serán más estables, más duraderas y obligarán más a sus miembros.

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 periódicas; 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 ella.

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.¹⁷ 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 Congreso 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

¹⁷ Esto ocurría en los orígenes del sistema parlamentario. Hoy la situación no es esa aunque todavía se produce en algunos casos.

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 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 que no esté sujeta a los vaivenes de los 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.¹⁸

5) La adecuada difusión de la normativa sancionada a fin de que la ciudadanía comprenda que la solución adoptada es la más adecuada que pudo lograrse de entre todas las soluciones posibles; de ese modo, el cumplimiento de las normas se producirá 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.¹⁹

¹⁸ Aunque la sanción de la ley se da como momento inmediato posterior a esta etapa, y con ello culmina estrictamente hablando la tarea del cuerpo legislativo, entendemos conveniente incorporar dos etapas más que coadyuvan a la calidad de la legislación del país.

¹⁹ Si bien las leyes se dictan "con vocación de permanencia", si dictan en un momento dado, con un contexto social, político, económico existente a ese momento. No puede olvidarse, sin embargo, que las

*

*

*

Antes de finalizar esta brevísima descripción del procedimiento, queremos dejar aclarada nuestra posición en relación con algo que habitualmente se identifica con la calidad de la tarea legislativa: nos referimos a los tiempos parlamentarios.

Es generalizada la creencia de que uno de los principales defectos que tienen los cuerpos parlamentarios en cuanto a su funcionamiento, es la lentitud, el exagerado tiempo que tardan las leyes en ser sancionadas. Esto suele verse como una falta de calidad y es habitualmente uno de los principales motivos de críticas hacia los parlamentos.

Por nuestra parte, sin embargo, sostenemos casi exactamente lo contrario. A nuestro entender, y salvo algunas situaciones absolutamente excepcionales que no es del caso analizar aquí, la correcta calidad de la tarea parlamentaria se apoya preponderantemente en un análisis adecuado del problema, una serena evaluación de las alternativas de solución y una búsqueda del más amplio consenso posible. El tiempo que ello lleve debe ser breve pero siempre debe estar subordinado al logro de esos objetivos. Dejar incumplidos o parcialmente incumplidos esos objetivos en función de cumplir con un falso requisito de celeridad no es un trabajo de buena calidad sino exactamente lo contrario, es de mala calidad.

Al respecto se ha dicho:

“[...] la rapidez no es un atributo esencial de una legislatura y, en la mayoría de los casos, acelerar el proceso legislativo no es un propósito deseable. Desarrollar la política pública toma tiempo, mismo en esta era de comunicaciones casi instantáneas. Se debe consultar con los varios sectores de la sociedad que van a ser afectados por una determinada ley importante para determinar sus opiniones. Se debe consultar, asimismo, la opinión de los funcionarios ejecutivos que se van a encargar de la ejecución de la nueva política. Los peritos, eruditos y especialistas técnicos todos tienen un interés comprensible en aportar a la política definitiva que promulgue la Legislatura. Se deben movilizar las facciones legislativas dentro de los partidos y a través de las líneas partidarias en apoyo a la propuesta. La acción rápida puede ser acción irreflexiva.”^{20 y 21}

De hecho, las leyes sancionadas de apuro son las que seguramente deberán ser modificadas más rápidamente. Las leyes meditadas, maduradas, suelen ser las más durables.

*

*

*

Desarrollado entonces el análisis de las tres estructuras del cuerpo legislativo (cada una de las cuales se subdivide, a su vez, en distintos sectores), las cinco estaciones de trabajo del legislador y las seis etapas de la génesis y elaboración de la ley, estamos en condiciones de acometer la tarea de dar respuesta a las preguntas planteadas, para cada uno de esos sectores, estaciones de trabajo y etapas.

realidades sociales son cambiantes y la solución que es buena hoy puede dejar de serlo mañana. A esto se refiere esta etapa.

²⁰ RUNDQUIST, Paul (Funcionario del Servicio de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de EE.UU.), *“Modernización de la Función Legislativa”*. Documentos y Conclusiones, Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria, Buenos Aires, 1990, Tomo I, pág. 357. Citado por ROVNER, Ricardo D. en *“La capacitación de los legisladores”* (inédito), 1999.

²¹ En calidad se utiliza precisamente un concepto, llamado “regla logarítmica” que analiza el creciente incremento del costo que significa la detección y corrección de un error a medida que se avanza en el proceso. Si en el despacho de una Comisión, durante su tratamiento en el recinto, se detecta algún error que no pueda subsanarse en esa instancia, el proyecto deberá volver a la Comisión para que en un nuevo análisis corrija el error. Es cierto que esta vuelta a Comisión tiene un costo; pero ese costo es ínfimo frente al costo que significará el que la ley sea sancionada y promulgada con ese error.

SEGUNDA PARTE

Tres ejemplos de aplicación del cuestionario ²²

Hemos dicho ya que la estructura legislativa es la verdadera “usina productiva” de un cuerpo legislativo. Dentro de esta estructura, a su vez, las comisiones constituyen el núcleo, el crisol, de la tarea de elaboración del texto a aprobarse.

Por ese motivo, consideramos que un análisis de este estamento resultará de suma utilidad para poder establecer líneas de acción sobre los demás sectores, no sólo de la estructura legislativa, sino también sobre sectores de las otras estructuras vinculados directa o indirectamente con la elaboración de la ley.

Es en la comisión donde confluyen en un difícil equilibrio, como hemos dicho, tanto la tensión política cuanto los aspectos técnicos. El despacho de comisión contiene el texto que se pondrá a consideración del pleno del cuerpo, en el recinto, pero no debe olvidarse que ese texto ha surgido de un acuerdo entre legisladores de distintos partidos políticos quienes, lógicamente, habrán llegado a la discusión de la cuestión con ideas originarias sensiblemente diferentes. Es en la tarea de la comisión donde esas posiciones inicialmente lejanas van acercándose hasta lograr un texto común.

En tal sentido, desarrollaremos a continuación tres ejemplos de aplicación del cuestionario planteado en el capítulo II: para el estamento **comisiones** de la estructura legislativa, y para las etapas de la ley que habíamos señalado como tercera y cuarta, es decir **la búsqueda de consenso y la elaboración del texto normativo**.

Para cada uno de esos ejemplos hemos analizado, antes de responder a las preguntas, cuál es la relación del sector de estructura o de la etapa de la ley objeto de estudio, con cada uno de los demás sectores de estructura, con cada una de las estaciones de trabajo del legislador y con cada una de las demás etapas.

Primer ejemplo: Análisis correspondiente al Estamento “Comisiones” de la Estructura Legislativa

Primera sección: Ubicación del tema en relación con los demás ámbitos

1. Sectores de estructura

Este estamento de la estructura legislativa se relaciona con los siguientes sectores de estructura de la siguiente manera:

²² Queremos dejar expresa constancia de nuestro agradecimiento a los cursantes de la materia Teoría y Práctica de Organización y Gestión II, de la Tecnicatura en Gestión Parlamentaria que se dicta en función del convenio tripartito entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). En el ámbito de dicha materia es que hemos ido desarrollando las observaciones y respuestas que conforman el núcleo de esta segunda parte. Los cursantes son: María Alejandra Acorinti, Julia Albisua, Silvia Noemí Cambours, Marina Esther Canella, Eduardo Gustavo Di Fini, Raúl González Dyke, Vanesa Andrea Guardia, Susana Haydeé Lefterov, Oscar Mango, Carlos Luis Mayer, María Luisa Montes, Nilda Beatriz Oribe, Carlos Enrique Peirano, Liliana Alcira Redsan, Hugo Jorge Reyes, Mirta Lidia Ruiz de Larrea, Celia Carmen Salinas, Martín Julián Sulca y Carlos Rubén Villalba.

- a) Estructura Administrativa: Existe una fuerte vinculación entre la Comisión y la Estructura Administrativa. En efecto, los empleados de la Comisión son empleados de planta permanente y reportan a la correspondiente autoridad de la Secretaría Parlamentaria a través de la Dirección de Comisiones. La Comisión recibe y entrega su trabajo a través de expedientes que tramitan en distintos Sectores de la Secretaría Parlamentaria. Por otra parte, los insumos que la Comisión requiere para su tarea cotidiana (papelería, computadoras, útiles de oficina) le son provistos por la Secretaría Administrativa.²³
- b) Estructura Legislativa: El estamento que estamos analizando forma parte de la Estructura Legislativa. Se relaciona con el estamento **legisladores** en cuanto éste suele ser el principal proveedor de los proyectos que la Comisión deberá analizar. Por otra parte, el despacho que la Comisión produce sobre el proyecto original, es un nuevo proyecto que es el que se pondrá a consideración del pleno del cuerpo reunido en el **recinto**.²⁴
- c) Estructura Política: En la mayoría de los Reglamentos de los cuerpos legislativos se prevé que la integración política de las comisiones debe guardar la misma proporcionalidad que la de la totalidad del cuerpo. En consecuencia, se presume que los acuerdos logrados en el seno de la Comisión podrán trasladarse al cuerpo legislativo en su conjunto.

2. Estaciones de trabajo del legislador

La relación del estamento **comisiones** de la estructura legislativa con las diferentes estaciones de trabajo del legislador es la siguiente:

- a) Oficina: Ya hemos señalado que los principales proveedores de proyectos legislativos son los mismos legisladores. Por otra parte, es en esta estación de trabajo donde el legislador realizará, con la colaboración de sus asesores, su análisis personal de los proyectos a estudio de las comisiones que él integra.²⁵
- b) Comisión: El estamento **comisiones** es precisamente el ámbito donde el legislador desarrolla la tarea correspondiente a esa estación de trabajo. No obstante, debe recordarse que en la Comisión trabajan también otras personas, además del legislador.²⁶

²³ Para este análisis, tanto en este ejemplo como en los siguientes, hemos tomado lo que sucede en la Cámara de Diputados de la Nación. Si bien el esquema general de organización de los cuerpos legislativos es el que hemos descrito, no es exactamente idéntico en todos ellos. Por ejemplo: en la Cámara de Diputados de la Nación la máxima autoridad administrativa de la Comisión, el Secretario de Comisión, es un cargo de línea de la planta permanente; en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, el puesto equivalente, llamado Director General de Comisión, es un cargo político de planta transitoria (lo que consideramos que es un error). En consecuencia, la dependencia de la Comisión a los sectores de estructura es más fuerte en la Cámara de Diputados de la Nación que en la Legislatura porteña. Se trata, como hemos señalado, de ejemplos que tienen un cierto grado de generalización y ambigüedad. En un trabajo concreto para un cuerpo legislativo concreto deberán ajustarse estas generalizaciones a la normativa y la realidad existentes en ese ámbito concreto.

²⁴ En algunos cuerpos legislativos existe la posibilidad de que, producido el despacho de comisión, los demás legisladores que no la integran puedan presentar lo que se denomina "Observaciones al despacho". En estos casos el recinto recibe, además del despacho de la comisión, estas otras propuestas y opiniones adicionales.

²⁵ Debe también tenerse en cuenta lo señalado en la nota anterior, respecto de la posibilidad que, en algunas legislaturas, tienen los legisladores que no integran la Comisión de presentar Observaciones al despacho. Esta tarea también la realizará el legislador en el ámbito de su oficina.

²⁶ Corresponde aclarar que de las reuniones de comisión pueden participar también los legisladores que no la integran, con los mismos derechos que los integrantes en lo que hace a la deliberación y discusión del proyecto. Lo único que no podrá hacer es suscribir el despacho. Es frecuente que el legislador autor de un proyecto, concurra a la reunión de comisión cuando ese proyecto se trate, aunque no la integre. Asimismo,

- c) Recinto: Como ya hemos dicho, el proyecto contenido en el despacho de la Comisión es lo que se pondrá a consideración de los legisladores en el recinto. Dependiendo de la maduración que el proyecto haya alcanzado en la Comisión será mayor o menor la tarea del legislador en el recinto en cuanto a lograr acuerdos o corregir textos.
- d) Bloque: Si bien no existe una relación directa entre la Comisión y la tarea del legislador en el bloque, es (o debería ser) el legislador quien podrá mantener informado al bloque acerca de los proyectos que están tratándose en las comisiones que él integra; de esta manera van aunándose los acuerdos que permitirán que el despacho de comisión alcance luego un acuerdo general.
- e) Distrito: no parece haber relación alguna entre la Comisión, como estamento de estructura, y la tarea del legislador en el distrito.

3. Etapas de la elaboración de la ley

La relación del estamento comisiones con cada una de las etapas de la elaboración de la ley, es la siguiente:

- a) Recepción de la demanda social: Aunque es poco frecuente, a veces es la Comisión la receptora inicial de la demanda social, cuando recibe en forma directa y espontánea a algún sector que plantea directamente a la Comisión sus requerimientos. Lo que sí es más habitual es que la misma Comisión busque el intercambio de opiniones con sectores potencialmente afectados por el proyecto que está estudiándose.
- b) Análisis global del problema: Consideramos que, sin perjuicio del análisis que cada legislador pueda realizar a título individual, es la Comisión el ámbito más adecuado para el desarrollo de esta etapa, no sólo en lo ya comentado respecto del intercambio de opiniones con sectores potencialmente afectados, sino también en la búsqueda de otros antecedentes (otros proyectos parlamentarios relativos al tema, legislación comparada, etc.) y en la preparación de cuadros comparativos u otros métodos de análisis. La mayor o menor calidad de estos estudios dependerá, en buena medida, del grado de profesionalización que tenga el personal de la Comisión.
- c) Búsqueda de consenso: La correcta realización de la etapa anterior permitirá que los legisladores que integran la Comisión cuenten con las herramientas necesarias (aunque no estrictamente suficientes) como para buscar una solución de consenso al problema en estudio. Esta solución de consenso, que se verá reflejada en el despacho de la Comisión, deberá también lograr el acuerdo de los bloques políticos, como ya señalamos más arriba. Debe quedar claro que el acuerdo político es una tarea propia y exclusiva de los legisladores; el resto del personal de la Comisión podrá colaborar pero no participa de esta búsqueda de consenso.
- d) Correcta elaboración del texto normativo: Tomada la decisión política, es sí tarea del personal técnico de la Comisión el volcar esa decisión a un texto escrito. Esta es una tarea muy importante de la Comisión habida cuenta de que, como se analiza en el capítulo V, de nada valdría un amplio y acertado acuerdo sobre la decisión a adoptarse para dar solución al problema, si el texto que se propone como texto legal a aprobarse no lo refleja fielmente y carece de los requisitos de calidad suficientes como para que no se vea posteriormente distorsionada, en la práctica, esa decisión.
- e) Adecuada difusión del porqué de la decisión adoptada: La Comisión puede brindar una invalorable ayuda en este aspecto. En efecto, si se ha realizado una correcta búsqueda de antecedentes, un apropiado análisis global de la cuestión y una ajustada

los legisladores que conforman bloques unipersonales o muy chicos, asisten a los debates de comisiones que no integra ningún legislador de ese bloque, cuando se tratan temas que puedan ser de su interés.

evaluación de ventajas e inconvenientes relativos de cada una de las soluciones posibles, ello constituye un excelente material para elaborar documentos orientados a brindar a la ciudadanía una adecuada y convincente explicación de por qué se adoptó esa decisión y no otra. Por ejemplo, puede ser una buena fuente de información para el discurso que el legislador quiera pronunciar durante el debate de la cuestión en el recinto; asimismo, podría ser utilizado para elaborar comunicados de prensa, tanto por parte de los legisladores cuanto del cuerpo legislativo en sí.

- f) Seguimiento de la situación y percepción de cambios sociales: Aunque no suele ser una tarea propia de la Comisión, es posible que ésta reciba inquietudes por parte de sectores de la sociedad tendientes a propiciar una modificación de la normativa.

Queremos reiterar que, tal como se mencionara en el capítulo II, el análisis lo realizamos enfocando sólo la tarea específicamente legislativa, es decir lo conducente a la sanción de una ley dejando de lado, por el momento, las demás funciones del cuerpo parlamentario.

Segunda sección: Respuesta al cuestionario

Corresponde ahora dar respuesta a las preguntas formuladas en el cuestionario. Ellas son:

A. Respecto del producto.

1. ¿Es identificable el producto?

El producto es perfectamente identificable puesto que consiste en el despacho o dictamen final de cada proyecto ingresado a la Comisión.²⁷

2. ¿Es cuantificable o cualificable?

El producto es tangible y puede de ser cuantificado y calificado.

Puede ser cuantificado porque puede saberse la cantidad de despachos emitidos por la Comisión e, inclusive, llevar un registro de ellos.²⁸

También puede ser calificado tanto en lo que hace a la calidad del texto normativo contenido en el despacho cuanto al grado de consenso logrado. Un despacho que tiene disidencias dentro de la Comisión y al que el resto de los legisladores presentan Observaciones, será sin duda un despacho de peor calidad que aquél que logra unanimidad en la Comisión y al cual no se le presentan Observaciones posteriores. Esto se verá reflejado durante su tratamiento en el recinto: un despacho de buena calidad tendrá un tratamiento pacífico con votación unánime y podrá convertirse en el texto sancionado, sin modificaciones; un despacho de mala calidad producirá seguramente un

²⁷ Dependiendo de las reglamentaciones y de las modalidades internas de trabajo del cuerpo legislativo de que se trate, las comisiones podrán o no disponer el archivo de determinados proyectos. En este caso el producto no sería el despacho sino la resolución de archivo. En otros cuerpos legislativos tales proyectos, en lugar de ser expresamente archivados, simplemente no son tratados y se archivan por imperio de las normas de caducidad que establecen los plazos para que ello ocurra. Este “cajoneo” del proyecto no es simple dejadez u olvido sino que suele ser una voluntad clara y concreta de la Comisión. Queremos dejar sentada también aquí nuestra opinión al respecto: el hecho de que la Comisión no trate un proyecto no significa necesariamente una tarea de baja calidad; la propuesta contenida en el proyecto es analizada por la Comisión y si ésta considera que ese proyecto no debe tratarse, por los motivos que sean, ello es no sólo absolutamente lícito sino que es lo funcionalmente correcto. En palabras de Alejandro Carbó “las cámaras no son simples mecanismo de hacer leyes”.

²⁸ Decimos que puede ser cuantificado; no que sea útil realizar esta medición. Ver nota anterior.

debate más áspero, con votaciones divididas, y sufrirá modificaciones antes de su aprobación.

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

El cliente interno es la Cámara en el pleno del recinto donde el producto llega a su destino. Sin embargo, debe satisfacer a cada legislador en forma individual ya que, de no ser así, será objeto de Observaciones por parte de los que no estén de acuerdo.

Por otro lado, vale la pena notar que si el despacho es aprobado sin modificaciones por el cuerpo en pleno, el texto propuesto se convertirá en el texto final de la ley cuyo cliente es la ciudadanía en general.²⁹

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

Si tomamos como cliente al pleno del cuerpo reunido en el recinto, las necesidades y expectativas son básicamente:

- Que el despacho tenga un amplio grado de consenso, reflejado en la ausencia de disidencias en el seno de la Comisión y la ausencia de Observaciones por parte del resto de los legisladores.
- Que cumpla con las reglas de técnica legislativa necesarias para que el texto pueda considerarse correcto desde el punto de vista técnico.
- Que explique en forma clara y precisa el porqué debe tomarse la decisión de ser votado.
- Eventualmente, que sea presentado al recinto en un tiempo apropiado.

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

La satisfacción del cliente se puede medir a través de:

- La calidad del debate que se produce en el recinto, si es de apoyo generalizado al proyecto o si es de enfrentamiento.
- La votación: cuántos a favor y cuántos en contra.

No puede olvidarse que la motivación individual de cada legislador no es necesariamente la motivación del pleno de la cámara. Al acuerdo general se llega porque cada una de las partes ha hecho una transigencia con respecto a sus intereses o perspectivas originarias.

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

No estamos seguros de que puedan establecerse estándares.

B. Respetto del proceso.

1. *El proceso, ¿es adecuado para la obtención del producto?*³⁰

Entendemos que, en general, el proceso adolece de serias falencias. Los principales motivos de ello son:

- No se hacen análisis exhaustivos de los problemas planteados.

²⁹ Ya se mencionó, en el capítulo II, que el tema de quién es el cliente final de la ley es una cuestión más compleja que la simplificación que aquí se realiza. Ver nota 11.

³⁰ El modo en que cada Comisión realiza su tarea es sumamente heterogéneo. Lo que aquí se señalan los principales defectos de método pero ello no es así, ni con el mismo grado de intensidad, en todas las comisiones. Como se aclara en el capítulo V, hay comisiones en las que se cuida más la calidad del proceso y, consecuentemente, obtienen productos de mejor calidad,

- En las reuniones de Comisión se tiende a mezclar la discusión sobre la decisión política con la discusión sobre la calidad técnica del texto.
- Respecto de la elaboración técnica suele haber carencia de personal adecuado para la misma ya sea en la cámara como en las comisiones.
- En algunos casos la relación entre la cantidad de bloques políticos y la cantidad de integrantes de la comisión produce que esa representación proporcional de la que hemos hablado antes se vea completamente desvirtuada. En el caso actual de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, existen 24 bloques políticos y hay muchas comisiones que se componen de siete miembros; ello produce que una considerable cantidad de bloques no estarán representados en la Comisión y el acuerdo que se logre en ésta será, necesariamente, muy restringido.

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

Sí; es posible de ser sistematizado, al menos parcialmente.

3. De ser posible, ¿está sistematizado?

En general sólo está sistematizado en pequeños aspectos vinculados más a la tarea administrativa de la Comisión que a los aspectos vinculados a la tarea específicamente legislativa.

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

Si estuviera sistematizado sería posible establecer ciertos parámetros de control.

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

En algunas cuestiones sí. Si se mejoraran los aspectos señalados para la pregunta 1 de este apartado, sin duda se mejoraría la calidad técnica del producto.

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

Para los insumos tangibles, como es el proyecto sobre el que la Comisión va a trabajar, es posible establecer determinadas normas que obliguen a que tales proyectos estén mejor elaborados.

Respecto de los insumos intangibles, como la voluntad de los legisladores de buscar acuerdos más sólidos, no creemos que esté la Comisión en condiciones de mejorarlos. Debería ser un fuerte compromiso de los mismo legisladores.

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?

En algunas cuestiones es la Cámara en pleno la que debe resolver la cuestión. Por ejemplo, lo señalado en cuanto a la relación entre la cantidad de bloques y la cantidad de integrantes de la Comisión: seguramente se requerirá de una modificación del Reglamento.

En otros aspectos, como por ejemplo el modo en que van a discutirse los temas, la Comisión misma es autoridad suficiente como para imponerlo, ya que en ello tiene plena autonomía.

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

La ya señalada situación de bicefalía que tiene el personal administrativo y técnico de las comisiones, dependiendo tanto de las autoridades de la Comisión cuanto de la Secretaría Parlamentaria, hace que sea difícil el claro establecimiento de responsabilidades.

En cuanto a las actividades que desarrolla el legislador en forma personal, no puede olvidarse que él, a la vez, es autoridad, con lo que la asignación de responsabilidades puede existir pero resulta difícil la aplicación de sanciones por incumplimiento.

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

En aquéllas cuestiones que deberá decidir el cuerpo en su conjunto y que se verán reflejadas en la adopción de una normativa formal, como es el caso de adecuar la cantidad de integrantes de las comisiones a la cantidad de bloques, la decisión podrá reflejarse en un cambio real y duradero.

Las decisiones que deba adoptar la Comisión para que sean cumplidas por el personal técnico y administrativo, seguramente podrán cumplirse, a menos que colisionen fuertemente con directivas de la Secretaría Parlamentaria, en cuyo caso la real adopción o no de esas medidas dependerá de la relación de fuerzas entre los sectores en pugna.³¹

Para las decisiones que adopte tanto el pleno del cuerpo como la Comisión pero que deban ser cumplidas por los legisladores, la viabilidad de su cumplimiento real dependerá del grado de convencimiento que exista en los mismos legisladores.

Segundo ejemplo: Análisis correspondiente a la tercera etapa de la elaboración de la ley “La búsqueda del consenso”

Primera sección: Ubicación del tema en relación con los demás ámbitos

1. Sectores de estructura

Esta tercera etapa de la elaboración de la ley se relaciona con los siguientes sectores de estructura:

- a) **Estructura Administrativa:** En los casos en que existe, dentro de la Estructura Administrativa del cuerpo legislativo, una oficina técnica de búsqueda de antecedentes y de asesoramiento, esta etapa podría estar vinculada con ese sector, por cuanto para una adecuada búsqueda de consenso debería ser importante una información lo más completa posible sobre el problema.
- b) **Estructura Legislativa:** La búsqueda de consenso sobre un proyecto concreto se da preponderantemente, aunque no exclusivamente, en el estamento **comisiones**.³² Otro ámbito importante de consenso es la **Comisión de Labor Parlamentaria**. En la práctica, es común que también se dé en el estamento **recinto**, si el tema es tratado sobre tablas o no ha tenido un buen trabajo y una buena maduración en las comisiones y en la Comisión de Labor Parlamentaria.

³¹ No debe sorprender que se hable de relación de fuerzas entre los legisladores y un funcionario, donde parecería que éste último lleva necesariamente las de perder. No es así. En algunos cuerpos legislativos el Secretario Parlamentario es un funcionario con tanto o más poder que los legisladores. Así sucedía, por ejemplo, en el Congreso Nacional de hace un siglo. En 1912, David Zambrano renunció a su banca de diputado para hacerse cargo de la Secretaría Parlamentaria de esa Cámara, cargo que retuvo por más de veinte años, a pesar de la fuerte irrupción del radicalismo a partir de 1916.

³² Recuérdese lo señalado en el sentido de que del acuerdo que se logre en la Comisión pueden participar no sólo sus integrantes sino cualquier diputado. Ver nota 26.

- c) Estructura Política: Éste es otro ámbito importante de acuerdo tanto en el interior de cada bloque cuanto entre bloques.

2. Estaciones de trabajo del legislador

La relación de la tercera etapa de la elaboración de la ley con las estaciones de trabajo del legislador es la siguiente:

- a) Oficina: No parece haber más relación entre esta estación de trabajo y esta etapa que lo que pueda hacer el legislador en cuanto a un mejor análisis del tema y sus distintas variantes.
- b) Comisión: Es seguramente donde existe mayor relación, en una tarea que es propia e indelegable del legislador.
- c) Recinto: Como ya hemos dicho, a veces, si el proyecto llega al recinto sin una buena maduración, es el lugar donde se busca el acuerdo. No es recomendable como metodología de trabajo por cuanto el recinto, en realidad, está diseñado para la toma de decisiones por votación y no por acuerdo.
- d) Bloque: Es el segundo ámbito importante de acuerdo; también en este ámbito es una tarea propia e indelegable del legislador. En efecto, el legislador de un bloque que integra la comisión que está estudiando el tema, oficia de nexo entre el consenso que se logra en el bloque, entre legisladores de la misma o semejante posición ideológica y el consenso que se logra en la comisión, entre legisladores de diferentes posiciones ideológicas. Esto, trasladado a cada uno de los bloques, facilita el acuerdo global.
- e) Distrito: No parece haber relación alguna entre la búsqueda de acuerdo y la tarea del legislador en el distrito, salvo las presiones que el legislador pueda recibir, a favor o en contra del proyecto, por parte de la ciudadanía de ese distrito.

3. Etapas de la elaboración de la ley

La relación de esta tercera etapa de la elaboración de la ley con las demás etapas, es la siguiente:

- a) Recepción de la demanda social: La relación que podría existir entre estas dos etapas de la ley es que, seguramente, una demanda social más fuerte o más generalizada motivará a los legisladores a insistir más en la búsqueda del consenso suficiente como para sancionar la ley. No obstante, esto mismo puede volverse en contra porque podría suceder que la búsqueda del consenso se realizara sólo hasta asegurar el número de la votación, en lugar de ampliarlo lo más posible.
- b) Análisis global del problema: Consideramos que existe una fuerte relación entre estas dos etapas. En efecto, un estudio sólido, con una aquilatada evaluación de las ventajas y desventajas de cada una de las soluciones posibles, debería desembocar en que hubiera mayor cantidad de legisladores que estén dispuestos a apoyar la alternativa que aparezca como más conveniente; la falta de información o la falta de análisis suele producir que cada legislador siga atado a prejuicios o preconceptos de los cuales nunca analizó las desventajas sino sólo las ventajas.
- c) Búsqueda de consenso: Es la etapa en análisis.
- d) Correcta elaboración del texto normativo: Si bien la búsqueda de consenso se realiza más sobre la decisión política que sobre el texto en sí, hay que tener en cuenta que la búsqueda de consenso obliga a clarificar mejor cuál es la solución que quiere darse al problema, lo que contribuirá a una más ajustada elaboración del texto. Muchas veces sucede que el texto no es suficientemente claro porque la decisión política no es suficientemente clara.

- e) Adecuada difusión del porqué de la decisión adoptada: Un consenso muy amplio mostraría a la ciudadanía que la solución buscada es la más conveniente. Un consenso limitado sólo a la obtención del número suficiente para la votación, seguramente llevaría a los ciudadanos que coinciden ideológicamente con los legisladores que se opusieron al proyecto, a considerar que la ley sancionada no es buena.³³
- f) Seguimiento de la situación y percepción de cambios sociales: No parece haber relación alguna entre la búsqueda del consenso para un proyecto determinado con el seguimiento posterior. La ley, aunque sea para el futuro, se sanciona hoy de modo definitivo y las modificaciones posteriores requerirán de una nueva ley. Lo que sí es probable es que una ley con un amplio consenso tenga una mayor durabilidad, ajena al peso relativo de las mayorías circunstanciales.

En un análisis ideal de la cuestión, entendemos que en cuanto a la relación de esta etapa de la ley con la calidad, el problema debe focalizarse en la tarea de los legisladores en la Comisión y en los respectivos bloques.

Si el proyecto contenido en el despacho elaborado por la Comisión tiene un amplio consenso probablemente no sufrirá modificación alguna durante el debate en el recinto y se transformará en el texto definitivo de la ley. Por supuesto, para que no haya modificaciones en el recinto, el proyecto no sólo deberá tener un consenso amplio sino también una correcta calidad técnica (cuarta etapa de la elaboración de la ley: correcta elaboración del texto normativo).

En resumen, las respuestas que siguen se corresponden, prioritariamente, a la búsqueda del consenso que sobre un proyecto concreto se da en las comisiones y en los bloques y que se cristaliza en el despacho de la Comisión.³⁴

Segunda sección: Respuesta al cuestionario

Corresponde ahora dar respuesta a las preguntas formuladas en el cuestionario. Ellas son:

A. Respecto del producto.

1. ¿Es identificable el producto?

Si nos atenemos a la tarea de la Comisión, el producto es, según como se mire, el consenso en abstracto o el proyecto consensuado; nos inclinamos por esto último. El producto es el consenso que se refleja en el texto del proyecto contenido en el despacho de la comisión.³⁵

³³ En un trabajo preparado durante el curso citado en nota 22, Carlos Peirano y Eduardo Di Fini plantearon una interesante distinción entre “consenso de sanción”, que es el que debe reunir a los legisladores al momento de sancionar la ley, y “consenso de acatamiento”, que es el que debe darse en la población una vez que la ley ya fue sancionada y promulgada. Difícilmente se logrará el segundo si no ha podido lograrse el primero.

³⁴ Esto que aquí se señala produce que algunas respuestas, tanto para este ejemplo como para el siguiente, aparezcan de algún modo superpuestas con las que se reseñaron para el primer ejemplo, en el que analizamos a la Comisión como órgano de estructura. En aquel caso el producto era el despacho de Comisión como un todo; en este ejemplo y en el tercero, el producto será, en cada caso, uno de los componentes de ese mismo despacho.

³⁵ Entendemos que el tema es altamente complejo. Por eso creemos que puede clarificarse luego de la lectura de los capítulos IV y V.

2. ¿Es cuantificable o cualificable?

El producto es relativamente inasible y, en consecuencia, difícil de medir. Sin embargo existen algunos parámetros que permiten saber si el consenso alcanzado es sólido o escaso. Si el proyecto tiene disidencias, por ejemplo, tendrá menos consenso que el que ha sido aprobado por unanimidad.

Además, el consenso puede ser gradual, ya que las personas pueden cambiar de opinión con el transcurso del tiempo. El hecho de que haya un apoyo inicial de poco consenso no implica que esta situación no pueda revertirse o modificarse.

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

El cliente es la cámara y esto es prácticamente igual que en las comisiones. El cliente es la cámara, en un sentido, pero también los son los legisladores en su totalidad aunque vistos individualmente.

4. ¿Pueden determinarse las necesidades y expectativas del cliente?

Como ya vimos, el cliente es la cámara, con cada uno de los legisladores que la componen. Ya sea vista como cuerpo o como un conjunto de individualidades, las necesidades y expectativas coinciden en que se espera el mayor grado de consenso posible.

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

Hemos dicho que tal vez no sea posible cuantificar el producto pero que sí pueden establecerse ciertos parámetros. Puede tenerse una clara idea del consenso logrado, haciendo un análisis concreto sobre el despacho: si tiene Observaciones, disidencias (parciales o totales), despacho de minoría, etc. Las necesidades y expectativas del cliente se verán cumplidas si el grado de consenso es alto; en ese caso podemos decir que la satisfacción del cliente será alta.

6. ¿Pueden establecerse estándares de calidad del producto?

No creemos que sea posible establecer estándares, pero sí hay algunos modos de apreciar el consenso alcanzado para ese despacho, a través del análisis de las disidencias, Observaciones, etc.

B. Respecto del proceso.

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

A nuestro entender el proceso adolece de muchos defectos, algunos de los cuales fueron señalados en el ejemplo anterior.

- En general, el modo en que se discuten los temas no es el adecuado porque se va a confrontar y no a consensuar.
- Los legisladores muchas veces carecen de la suficiente información técnica como para acercar posiciones originalmente enfrentadas.
- Muchas veces la discusión se confunde entre la solución política a adoptar y el texto que está analizándose.
- Aun cuando se logre consenso en la comisión, la organización estructural de las comisiones en cuanto a la relación entre la cantidad de integrantes y la cantidad de bloques representados dificulta la posibilidad de que el consenso se generalice.

- Igualmente, un excesivo número de bloques dificulta el acuerdo entre bloques.

Por todos estos motivos no creemos que el proceso sea el adecuado.

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

Es posible sistematizar el proceso estableciendo algunas reglas claras de discusión que corrijan los defectos apuntados en la respuesta anterior.

3. De ser posible, ¿está sistematizado?

Por lo señalado, el proceso, por lo general, no está sistematizado.

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

Si se lo sistematizara podrían establecerse parámetros de control.

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

Parecería que sí ya que el consenso que se logre seguramente tendrá relación con:

- La búsqueda de antecedentes y un mejor estudio técnico del problema. Un mejor análisis facilitaría el consenso, sobre todo en la evaluación de alternativas.
- La cantidad y el tamaño de las comisiones. Si pudiera lograrse una mayor representación en las comisiones, el consenso que allí se logre tendría mejores posibilidades de expandirse a todo el cuerpo.
- Los tiempos del tratamiento. Ciertas veces por el apuro de sacar un despacho, éste sale sin una maduración lo suficientemente razonable. En general, el apuro conspira con la calidad del despacho.
- La información entre la Comisión y los distintos bloques. Sería conveniente que en los bloques se supiera qué temas se están tratando en las comisiones, de modo de poder ir anticipando la búsqueda de consenso. Tendría que haber una alta frecuencia de ida y vuelta entre Comisión y bloques.

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

El insumo en realidad no es el proyecto que se analiza sino que es el conocimiento previo que sobre ese tema tiene cada uno de los que deben lograr el consenso. El insumo es el conocimiento que cada uno de los legisladores posee sobre el tema en análisis. El conocimiento que cada legislador tenga previamente sobre cuáles son las alternativas posibles de solución va a mejorar la calidad del insumo (el haber podido evaluar cada alternativa de forma integral).

Asimismo, también puede considerarse como insumo el conocimiento que tengan los legisladores acerca de cuáles son los métodos correctos de discusión, unido a la voluntad de buscar el acuerdo.

En ambos casos, el mejoramiento de los insumos no depende más que de la decisión de cada legislador. No puede serle impuesto de afuera.

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?*

La respuesta varía según cuál sea la decisión a tomar:

- Los problemas estructurales de comisión que dejan sin representación a muchos bloques es una cuestión que sólo puede resolver la cámara como máxima autoridad.
- El análisis técnico que de un proyecto se haga en la comisión, lo puede decidir la misma comisión; no hace falta que la cámara intervenga.
- El trabajo que se tome el legislador para ir mejor preparado técnicamente a la discusión no está sujeto a ninguna autoridad salvo al legislador mismo.
- La modificación de la metodología de discusión en la búsqueda de un mejor consenso, sólo puede decidirla en conjunto la totalidad de los legisladores de la Comisión o, en su caso, los del bloque que decida aplicar esa metodología.

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

Para las tareas de tipo administrativo o técnico que servirían como preparación para un mejor debate, no habría inconvenientes en asignar responsabilidades.

Para el debate en sí, esas responsabilidades son de las mismas personas que son, a su vez, la autoridad que decide el método. Existe una clara responsabilidad, pero lo que ocurre es que esa responsabilidad está en cabeza de la misma autoridad, de los mismos que deciden.

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

La tarea de búsqueda de antecedentes sí es posible llevar a cabo. Sin embargo, en general las cámaras no tienen asesores de comisión de planta permanente y el asesoramiento corre por cuenta de asesores que responden a un solo diputado; en tal sentido, la asignación de responsabilidad puede dispersarse. Sería distinto si existieran asesores generales del cuerpo que se vieran afectados a esa tarea dentro de la Comisión.

En cuanto a modificar las reglas del debate, reiteramos que no necesariamente la autoridad podría llevar adelante el proyecto porque los responsables de seguir esas reglas son los mismos que han decidido adoptarlas.

Tercer ejemplo: Análisis correspondiente a la cuarta etapa de la elaboración de la ley “La correcta elaboración del texto normativo”

Primera sección: Ubicación del tema en relación con los demás ámbitos

1. Sectores de estructura

Esta cuarta etapa de la elaboración de la ley se relaciona con los siguientes sectores de estructura:

- a) Estructura Administrativa: En los casos en que existe, dentro de la Estructura Administrativa del cuerpo legislativo, una oficina técnica de asesoramiento, de redacción o de revisión y corrección de textos normativos, esta etapa estaría vinculada con ese sector. En general las cámaras legislativas, en Argentina, carecen de ese tipo

de áreas o, en los casos en que ella existe, resulta insuficientemente dotada de personal y recursos como para poder abastecer a las necesidades de todo el cuerpo. También podría verse alguna relación entre la etapa 4 de la ley y la Secretaría Parlamentaria, o quien tenga a su cargo la recepción de proyectos legislativos, en la medida en que se reciben proyectos de ley, no sólo por parte de los legisladores, sino también de otro origen (Poder Ejecutivo, la otra cámara en las legislaturas bicamerales, iniciativa popular, proyectos de particulares). Habitualmente, esos proyectos pasan a estudio de la comisión sin una revisión técnica previa.

- b) Estructura Legislativa: La correcta elaboración del texto normativo se da, fundamentalmente, en el estamento **comisiones**; sin embargo, también podría aplicarse en el estamento **legisladores**, relacionado con los proyectos que presenta el legislador. En la práctica, es común que también se dé en el estamento **recinto**, ya que, al menos en algunos cuerpos legislativos las modificaciones de texto durante el debate en el recinto son frecuentes.
- c) Estructura Política: En principio esta etapa de la ley no tiene relación con la Estructura Política, a menos que algún bloque haya creado una oficina técnica que supliera las deficiencias señaladas en a), como servicio a los legisladores de ese bloque.

2. Estaciones de trabajo del legislador

La relación de la cuarta etapa de la elaboración de la ley con las estaciones de trabajo del legislador es la siguiente:

- a) Oficina: Puede ser que en la oficina del legislador se atienda a esta cuestión al preparar el proyecto que se va a presentar; asimismo, hay legisladores que formulan Observaciones a los despachos de comisión, sobre cuestiones de técnica legislativa. De cualquier manera, hay que tener en cuenta que esto varía según la oficina de cada legislador.
- b) Comisión: Es seguramente donde existe mayor relación; no obstante, debe tenerse en cuenta que, en rigor, la tarea de elaboración del texto normativo es una tarea que no corresponde estrictamente al legislador, sino a los asesores técnicos.
- c) Recinto: Como ya hemos dicho, muchas veces se modifican los textos durante el debate; en estos casos el legislador participa de la tarea de elaboración del texto.
- d) Bloque: No habría, en principio, relación alguna entre la tarea del legislador en el bloque y la elaboración del texto normativo. Los acuerdos que se hacen dentro del bloque o entre bloques tienen más que ver con la decisión política que con el texto en sí.
- e) Distrito: No parece haber relación alguna entre la elaboración del texto y la tarea del legislador en el distrito, a menos que reciba una inquietud legislativa en forma de un proyecto ya elaborado, y que el legislador decidiera presentarlo sin cambios.

3. Etapas de la elaboración de la ley

La relación de esta cuarta etapa de la elaboración de la ley con las demás etapas es la siguiente:

- a) Recepción de la demanda social: No parece haber mayor relación entre la correcta elaboración del texto normativo y la recepción de la demanda social, salvo el supuesto de que dicha demanda se reciba a partir de un texto normativo ya elaborado, que la comisión hace suyo sin modificaciones.

- b) Análisis global del problema: No parece haber mayor relación entre la correcta elaboración del texto normativo y el análisis del problema; esto segundo apunta a la calidad de la solución en sí y no a cómo se escribe esa solución.
- c) Búsqueda de consenso: Como ya hemos dicho en la parte pertinente del ejemplo anterior, si bien la búsqueda de consenso se realiza más sobre la decisión política que sobre el texto en sí, hay que tener en cuenta que la búsqueda de consenso obliga a clarificar mejor cuál es la solución que quiere darse al problema, lo que contribuirá a una más ajustada elaboración del texto. Muchas veces sucede que el texto no es suficientemente claro porque la decisión política no es suficientemente clara.
- d) Correcta elaboración del texto normativo: es la etapa en análisis.
- e) Adecuada difusión del porqué de la decisión adoptada: La relación entre ambas etapas depende de si se considera “elaboración del texto normativo” sólo a la elaboración del articulado o si se incluye también en este concepto a la redacción de la fundamentación. En el primer supuesto la relación será prácticamente nula; en el segundo, la fundamentación podrá ser de utilidad para la difusión del porqué de la decisión.
- f) Seguimiento de la situación y percepción de cambios sociales: No parece haber relación alguna entre la elaboración de texto normativo, aunque incluya la fundamentación, con el seguimiento posterior. La ley, aunque sea para el futuro, se redacta hoy de modo definitivo. Las modificaciones posteriores requerirán de una nueva ley.³⁶

En un análisis ideal de la cuestión, entendemos que, como en el ejemplo anterior, el problema debe focalizarse en la tarea de la Comisión, teniendo en cuenta que, como hemos dicho, no es la tarea específica del legislador en la Comisión, sino más bien la tarea de la Comisión vista desde una perspectiva global (legisladores más personal técnico y administrativo).

Si el proyecto que fue presentado y que la Comisión tiene a estudio está bien elaborado, tal vez facilite las cosas, siempre y cuando la Comisión lo acepte y lo despache sin modificaciones. Si la Comisión lo modifica, por razones de diferente decisión política, las bondades técnicas del proyecto presentado serán irrelevantes frente a la tarea de nueva redacción de la Comisión.

Asimismo, si el proyecto contenido en el despacho elaborado por la Comisión es técnicamente correcto, puede ser que no sufra modificación alguna durante el debate en el recinto y se transforme en el texto definitivo de la ley. Por supuesto, para que no haya modificaciones en el recinto, el proyecto no sólo deberá tener una correcta calidad técnica sino que también, y mucho más importante, un sólido consenso en la cuestión de fondo (tercera etapa de la elaboración de la ley: búsqueda de consenso).

En resumen, las respuestas que siguen se corresponden, prioritariamente, a la correcta elaboración del texto normativo que contiene el despacho de la Comisión.

³⁶ Lo expresado será cierto en el caso de que el proyecto finalmente aprobado cumpla con los requisitos de calidad. Si el texto es defectuoso puede suceder que la realidad no muestre los resultados esperados. En ese caso habrá que proceder a una modificación de la ley pero no por haberse modificado las condiciones sociales sino para dictar un texto que corrija las falencias del anterior.

Segunda sección: Respuesta al cuestionario

Corresponde ahora dar respuesta a las preguntas formuladas en el cuestionario. Ellas son:

A. Respecto del producto.

1. ¿Es identificable el producto?

Sí; el producto es identificable: es el texto normativo que constituye el despacho de la Comisión. Si se modifica el texto en el recinto, durante el debate, el producto será el texto modificado. Ya hemos advertido, no obstante que ello no es conveniente.

2. ¿Es cuantificable o cualificable?

El texto es cualificable pero no es cuantificable.

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

En tanto el texto escrito es el soporte tangible que contiene la decisión que la Comisión aconseja aprobar, la respuesta a esta pregunta es idéntica que para el primer ejemplo:

El cliente interno es la Cámara en el pleno del recinto donde el producto llega a su destino. Sin embargo, debe satisfacer a cada legislador en forma individual ya que, de no ser así, será objeto de Observaciones por parte de los que no estén de acuerdo.

Por otro lado, vale la pena notar que si el despacho es aprobado sin modificaciones por el cuerpo en pleno, el texto propuesto se convertirá en el texto final de la ley cuyo cliente es la ciudadanía en general.³⁷

4. ¿Pueden determinarse las necesidades y expectativas del cliente?

Si pensamos en el cliente interno, la cámara, debemos tener en cuenta que, en rigor, lo que le llegará será un despacho de Comisión que consiste en un texto escrito, con contenido normativo y sobre el cual existe determinado grado de consenso. Este consenso, a su vez, no es sólo sobre el contenido sino también sobre el continente, sobre el texto. En tal sentido, las necesidades y expectativas del cliente son las mismas que para los ejemplos anteriores.

Si pensamos en el cliente externo, como el texto legal ya sancionado, la respuesta es que sí: esas necesidades y expectativas son que el texto sea claro y comprensible para el usuario común, para que pueda comprenderla e interpretarla sin dificultades. Hay que prever, además, al elaborar el texto legal, quién será el destinatario habitual de la misma; si es una ley dirigida al gran público -es decir no sólo a profesionales de una determinada rama de la ciencia, como podrían ser los códigos procesales-, deberán extremarse los cuidados en ese aspecto.

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

En cuanto al cliente interno reiteramos el primer párrafo de la respuesta anterior.

En relación con el cliente externo, con la ley ya sancionada, la satisfacción o insatisfacción respecto del texto legal no creemos que sea medible, pero sí detectable, en algunos casos. En algunas leyes instrumentales puede ser, porque a partir de un determinado hecho, cercano en el tiempo a la sanción de la ley, tal vez pueda advertirse que no se interpretó correctamente el texto. En otros casos sólo con el correr del tiempo se detectará que no se interpretó correctamente el contenido de la Ley.

³⁷ Reiteramos lo que ya se mencionó, en el capítulo II, de que el tema de quién es el cliente final de la ley es una cuestión más compleja que la simplificación que aquí se realiza. Ver nota 11.

Por otro lado, no debemos olvidar que, en realidad, al ciudadano común se le presentan juntos el texto y su contenido. No siempre es fácil distinguir si la satisfacción o la insatisfacción se refieren a uno u otro aspecto.³⁸

Finalmente, es sabido que se detectará siempre más fácilmente la insatisfacción que la satisfacción.

6. ¿Pueden establecerse estándares de calidad del producto?

Pueden establecerse parámetros de calidad mediante el dictado de una normativa de cumplimiento obligatorio en materia de técnica legislativa.

B. Respetto del proceso.

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

Creemos que no es el adecuado por dos motivos fundamentales:

- Los cuerpos parlamentarios no cuentan, por lo general, con suficientes técnicos legislativos.
- El hecho de que en la discusión y en el debate se mezclen la decisión política con la redacción, disminuye la calidad de ambas. Un método adecuado sería que primero se tomara la decisión política y luego se preceda a la redacción del texto del proyecto de Ley.

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

Se puede sistematizar, si se logra separar la decisión política de la redacción del texto a través de reglas de elaboración de texto legislativo.

3. De ser posible, ¿está sistematizado?

En general no está sistematizado.

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

Se podría hacer sobre la base de revisión interna.

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

Sí; la aplicación de reglas de técnica legislativa permitiría obtener productos de calidad en el texto, con independencia de las virtudes o defectos que pueda tener la decisión política adoptada.

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

Si tomamos al texto como la transcripción escrita de la decisión política, ésta se transforma en el insumo. En consecuencia, si la Comisión logra mejorar la calidad de la discusión y se obtiene, a partir de allí, una decisión política más nítida, más clara, estaríamos mejorando el insumo del texto escrito. De cualquier manera, para que ello se refleje en una mejor calidad de ese texto se requerirá, por un lado, de técnicos legislativos y, por el otro, de una correcta transmisión a esos técnicos de cuál es la decisión que se adoptó.

³⁸ Un análisis más detallado sobre este tema trata el capítulo V.

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?*

Sí; la Cámara tiene la autoridad suficiente y existe la posibilidad de crear un cuerpo técnico para mejorar la calidad. La claridad y nitidez de la decisión que surja de la discusión política no la puede realizar la Cámara, sino la Comisión misma.

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

Depende de cómo se instrumente el mecanismo, si se crea una oficina técnica, ya sea de redacción cuanto de revisión, pueden asignarse responsabilidades sin mezclar la decisión política.

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

Existe la posibilidad real de crear un cuerpo técnico. El grado de utilidad de ese cuerpo, no obstante, dependerá de la decisión y del acuerdo de los legisladores que integran cada comisión, de utilizar o no esa herramienta.

*

*

*

En los capítulos siguientes se analiza con mayor grado de detalle la calidad de la deliberación en el proceso de búsqueda de consenso y los requisitos de calidad que debe reunir un texto normativo.

IV

LA CALIDAD DE LA DELIBERACIÓN

por: María Alejandra Svetaz

Presentación

Legislar es emprender un largo camino intelectual que comienza con la identificación de una demanda social y culmina con la sanción de un texto normativo.

En este proceso intervienen diversos sujetos, que actúan en diferentes ámbitos y aplican distintos procedimientos. En su desarrollo se integran actos de pura representación, instancias de participación y momentos de deliberación.

De la calidad de este proceso depende en gran parte la calidad del texto normativo.

Para sostener esta afirmación analizamos brevemente algunos aspectos de la representación que asume el legislador; repasamos las formas de participación ciudadana en el ámbito legislativo y nos detenemos en consideraciones acerca de los procesos deliberativos en el seno de las comisiones de asesoramiento; por último proponemos modificaciones al trámite legislativo vigente con el fin de promover un mayor desarrollo de los procedimientos de deliberación.

Entendemos a la representación política como indispensable para el gobierno democrático de comunidades grandes y complejas.

Valoramos las formas de democracia directa incorporadas a las constituciones modernas, advirtiendo que su aplicación ha traído beneficios pero también serios inconvenientes a los gobiernos que las aplican con habitualidad.

Y propiciamos procedimientos de deliberación que permitan alcanzar consensos racionalmente motivados sobre cuestiones de interés general; favoreciendo el diálogo entre todas las partes interesadas, en el que cada una presente argumentos que puedan resultar convincentes y persuadir a la otra a modificar sus posiciones y preferencias alcanzando acuerdos en una situación de plena igualdad y libertad.

Representación política

Según Hannah Pitkin³⁹ el legislador moderno actúa inserto en una compleja red de presiones, demandas y obligaciones.

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

³⁹ Ver Alan Rosenthal, *"The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures"*, CQ Press a Division of Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1998, páginas 9/10.

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

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

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

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

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

Una excepcional instancia de participación del legislador en la formación de la decisión política final proviene de su intervención en el tratamiento del proyecto en el ámbito de su respectivo bloque político o en la Comisión de Labor Parlamentaria.⁴⁰

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

Distintos factores confluyen y proveen al legislador de información útil para formar su decisión:

1. conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.),
2. conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses,
3. conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral,⁴¹
4. conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades,
5. su formación ética y
6. saberes adquiridos a lo largo de su actividad parlamentaria.

¿Pero cómo decide finalmente? ¿Qué grado de autonomía posee el legislador frente a sus representados?

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

⁴⁰ Como se señalara en nota 15, es la Comisión integrada por las autoridades del cuerpo legislativo y de los diferentes bloques políticos, que se encarga de preparar el plan de labor parlamentaria.

⁴¹ Los legisladores, en buen número, constituyen una elite con mayor grado de instrucción que el común de la ciudadanía (alto porcentaje de profesionales) y económicamente más acomodada que la población que representan.

Pitkin señala que el legislador "delegado" es un instrumento de sus representados; a medida que se avanza en la línea el legislador va ganando algún grado de discrecionalidad, pero sobre los temas centrales de la agenda legislativa siempre debe consultar a su electorado. En el tramo medio de la línea continua, el legislador actúa "como le parece que desean sus representados", a menos que estos expresen instrucciones en contrario, supuesto en el que debe obedecerlos; más cerca del extremo opuesto, el legislador decide "como cree que es mejor para el interés de sus mandantes", salvo que se trate de promesas electorales, y ya en el extremo final el legislador actuará en forma totalmente independiente.

Podemos precisar aún más las prácticas de la representación, si relacionamos este esquema con la multiplicidad de funciones de los parlamentos modernos.⁴²

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

Tienen activa participación en la mediación de conflictos públicos, actuando como traductores de los conflictos existentes en la sociedad, de forma que sean susceptibles de resolución por medio de acciones políticas concretas⁴³ y desempeñan una eficaz función educadora, que facilita a la ciudadanía la comprensión de temas complejos que requieren de soluciones legislativas.

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

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

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

⁴² María Alejandra Svetaz, Beatriz M. Grosso, Miguel A. Luna, Héctor Pérez Bourbon, Fermín Ubertone "Técnica Legislativa", editado por Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998, página 165.

⁴³ SERAFINO, Nina María, "Investigación y Análisis para los Parlamentos: Manual Práctico" traducido por Yanina Ruiz, Library of Congress, Estados Unidos de Norteamérica, página 5.

conferido el mandato de "controlar" al resto del Gobierno y eso exigirá, aunque no se ocupe de los temas puntualmente.

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

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

Este alejamiento de los representados fue una de las cuestiones más severamente planteadas y criticadas en el marco de la aguda crisis política de fines del 2001, pero más que un problema de mayor o menor autonomía del legislador, lo que la ciudadanía expresaba era su desaprobación respecto de un funcionamiento deficitario de las instituciones legislativas.

La sociedad señalaba con acierto problemas en la calidad de la representación que aún hoy no se han resuelto: la falta de preparación de los legisladores y su escasa participación en las reuniones de las comisiones y en el recinto, la existencia del "amiguismo" que desplaza a asesores capacitados, el excesivo protagonismo de los partidos políticos y de los grupos de presión en la determinación del voto, afectando la deliberación y en muchos casos la compatibilización de los mejores criterios.

Frente a estas críticas la respuesta es mejorar la calidad de nuestros representantes:

1. Modificando los sistemas electorales que afectan la representación (derogando la ley de lemas, por ejemplo).
2. Concentrando la energía y la voluntad de participación de los ciudadanos en la elección de los mejores legisladores; informando acerca de los antecedentes profesionales, académicos, patrimoniales y políticos de los candidatos; instruyendo a los electores en sus derechos y obligaciones.
3. Promoviendo el debate público de los programas de gobierno.
4. Capacitando a jóvenes políticos para que sean el recambio futuro de los actuales legisladores, no olvidando que el Parlamento es el ámbito adecuado para la formación de la clase política.⁴⁴
5. Mejorando los sistemas de control interno y evaluación de la actividad parlamentaria a fin de favorecer la autocrítica y generar los cambios necesarios (Comisiones de Ética).
6. Informando a la comunidad sobre la tarea de los legisladores y facilitando el acceso a toda la información que ella produce.

Participación ciudadana en la actividad legislativa

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

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados de la Nación han avanzado en la consideración de la participación ciudadana en las diferentes etapas del trámite legislativo:

⁴⁴ "La Crisis de la Representación Política y el Poder Legislativo", Luciano Leiva, Coordinador General, Imprenta Macagno SRL, Santa Fe, 1994, página 26.

1. Iniciativa legislativa particular: Un particular individualmente puede presentar un proyecto de ley ante cualquier Cámara, respetando los límites constitucionales por tema. Ese proyecto será girado a las comisiones competentes como antecedente a considerar cuando un proyecto de un legislador sobre el mismo tema sea tratado.

2. Iniciativa legislativa popular. Los ciudadanos pueden presentar en forma colectiva una iniciativa legislativa en los términos de la ley 24.747.

La propuesta debe contar con la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1.5 % del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales. Cuando la iniciativa se refiera a un tema de alcance regional el 1,5% se calcula sobre el padrón electoral del total de provincias que integran la región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos.

Pueden ser objeto de iniciativa popular los temas que competen al Congreso Nacional, salvo los referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, impuestos, presupuesto nacional y legislación penal.

El derecho de iniciativa puede hacerse efectivo cumpliendo los procedimientos que indica la ley:

- redactar la petición en forma de proyecto de ley,
- diseñar la planilla de recolección de firmas. Esta debe contener un resumen del proyecto y la indicación de los promotores,
- someter la planilla a verificación del Defensor del Pueblo como mínimo 10 días antes de iniciar la recolección de firmas,
- hacer circular la planilla para obtener las firmas,
- someter las firmas a verificación de su autenticidad por el Tribunal electoral, que deberá responder en un plazo no menor de 20 días.

Cumplidos estos pasos el proyecto debe presentarse y seguir el trámite que indica la ley. La ley sólo regula el trámite en la Cámara de Diputados y no resuelve el supuesto en que esta Cámara no trate el proyecto en los 12 meses desde su admisión.

3. Consulta popular: Ley 25.432 sancionada en junio 2001, reglamenta el artículo 40 de la Constitución Nacional regulando la consulta popular vinculante sobre un proyecto de ley, a iniciativa de la Cámara de Diputados y la no vinculante, a iniciativa del Congreso o el presidente de la Nación

4. Reuniones públicas de las comisiones: Las reuniones de comisión son públicas, salvo que se resuelva lo contrario, y los particulares pueden asistir e informarse, sin voz ni voto.

5. Información: La comisión recibe y procesa todo material sobre los temas que acerquen los particulares. Los asesores de comisión reciben a las personas interesadas en los distintos temas y les informan sobre su estado parlamentario.

6. Audiencias públicas. El mecanismo de las audiencias públicas en las comisiones fue incorporado al Reglamento del Senado de la Nación en noviembre de 2002 y existía en la Cámara de Diputados desde agosto de 2001. Las comisiones convocan a audiencia pública legislativa a fin de que la ciudadanía tome parte en el proceso de toma de decisión legislativa. La comisión encargada del estudio de un asunto accede a las distintas opiniones

sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.

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

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

7. Plenario de las Cámaras. Las sesiones de ambas Cámaras son públicas salvo en casos muy excepcionales cuando una mayoría agravada decide lo contrario. Sin embargo la reunión previa a ellas, que realizan las Comisiones de Labor Parlamentaria, con la presencia de autoridades del cuerpo y presidentes de los distintos bloques políticos, y en las que se decide el destino de la sesión, los temas a tratar y la lista de oradores, es una reunión a puertas cerradas y la única información pública que de ella se obtiene es el plan de labor propuesto para la sesión. No es este un tema menor en cuanto a acceso a la información y participación ciudadana.

El convencional constituyente de 1994 incorporó los procedimientos de iniciativa y consulta popular a nuestra Constitución Nacional recogiendo importantes antecedentes constitucionales provinciales y haciéndose eco de la preocupación de las democracias actuales por dotar al ciudadano de mayor protagonismo en la formación de las leyes.

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

Sin embargo, no son ajenos a críticas. Thomas Cronin,⁴⁵ en estudios relativamente recientes y muy difundidos sobre la iniciativa popular, señala las dificultades que presenta este procedimiento:

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

Por su parte, David Magleby⁴⁶ llama la atención sobre la importante diferencia que existe entre el ejercicio de la democracia directa en la formación de leyes y el proceso legislativo. Este último ha sido diseñado para dificultar el pase de la ley (ya sea ésta mala o buena) y para provocar la deliberación, la participación de expertos, el compromiso.

⁴⁵ CRONIN, Thomas, *“Direct Democracy: The politics of Initiative, Referendum and Recall”*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, 207-22

⁴⁶ MAGLEBY, David, *“Direct legislation”* 1984, 180-99

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

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

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

Los procedimientos en los que la participación ciudadana se reducen a expresar un “sí” o un “no” no reflejan una discusión genuina. Una discusión, nos dice Carlos Nino “es un proceso colectivo en el cual la posición de cada participante se vuelve cada vez más focalizada como consecuencia de reaccionar a los argumentos de los otros. La reflexión de cada uno se ve así enriquecida por las de los demás. Nada de esto ocurre en un referéndum, en la iniciativa o en la revocatoria, donde los ciudadanos comunes sólo reciben los mensajes que los políticos manejan a través de los medios de comunicación. En el mejor de los casos, las personas sólo reflexionan privadamente acerca de las diferentes posiciones presentadas. Los participantes en esta forma de democracia directa casi nunca tienen la oportunidad de formular preguntas y objeciones a aquellos que proponen diferentes posiciones. La exposición a otros y a las críticas provocadas por la posición de una determinada persona genera una tendencia hacia la imparcialidad. Sin embargo, esto no sucede usualmente en conversaciones “de un solo sentido” donde los políticos o los líderes de diferentes grupos de interés son los únicos que hablan y los votantes sólo pueden reaccionar”.⁴⁷

Por último, cabe señalar que es preocupante la deficiente técnica legislativa que caracteriza las leyes nacionales de iniciativa y consulta popular, lo que en sí mismo constituye un serio perjuicio para el destinatario de las mismas, - el ciudadano común -, y que ha llevado, en el caso de iniciativas presentadas, a prácticamente impedir su tratamiento por el Congreso en razón de las dificultades que plantea el texto normativo, redactado en forma incoherente y plagado de contradicciones y lagunas.

Participación – Deliberación

Existen formas de participación que van más allá de la consulta de opinión o de la propuesta de sanción de una ley y por tanto exigen un mayor compromiso y actividad por parte de la ciudadanía, convocada a deliberar y decidir en un tema específico.

Ejemplos de este tipo de participación, más cercano al ideal de un proceso deliberativo, han sido el Congreso Pedagógico que dio lugar a la sanción de la ley Federal de Educación y el Programa de “Elaboración Participada de Normas”

1. Congreso Pedagógico: La ley 23.114 del 23 de octubre de 1984 convocó a un Congreso Pedagógico, con la participación de todos los niveles de enseñanza, estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, académicos y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas.

⁴⁷ NINO, Carlos Santiago, *"La Constitución de la Democracia Deliberativa"*, editorial Gedisa, España, 1997, p. 210.

Entre sus objetivos se planteaba crear un “estado de opinión en torno de la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República y recoger y valorar las opiniones de las personas y sectores interesados en el ordenamiento educativo y su desenvolvimiento”

A tales efectos se constituyó una comisión organizadora presidida por el Ministro de Educación y Justicia e integrada por el Secretario de Educación, el presidente y un miembro de la Comisión de Educación del Senado, el presidente y un miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, la Subsecretaría de la Conducción Educativa, el Subsecretario de la Actividad Profesional Docente, los otros miembros del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Cultura y Educación y la secretaría permanente del mismo. El Poder Ejecutivo designó a su vez una comisión de asesoramiento

El Congreso funcionó entre 1986 y 1988 y produjo un informe final que fue aprobado por una Asamblea Pedagógica Nacional integrada por 300 representantes de las Asambleas Pedagógicas jurisdiccionales. Esta Asamblea funcionó en comisiones y plenario con un Reglamento propio. Ese Congreso Pedagógico sentó las bases de la Ley Federal de Educación que el Parlamento sancionó en 1993.

2. Elaboración participada de normas: Desde el Poder Ejecutivo el proceso de formación y sanción de leyes ha recibido un impulso de participación ciudadana a través del procedimiento de la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia. Se ha creado un procedimiento de elaboración participada de normas por el que se somete al análisis los ciudadanos, sectores interesados y especialistas el borrador de un proyecto de ley.

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

En los talleres se utiliza la metodología de facilitar grupos de debate para la construcción de consensos. Por ejemplo en el caso del proyecto de acceso a la información pública se realizaron talleres con empresarios, periodistas, ONG`s y académicos y la propuesta llegó al Congreso, estando pendiente de tratamiento en la Cámara de Diputados.

Finalizadas las consultas e incorporadas las reformas que la Oficina Anticorrupción considera pertinentes, el proyecto se eleva al Poder Ejecutivo para su firma y presentación ante el Poder Legislativo. La Oficina continúa luego con el seguimiento del proyecto ante el Poder Legislativo para obtener la sanción

Deliberación

La democracia representativa no ha dado respuesta a las grandes preocupaciones de la sociedad moderna, tales como el desarrollo económico-social de los Estados, la distribución equitativa de la riqueza, la generación de consenso a través del verdadero diálogo de todos los interesados. Su existencia se ha complicado con la aparición y permanencia de técnicos y burócratas que ejercen un poder no derivado, no otorgado por los ciudadanos, al tiempo que la adopción de medidas de democracia directa, si bien bienvenidas, no ha sido suficiente.

El desafío no es abandonar la democracia representativa sino fortalecer los procedimientos deliberativos que se desarrollan en el seno de los órganos de gobierno,

rediseñar los trámites que obstaculicen la participación ciudadana y, fundamentalmente, "empoderar al ciudadano" para que se ocupe de los asuntos públicos, participe, decida y en su consecuencia actúe.⁴⁸

Procedimientos deliberativos en la institución legislativa

Al tratar en este trabajo aspectos de la representación política intentamos comprender de qué manera el legislador (decisor político) toma la decisión que volcará en un proyecto de ley, pero no dejamos de mencionar que esta decisión, individual en un principio, se va a convertir en una decisión colectiva del órgano legislativo, a través de su estudio y dictamen en comisiones y de su debate en el recinto.

Una mirada rápida a los procesos de toma de decisiones en el seno de los cuerpos legislativos puede hacernos pensar que éstos se caracterizan por fuertes debates de intereses contrapuestos, con mayor o menor extensión en el tiempo y en los que pocas veces se alcanza un acuerdo, resultando entonces que la decisión final "baja" de la autoridad – ya sea Presidente de la Nación o presidente de bloque o presidente del Partido Político mayoritario –, prevaleciendo casi siempre la imposición de los números al momento de sancionarse una ley.⁴⁹ En estos procesos se puede haber movilizad, - e inclusive manipulado -, la opinión pública a favor o en contra; pero no se ha argumentado razonablemente ni se ha escuchado a la oposición y por tanto no se alcanza ningún resultado que pueda considerarse valioso por las partes enfrentadas. El resultado impuesto por los números arroja vencedores y vencidos. Aún más, es posible que se haya conocido este resultado antes de que se reuniese el cuerpo legislativo en el recinto para debatir, privando a este plenario de todo sentido.

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

Sin embargo, no todo el proceso de deliberación se encuentra viciado y es posible descubrir un ejercicio diferente en el seno de algunas comisiones mayormente consideradas "no políticas", como las que tratan temas de legislación civil y comercial, cultura, educación, y donde los legisladores, funcionarios, grupos de interés y particulares participan en un proceso de toma de decisiones más cercano a las exigencias de una democracia deliberativa.

En el ámbito de estas comisiones se dan los presupuestos mínimos de la deliberación democrática que exigen los teóricos:⁵⁰

1. Reglas previas: existen reglas escritas que ordenan el debate, contenidas en el Reglamento de la Cámara y posiblemente en el reglamento interno de la Comisión y reglas no escritas que determinan el lugar, horario de reunión y otras condiciones;
2. Libertad de expresión: los legisladores son libres de expresar sus opiniones. A las reuniones asisten los legisladores integrantes de la comisión y otros legisladores ajenos a ella pero interesados en los diversos temas. Los

⁴⁸ FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin, *"Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered participatory Governance"*, editorial Verso, Londres, 2003

⁴⁹ FUNG, Archon y WRIGHT, Erik Olin, op. cit., Parte IV punto II "Two Governance Modes: Top - Down Adversarial and Participatory – Collaborative", página 261 y siguientes.

⁵⁰ Ver los artículos de Joshua Cohen sobre *"Deliberation and Democratic Legitimacy"* y *"Procedure and Substance in Deliberative Democracy"*, en la compilación *"Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics"* editado por James Bohman y William Rehg, Imprenta de MIT, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, 1999, páginas 67 y siguientes y 407 y siguientes.

legisladores integrantes de la comisión tienen todos igual derecho y voz. Los ajenos a la comisión tienen voz pero no voto.

3. Agenda: la comisión acuerda previamente los temas a tratar y conforma un plan de labor que es puesto en conocimiento de todos los miembros con al menos una semana de anticipación a la reunión
4. Información: los legisladores reciben toda la información que recoja la comisión sobre el tema a tratar con suficiente antelación
5. Participación: los ciudadanos, grupos de interés y funcionarios interesados en el tema pueden asistir a las reuniones e informarse sobre el estado de tratamiento de las cuestiones. Pueden ser escuchados y participar en mayor o menor medida según sea la costumbre o práctica de la comisión.
6. Deliberación razonada: cada parte expresa sus argumentos y trata de persuadir a la otra parte. Cada legislador debe argumentar y escuchar la argumentación de los demás.
7. Acuerdo: si no es posible llegar a un acuerdo razonado que satisfaga a todos el último recurso es la resolución por votación.

En un proceso deliberativo ideal no se ejerce ninguna fuerza excepto la del mejor argumento (Jurgens Habermas). En la deliberación en comisión la deliberación es libre pero sujeta a condicionamientos previos aceptados por todos los participantes en tanto se trata de características propias del sistema: los legisladores pertenecen a bloques políticos que asumen posturas colectivas diferentes respecto de los temas.

Esta uniformidad de criterio entre los integrantes del bloque se ha visto, sin embargo, afectada últimamente por la actitud de legisladores que individualmente cuestionan las decisiones mayoritarias de sus bloques, fortalecidos por la mayor información de la que disponen (Internet, bases de datos, organizaciones que suministran apoyo a la tarea legislativa); la existencia de asesores legislativos profesionales y la práctica de los mismos bloques de otorgar "libertad de conciencia" para votar temas de fuerte contenido moral o religioso.

En el seno de estas comisiones se construye el consenso a partir de verdaderos procesos de colaboración en los que intervienen legisladores, funcionarios y expertos, y que pueden describirse a través de la mención de sus distintas etapas:

1. Presentación del tema. Cada integrante de la comisión expone sus conocimientos, dudas o consideraciones sobre el tema
2. Consulta con técnicos. El proyecto se somete al análisis de técnicos especialistas en el tema que dan su parecer. Estos expertos pueden ser propios de la Comisión, personal de la institución o terceros ajenos (universidades, institutos de investigación)
3. Consulta con sectores interesados. Este procedimiento puede realizarse a través de reuniones de estos sectores con la Comisión o por medio de audiencias públicas
4. Debate. Una vez reunida la información de los puntos 2 y 3 los legisladores debaten el tema. En esta instancia se intercambian argumentos, se sostienen posiciones y se atacan las contrarias; se comienza a elaborar un borrador de dictamen
5. Nuevas consultas. Si es necesario se consulta nuevamente a expertos y asesores y necesariamente al bloque al que pertenece el legislador

6. Diálogo. Del debate de posiciones encontradas se pasa a un análisis de los diferentes argumentos, se escucha con empatía tratando de llegar a una base común. Esta etapa es la previa al acuerdo definitivo y rescata de las diferentes posiciones sus fortalezas y debilidades para llegar a un dictamen que satisfaga a todos, - aunque no todos ganen -, y que permita a la comisión sostenerlo en el plenario de la Cámara.
7. Redacción del dictamen. El texto definitivo del dictamen debe reflejar la voluntad de la comisión. Ello depende de la habilidad, conocimiento y experiencia de los redactores legislativos.

Las comisiones que desarrollan verdaderos procesos deliberativos alcanzan dictámenes de mayor calidad.

La calidad de la deliberación, a su vez, puede medirse considerando el grado de satisfacción de distintos elementos:⁵¹

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

Dos consideraciones finales:

- En el seno de las comisiones se tratan y resuelven cuestiones conflictivas en las que se contraponen serias opiniones e intereses y otras menos complejas, cuyo abordaje y resolución permite fortalecer la relación entre los legisladores, al mismo tiempo que los entrena y acostumbra al trabajo parlamentario y genera en ellos mutuo respeto y una sensación de productividad. Esta sensación de productividad, de relativo éxito en la función, se hace evidente en los informes que las comisiones presentan al final de cada período con estupendos cuadros que muestran la cantidad de proyectos ingresados y la de dictámenes aprobados

- La función de la comisión es el estudio del proyecto, la deliberación y la elaboración de un dictamen cuyo contenido sea igual, similar o distinto del proyecto original. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo no debe entenderse como un fracaso del proceso deliberativo, en tanto se hayan respetado sus presupuestos mínimos. La decisión a través del voto será una forma de resolución del conflicto, la única posible en ese momento, que debe considerarse también un logro de los integrantes de la Comisión, quienes fueron capaces de acordar sobre la forma de resolver – el voto – ante la falta de consenso sobre el tema principal.

⁵¹ Ver Jane Mansbridge en su artículo "Practice-Thought-Practice" en Archon Fung y Erik Olin Wright, "Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered participatory Governance", editorial Verso, Londres, 2003. Ver también Noëlle McAfee, "Three Models of Democratic Deliberation (early draft)", Departamento de Filosofía, Universidad de Massachusetts Lowell, mayo 2003.

Modificaciones propuestas al procedimiento legislativo actual

Un mejoramiento sustancial de la calidad del proceso de deliberación en las Cámaras del Congreso Nacional puede alcanzarse con modificaciones al actual trámite legislativo:

1. **Reforma constitucional:** Derogación del artículo 79 de la Constitución Nacional que permite la delegación en comisiones de la aprobación de un proyecto en particular. Este procedimiento excluye del tratamiento en particular del proyecto a los legisladores que no son miembros de la comisión, quienes pierden el derecho a formular y votar observaciones a los artículos del proyecto aprobado en general por el pleno.
2. **Reformas legislativas:**
 - a) Modificación de la ley de iniciativa popular para simplificar su procedimiento respecto de los ciudadanos, ordenar coherentemente el trámite legislativo, establecer un procedimiento expreso en caso de rechazo de la iniciativa por el Congreso y resolver la falta de tratamiento en el tiempo establecido por ley (12 meses, según art. 39 CN).
 - b) Sanción de la ley nacional de acceso a la información pública que permita a los ciudadanos obtener toda la información de los actos de gobierno necesaria para facilitar su participación en la toma de decisiones públicas.
3. **Reformas políticas:** Convertir a los partidos políticos en verdaderas arenas de deliberación en las que se debatan los temas, tanto de interés general como sectoriales, y sirvan de vasos comunicantes entre el pueblo y los órganos legislativos. Los partidos políticos, financiados exclusivamente con dineros públicos, pueden ser los espacios en que se delibere y se alcance consenso sobre cuestiones diversas, que luego serán tratadas por los organismos de gobierno representativos y competentes en la materia.
4. **Reformas de los Reglamentos de las Cámaras:**
 - a) Mantener el régimen de Audiencias Públicas y ajustar su procedimiento, en especial la citación de los ciudadanos en lugares, días y horas que permitan su participación.
 - b) Modificar el Reglamento del Senado de la Nación respecto de la integración de dos de sus comisiones: la de Presupuesto y Hacienda y la de Coparticipación Federal, las que deben aumentar su representación actual de quince (15) miembros al número que sea necesario para que se encuentren representadas todas las Provincias y los bloques legislativos.
 - c) Obligar a las comisiones a presentar dictámenes correctamente fundados que permitan a los legisladores ajenos a las mismas conocer los argumentos vertidos a favor y contra de la cuestión.
 - d) Modificar el régimen de observación de dictámenes que establece el Reglamento de la Cámara de Diputados,⁵² permitiendo la vuelta a Comisión

⁵² Como ya se comentara en nota 24, este procedimiento permite a los legisladores no integrantes de la Comisión contar con un plazo para conocer el dictamen y formular objeciones al mismo reservándole un lugar para expresarse en el recinto.

del dictamen observado por los legisladores ajenos a la comisión para responder los argumentos y en su caso modificar el dictamen.

- e) Incorporar al Reglamento del Senado de la Nación el procedimiento de observación de los dictámenes que establece la Cámara de Diputados con el sentido otorgado en el punto d).
- f) Considerar en forma obligatoria los proyectos presentados por ciudadanos particulares, expresando las razones que aconsejan a la comisión su rechazo y comunicando las mismas a los presentantes.⁵³
- g) Modificar la competencia de los órganos de apoyo a la tarea legislativa, Dirección de Información Parlamentaria y Referencia Legislativa, a fin de que su principal tarea sea la elaboración de informes que analicen los diferentes aspectos de los proyectos y evalúen su impacto económico y social y su inserción en el ordenamiento jurídico.
- h) Incorporar reglas de técnica legislativa previamente acordadas por el cuerpo parlamentario a fin de unificar la presentación de los proyectos y facilitar la construcción de bases de datos y posterior recuperación de la información. Esta propuesta tiene en cuenta que el destinatario final de la norma es el ciudadano, quien debe poder acceder al texto de manera sencilla, sin necesidad de intermediarios -abogados, escribanos, contadores, etc.-, que traduzcan su contenido.

5. Reformas administrativas:

- a) Disponer una oficina de atención al público que facilite en forma gratuita las copias de los textos de leyes y demás publicaciones de las Cámaras
- b) Crear un órgano de difusión, distinto de las Direcciones de Prensa, que informen a la ciudadanía en lenguaje claro y sencillo el contenido de las leyes, una vez promulgadas por el Poder Ejecutivo.
- c) Sustener, completar y actualizar permanentemente el contenido de las páginas en Internet.

Palabras finales

Argentina se ha reconciliado con el sistema democrático en estos últimos veinte años. Aún en el marco de terribles crisis institucionales, la opción ya no es más un gobierno militar.

Es cierto que el sistema representativo es criticado y se lo reputa débil, pero también es cierto que en diciembre del año 2001 la crisis institucional fue resuelta en el ámbito del Congreso de la Nación. La sucesión presidencial fue decidida por la única institución de la República que reúne a representantes del pueblo de la Nación y de sus Provincias. En esa oportunidad los argentinos no cuestionaron ni la institución ni el procedimiento.

El ciudadano argentino participa y lo hace de diferentes formas y a través de distintas organizaciones. Lo hizo a través de partidos políticos en 1983, se refugió en

⁵³ Este procedimiento fue aplicado con éxito en los años 1983 a 1987 en la Comisión de Legislación General de la Cámara de Diputados de la Nación. Los asesores de la Comisión llevaban adelante la tarea de informar sobre los proyectos de particulares a los legisladores y de comunicarse con sus autores para hacerles conocer el estado de su trámite.

organizaciones no gubernamentales en los años noventa y siempre lo ha hecho a través del voto.

Argentina posee una legislación rica en instrumentos de democracia directa, y en el diseño de órganos y procedimientos de control, tanto en el orden nacional como en el provincial, pero los hombres de la política aún no están convencidos plenamente de su beneficio. Falta conocimiento y experiencia por parte del ciudadano y voluntad por parte del Estado.

El desafío de los próximos años - fortalecer la economía, dar trabajo y educar a los jóvenes – exige contar con instituciones transparentes y más representativas; con nuevos líderes que sean capaces de articular la participación ciudadana en todos los niveles de la actividad pública y con ciudadanos que cedan parte de su tiempo libre y participen en los procesos de toma de decisiones.

Estado y organizaciones no gubernamentales deben facilitar esa participación proveyendo información, capacitación y herramientas que permitan mejorar la calidad del debate público.

V

LA CALIDAD DEL TEXTO NORMATIVO

por: *Fermin P. Ubertone*

Sumario:

1. El texto normativo
2. ¿Aplicabilidad de los conceptos de calidad al texto normativo?
3. Decisión política y texto normativo
4. El modelo de texto normativo: sus características
5. El modo de producir textos normativos correctos
6. Las áreas de la Técnica Legislativa
7. Dos libros sobre Técnica Legislativa

1. El texto normativo

En este trabajo por “texto normativo” entendemos referimos a los documentos denominados constituciones, leyes, decretos, resoluciones, etc., así como a sus respectivos proyectos y anteproyectos. “Texto normativo” puede referirse a la totalidad de uno de estos documentos o a cualquiera de sus partes (p. ej. un artículo).

Por ende, lo que se dice de los textos normativos es aplicable tanto en el ámbito del Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo u otros órganos dotados de potestad de crear normas jurídicas.

2. ¿Aplicabilidad de los conceptos de calidad al texto normativo?

Cabe preguntarse si los conceptos de calidad expuestos por Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon son aplicables al texto normativo.⁵⁴

El texto normativo es un producto de un proceso legislativo. Podemos estudiar el proceso y el producto separadamente, pero esta separación es sólo a los efectos del análisis. Para hacer un buen estudio es necesario mantener siempre en mente las relaciones entre proceso y producto.

Es interesante recordar que los temas de calidad comenzaron con el “control de calidad” aplicado a los productos finales de un proceso de producción. Pero rápidamente se comprendió que más conveniente que rechazar el producto defectuoso era mirar hacia lo anterior: tanto a los insumos como a los procesos de producción. Para poder evitar el producto defectuoso en lugar de tener que resignarse a lamentar.

El resultado que se procura producir comanda lo que hay que hacer para producir ese resultado. Empezamos desde el final, desde el objetivo a lograr. A partir de allí se van diseñando los procesos de producción.

*

*

*

⁵⁴ RONA, Nicolás, y PÉREZ BOURBON, Héctor: “*La calidad en la tarea legislativa*”, trabajo presentado y expuesto por los autores citados en el 1^{er} Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Bs. As., septiembre de 2003.

¿Es factible aplicar los conceptos de calidad al texto normativo? Vamos a responder afirmativamente.

En esta instancia, ésta es una respuesta provisoria o metodológica, porque nos habilita a continuar los estudios del asunto. La respuesta negativa nos conduce a abandonar el intento. Continuar pensando el asunto nos llevará a una respuesta más firme, como conclusión. Esa respuesta firme puede ser afirmativa o negativa, pero estará fundada en la reflexión y no será una respuesta a priori. Una respuesta a priori generalmente sólo es la expresión de un prejuicio.

* * *

Ahora bien: para poder analizar la calidad del texto normativo lo primero que hay que saber es cómo debe ser el texto normativo de buena calidad.

Sin saberlo, nada se puede hacer. Pero tampoco se puede hacer nada si “sabemos” cómo es un texto normativo de buena calidad, pero sin poder explicarlo.

En otras palabras: lo primero que necesitamos es un modelo de texto normativo de buena calidad. Entendemos por “modelo” la descripción lo más ajustada posible, en un plano general, de las cualidades o condiciones que debe reunir un texto normativo para que lo calificamos como de buena calidad.

Por “modelo” no nos referimos a un caso concreto que pueda ser elegido como un ejemplo a copiar o tratar de reproducir. Porque si no podemos describir las cualidades del texto normativo de buena calidad: ¿Cómo podríamos evaluar un texto normativo concreto para decidir que es buen ejemplo, digno de ser copiado o reproducido?

3. Decisión política y texto normativo

El texto normativo expresa una decisión política. El proceso legislativo es un proceso que tiende a producir una decisión política y un texto normativo que la expresa.

Un dato al que a menudo no prestamos atención es que con el mismo nombre nos referimos a la decisión política y al texto normativo correspondiente. Por ejemplo, Ley 24.012.

Entonces, cuando se critica a esa “Ley”, no sabemos si se está criticando la decisión política adoptada o el texto normativo que la expresa. Conviene pedir a quien opina que nos diga a cuál de las dos cosas se refiere. Una buena decisión política (o sea: una decisión política que el opinante comparte) puede estar expresada en un texto normativo detestable, una decisión política repugnante puede estar expresada en un texto normativo impecable.

Con esta distinción aparecen dos planos distinguibles: la decisión política y el texto normativo. Tanto una como el otro pueden ser evaluados en términos de calidad.

Pero hay todavía algo más. Entre la decisión política y el texto normativo que la expresa existe una relación. Esa relación, en sí misma, puede ser evaluada en términos de calidad.

Podría plantearse como una cualidad más que se le exige al texto normativo correcto: una adecuada correspondencia con la decisión política. Por ejemplo, se querían adoptar medidas contra la sarna y en el texto normativo se escribió “los perros” en lugar de “los animales”.

Ésta es una dimensión que debe ser incluida en el análisis de calidad de los resultados del proceso legislativo. Algunos autores hablan de “la norma infiel”, en el sentido de que el texto normativo no corresponde acertadamente a la voluntad del

legislador. Estos autores han captado el problema, pero se mantienen dentro de los límites del caso concreto que les preocupa, sin organizar un esquema general de análisis.

Hemos reconocido, pues, la existencia de ese plano y el hecho de que merece estudio. Ahora, por el momento, lo dejamos de lado para concentrarnos en lo relativo al texto normativo en sí mismo.

4. El modelo de texto normativo: sus características

¿Cómo tiene que ser el texto normativo correcto?

En nuestra opinión, el texto normativo correcto tiene que ser: PRECISO, CLARO y CONCISO.

¿Qué significa cada uno de esos términos cuando los usamos con relación a un texto normativo?

“Preciso” significa que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable. Si al leer el texto normativo nos empezamos a preguntar si se refiere a todos los perros o solamente a los perros que no están vacunados, ese texto deja dudas y por lo tanto no es preciso. Cuantas más dudas haya, menos preciso es el texto.

“Claro” significa que el texto normativo debe ser fácil de comprender. Si para entender un texto normativo de diez artículos tenemos que pasarnos un mes estudiándolo, ese texto normativo no es claro.

“Conciso” significa breve, en el sentido de que no es más extenso de lo necesario.

* * *

Estas tres cualidades a veces serán concordantes y otras veces opuestas. El problema se nos presenta en este último caso. Si la búsqueda de precisión conspira contra la concisión, o la concisión conspira contra la precisión: ¿Qué debemos preferir?

En nuestra opinión, sin duda debemos elegir la precisión. Que no queden dudas, aunque el texto normativo sea más extenso.

Esta respuesta nos dice que, para nosotros, la precisión es más importante que la concisión, y que en caso de imposibilidad de reunir las dos cualidades, la concisión debe ceder ante la precisión. O sea que la precisión es un objetivo de mayor jerarquía que la concisión.

Por supuesto, esta prioridad no puede convertirse en un abandono total de la concisión. El texto demasiado extenso, mucho más de lo necesario, probablemente termine perdiendo también precisión.

Entre la claridad y la concisión parece menos probable el conflicto. Un texto más breve (conciso) generalmente será más fácil de comprender (claro), y un texto más claro muchas veces será más conciso que otro texto más difícil de comprender.

La mayor parte de las veces estas dos cualidades se apoyarán recíprocamente. En caso de conflicto, preferiremos la claridad. Cuando éramos estudiantes: ¿Cuántas veces hemos dicho que el libro de Fulano es más largo pero se entiende mejor que el de Zutano? Muchas. ¿Cuántas veces hemos preferido el libro más breve, aunque se entendiera menos? Ninguna.

Estas dos comparaciones nos dan un primer resultado: tanto la precisión como la claridad tienen mayor importancia que la concisión.

Ahora bien: en caso de conflicto entre la precisión y la claridad: ¿Qué debemos preferir? ¿Cuál es la cualidad más importante?

Aquí de nuevo elegimos a la precisión: que no haya dudas. ¿De qué nos sirve ser concisos si nuestro texto deja muchas dudas abiertas? ¿De qué nos sirve la facilidad de comprensión si el contenido fácilmente comprendido deja puntos dudosos?

O sea que, en nuestra opinión, la jerarquía de estas tres cualidades el texto normativo es la siguiente:

1. Precisión.
2. Claridad.
3. Concisión.

El texto normativo debe ser, por sobre todo, lo más preciso posible. Y conviene que esa precisión vaya acompañada por claridad y concisión.

* * *

Ésta es la descripción del modelo de texto normativo correcto, en un plano abstracto. ¿Basta con esto para poder evaluar la calidad de un texto normativo concreto?

No, no basta. Para poder evaluar un texto normativo concreto es necesario llevar esas cualidades a un grado mayor de especificidad. Hay que desarrollar y exponer sistemáticamente criterios y parámetros. Pero esta etapa no podía cumplirse hasta haber elegido las cualidades que deben ser objetivo de las funciones de elaboración del texto normativo. Por ahora, hasta aquí hemos llegado. Nos queda tarea pendiente.

5. El modo de producir textos normativos correctos

¿Cómo se hace para lograr un texto normativo preciso, claro y conciso?

Nuestra respuesta es: elaborándolo cuidadosamente, aplicando la Técnica Legislativa.

El concepto de Técnica Legislativa es más fácil de captar que de volcar en una definición. Pero como una aproximación, podemos decir que la Técnica Legislativa es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas. Cada una de estas destrezas específicas es una técnica legislativa particular (p. ej. la técnica del incisado, la técnica del epigrafiado, etc.).

Vale agregar que no se trata de destrezas casuales sino de destrezas racionales. Y por ende, destrezas sujetas a reglas. Las reglas constituyen la herramienta de trabajo intelectual que permite transmitir esos conocimientos prácticos y verificar el acierto de su aplicación a casos concretos.

Por razones de tiempo, no se pueden explicar aquí todas las técnicas legislativas particulares. Para eso haría falta un libro entero, todo un tratado de Técnica Legislativa, que –por otra parte— todavía no está escrito.

En cambio, es factible mostrar cuáles son las grandes áreas en las que puede agruparse a las técnicas legislativas.

6. Las áreas de la Técnica Legislativa

Los autores argentinos habitualmente distinguen entre una Técnica Legislativa Interna y una Técnica Legislativa Externa. Los contenidos de una y otra son aproximadamente concordantes entre los distintos autores, pero no lo son los criterios adoptados por cada uno para hacer la distinción.

Aceptamos esta división, y adoptamos como criterio de distinción al documento normativo o texto normativo. Lo que se refiere al documento normativo es Técnica Legislativa Interna, lo que no se refiere a él es Técnica Legislativa Externa.

En consecuencia, la Técnica Legislativa Interna es el conjunto de los aspectos de Técnica Legislativa que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos.

Correlativamente, la Técnica Legislativa Externa es el conjunto de los aspectos de Técnica Legislativa que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos); no se toma en cuenta el texto del documento normativo.

Como se comprende, estas dos partes de la Técnica Legislativa pueden ser fácilmente distinguidas en el plano conceptual, a los fines de su análisis y exposición teóricos. En la realidad, muchas veces aparecen tan fuertemente ligadas que una condiciona a la otra, o se condicionan recíprocamente.⁵⁵

Puesto que estamos ocupándonos del texto normativo, lo que ahora nos interesa es la Técnica Legislativa Interna.

* * *

En nuestros cursos, desde hace años hemos sistematizado los temas de la Técnica Legislativa interna en cuatro grandes áreas: la estructura de la ley, la redacción legislativa, la dinámica legislativa y la lógica de los sistemas normativos.

La estructura de la ley es la manera como se organiza el texto normativo. Incluye dos aspectos diferentes pero intervencidos. Uno, el más visible, es la estructura formal de la ley, que se manifiesta en la organización en artículos, la división de la ley en títulos, capítulos, secciones, anexos, los epigrafiados, etc. La estructura sustancial se refiere al modo y al orden en que los contenidos normativos se van ubicando en el texto normativo. Como se comprende, la estructura sustancial comanda el desarrollo de la estructura formal.

La redacción legislativa se refiere al modo de escribir el texto normativo. Incluye la terminología (el tema más estudiado por los autores), el estilo (características gramaticales), las remisiones internas y externas, y eventualmente otros asuntos.

La dinámica legislativa se refiere a los cambios que sufre la legislación en su conjunto cada vez que se crea una nueva ley, así como los cambios que va sufriendo una misma ley, desde su creación hasta su extinción definitiva: sustituciones, modificaciones, derogaciones, etc.

La lógica de los sistemas normativos se refiere al estudio de las contradicciones, lagunas y redundancias que se pueden producir dentro de una misma ley o en el conjunto de la legislación, y a los modos para evitarlas.

7. Dos libros sobre Técnica Legislativa

En todas estas áreas hemos hecho desarrollos teóricos o conceptuales, expuestos en nuestras clases desde 1988 y en artículos publicados, varios de los cuales están reunidos en el “libro blanco de Técnica Legislativa”, escrito por varios autores.⁵⁶

⁵⁵ Hemos expuesto estas ideas en UBERTONE, Fermín Pedro: “*Técnica legislativa interna y externa*”, en: “El Derecho Legislación Argentina” (EDLA), Bs.As., 24 de julio de 1998, Boletín N° 25 (4ª Entrega), págs. 3/8.

⁵⁶ SVETAZ, María Alejandra y otros: “*Técnica Legislativa*”, Rubinzal-Culzoni Editores, Bs.As., 1998, 215 págs.

Pero también hemos hecho confluír los resultados de nuestros estudios teóricos con los de nuestra práctica concreta y real en la elaboración de proyectos normativos, y los hemos volcado en un conjunto de reglas prácticas de Técnica Legislativa, que pueden ser útiles, de modo bastante inmediato, para quien debe trabajar en la elaboración de textos normativos.⁵⁷

Estas dos obras se complementan: una volcada principalmente hacia la exposición teórica, la otra directamente orientada hacia la práctica. Se complementan, además, porque a la primera se llegó a partir de las experiencias prácticas de los autores

Quedan muchos temas por pensar y profundizar. Sirvan estas últimas líneas como una invitación a quienes se interesen por estos temas para que se sumen a nuestro grupo de investigación y docencia.

⁵⁷ PÉREZ BOURBON, Héctor y otros: *"Reglas prácticas de Técnica Legislativa"*, Editorial de Belgrano-Ghia Editorial, Bs.As., 2000, 38 págs.

VI

CONCLUSIONES

*por: María Alejandra Svetaz,
Fermín P. Ubertone,
Nicolás Rona y
Héctor Pérez Bourbon*

El análisis que hemos realizado, lo sabemos, es parcial. De ningún modo pretendemos haber agotado el estudio acerca de si los criterios de gestión de la calidad son aplicables o no a los procesos legislativos. Ya habíamos advertido que nos circunscribiríamos sólo a la tarea estrictamente legislativa, dejando de lado por el momento lo referente a otras tareas del parlamento; que no avanzaríamos sobre la relación que en este tema tienen en conjunto el Legislativo y el Ejecutivo; finalmente, que la investigación efectuada abarcaría sólo a la tarea de la comisión y al documento que ella produce, el despacho de comisión, donde confluyen, al mismo tiempo, la elaboración de un texto concreto y el acuerdo político que lo sustenta.

Nuestra experiencia personal y de equipo, tanto en lo que hace a calidad cuanto al funcionamiento de los cuerpos parlamentarios, nos permite sostener que a partir de ese núcleo, objeto de nuestro análisis, es posible expandir y desarrollar la investigación hasta alcanzar la totalidad del cuerpo legislativo. En efecto, hemos visto que las técnicas de elaboración de documentos normativos son aplicables no sólo a la tarea parlamentaria sino que abarca también a la normativa que dicta el Ejecutivo, y aún otros ámbitos como, por ejemplo, las convenciones colectivas de trabajo. Igualmente, la aplicación de técnicas correctas de deliberación alcanza a la totalidad de la actividad parlamentaria y, por qué no decirlo, de la actividad política.

Es así entonces que vemos confirmada tanto la veracidad de las proposiciones que, al respecto, habíamos aventurado en una oportunidad anterior,⁵⁸ cuanto que el camino elegido era el correcto. Corresponde, en consecuencia, esbozar las líneas de acción a seguir en el futuro.

Entendemos que luego de continuado y concluido el análisis para todos los sectores, de acuerdo con la metodología planteada, debe proseguirse con lo siguiente:

1. Analizar para cada sector de estructura, para cada etapa del proceso de elaboración de la ley y para cada estación de trabajo del legislador, las ventajas y desventajas de aplicar modelos certificables (tipo ISO 9001), modelos de autoevaluación o de excelencia (ISO 9004 y Premios) o modelos de buenas prácticas legislativas.
2. Discutir la conveniencia de someter los sistemas de gestión legislativa a:
 - ⇒ Autoevaluaciones.
 - ⇒ Auditorías por Organismos de Certificación
 - ⇒ Evaluaciones del Premio Nacional a la Calidad o del Premio Iberoamericano.
 - ⇒ Evaluaciones de pares, o sea de expertos y legisladores de otras legislaturas de desempeño sobresaliente en temas en particular o en todos los temas.

⁵⁸ Nos referimos al 1^{er} Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, citado en nota 54.

Como ya habíamos señalado,⁵⁹ hasta ahora hemos analizado el problema en un nivel teórico, o sea, moviéndonos en un plano general y sin tener en cuenta las características distintivas que presenta cada cuerpo legislativo en concreto. Por ese motivo, una vez realizada la tarea hasta aquí reseñada en un cuerpo legislativo determinado, se tendrá claramente a la vista que:

1. Podrán aplicarse criterios de calidad a los distintos sectores y procesos del cuerpo legislativo, en la medida en que puedan identificarse claramente los productos, los clientes, los requisitos, las responsabilidades y las autoridades.
2. Podrán aplicarse sistemas de calidad certificables en algunos ámbitos de la estructura, en algunos puestos de trabajo de los legisladores y en algunas etapas de la elaboración de la ley, en función de la posibilidad de sistematizar y formalizar todos los procesos; en otros ámbitos ello no será posible. En cada caso, además, deberá analizarse la conveniencia o utilidad de hacerlo.⁶⁰
3. La aplicación de criterios de calidad puede (y seguramente debe) ser gradual, estableciendo un orden de prelación por importancia u otros factores de priorización, pero con idea de conjunto.
Los legisladores, en forma aislada, pueden emprender acciones de gestión de calidad en ámbitos más reducidos como el de su despacho o en las 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, estas soluciones parciales no parecen suficientemente satisfactorias si lo que se pretende es mejorar la actividad legislativa entendida ésta como responsabilidad de gobierno.

Por último, en razón de las características propias de los cuerpos legislativos ya explicitadas, entendemos que debería darse un marco adecuado para que esa transformación que se propone sea efectiva y perdurable. Por tal motivo consideramos que:

1. 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 todo el cuerpo legislativo, deben ser tomadas por las autoridades que lo encabezan, las cuales hemos visto que son los mismos legisladores, por lo que se requiere una base de consenso muy importante.⁶¹
En esta temática es una regla esencial 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.
2. 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

⁵⁹ Ver nota 23.

⁶⁰ Por ejemplo, es muy probable que las áreas de la Secretaría Administrativa del cuerpo sean 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. Es muy probable también que, en estos sectores, sea útil la certificación, con vistas a asegurar una mayor transparencia en la gestión administrativa.

⁶¹ Recuérdese lo señalado en más de una oportunidad: el producto final de un cuerpo legislativo es elaborado por la totalidad de los legisladores, sesionando en el recinto. Es decir, el legislador es autoridad y, a la vez, el principal operador.

modificación duradera y sustentable 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.

3. Para ello 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. Dicho modelo podría ser elaborado en el ámbito nacional con instituciones tales como el Instituto Argentino de Normalización (IRAM), la Fundación Premio Nacional a la Calidad (FundaPre) o el Instituto Profesional Argentino para la Calidad y la Excelencia (IPACE).

*

*

*

Creemos que, más allá de las dificultades que pueda haber en cuanto a su implementación, los procesos legislativos son susceptibles de ser mejorados continuamente y deberían ser mejorados para generar leyes suficientemente alineadas con las reales necesidades de la población y que cumplan con los requisitos técnicos que permitan eliminar, o al menos disminuir, los problemas que hoy se presentan en su aplicación. En tal sentido, es muy conveniente la aplicación de criterios de calidad a las actividades legislativas, por cuanto los productos que se generan en ellas resultan críticos en punto a la convivencia social; es dable entonces suponer que una mejora en la calidad de tales productos redundará en una mejor convivencia.

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

Será tal vez necesario modificar el sistema electoral; pero la mera modificación del sistema electoral resulta absolutamente insuficiente si realmente pretende realizarse esa reforma política. Ello sirve únicamente para decidir quién o quiénes van a gobernar.

Sólo gobernando mejor estaremos reformando verdaderamente la política.

Buenos Aires, 12 de octubre de 2003