

Volumen 1
Número 1
Septiembre, 2005

Calidad Legislativa

Registro de la Propiedad
Intelectual en trámite
ISSN: en trámite

DIRECTOR
Dr. Héctor Pérez Bourbon

Colaboración Técnica: Dr. Isaac M. Cohen, Ing. Mg. Nicolás F. Rona, Dra. Cecilia Stratico, Dra. Marcela Mustapic, Dra. Lorena A. Peralta, Dr. Guillermo Bustinduy.

Diseño de la Portada: Arq. Alejandra Acevedo

La impresión del presente número se ha realizado en el marco del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires (Contrato de Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR)

ÍNDICE

Presentación

Sr. Vicepresidente Primero de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Santiago de Estrada 5

Apuntes

EL CONCEPTO DE CALIDAD: PUNTOS DE VISTA, DEFINICIONES Y EVOLUCIÓN
Nicolás Francisco Rona, Héctor Pérez Bourbon e Isaac Marcos Cohen 9

Artículos de Desarrollo y Opinión

LEGISLACIÓN AUTOCERTIFICADA
Silvio Omar Massaro 15

CALIDAD LEGISLATIVA – SU CONCRECIÓN EN EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
Héctor Pérez Bourbon y Nicolás Rona 27

CALIDAD Y MODERNIZACIÓN EN LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: BALANCE DE VEINTE MESES DE GESTIÓN
Mariano Gerván 37

EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO COMO POLITICA DE ESTADO: CAPACITACIÓN - RELACIÓN CON LA COMUNIDAD - INTEGRACIÓN REGIONAL
Jorge Omar Rinaldi 51

Notas y Artículos Técnicos

MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE LABOR PARLAMENTARIA DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
Carlos Pisera y Romina Grinberg 63

HACIA UNA LEGISLATURA DIGITAL
Lorena Alejandra Peralta 67

EL SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRONICA Y CONFERENCIA DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
Celeste Wisniowski, Cesar del Blanco 71

CALIDAD EN LA INFORMATICA PARLAMENTARIA: ACCIONES PARA CONTRARRESTAR ACTIVIDADES ILÍCITAS DE PIRATERIA INFORMÁTICA
Eduardo A. Ghuisolfi 75

LA PUESTA EN VALOR DE OBRAS DE ARTE DE LA LEGISLATURA PORTEÑA
Nilda Beatriz Oribe 83

Noticias 87

Instrucciones para la Presentación de Artículos 89

PRESENTACIÓN

EL CONCEPTO DE CALIDAD: PUNTOS DE VISTA, DEFINICIONES Y EVOLUCIÓN

Nicolás Francisco Rona, Héctor Pérez Bourbon e Isaac Marcos Cohen

Resumen

Se discuten los puntos de vista corrientes sobre la calidad y la definición de algunos especialistas en el tema. Se reseña la evolución de la calidad desde los principios del siglo XX hasta nuestros días.

Los Puntos de Vista Corrientes acerca de la Calidad y las Definiciones de los Especialistas

El concepto de calidad, vinculado a las ideas de muchos especialistas en el tema, es también objeto de puntos de vista corrientes, algunas de ellas asociadas a las concepciones derivadas del significado de la palabra, mientras que otras están influidas por su utilización desde la publicidad. Algunas de estos puntos de vista son:

- Hacer lo que me piden que haga.
- Hacer lo que está establecido formalmente (contratos, reglamentos).
- Hacer lo que se pueda.
- Hacer aquello que el cliente acepte.
- Hacer lo que siempre se hizo, porque nunca dio problemas.
- Darle al cliente lo que él tiene que aceptar como bueno.
- Hacer algo que nos parece una buena idea.
- Caro pero bueno.
- Hacer lo que se justifica por lo que nos pagan.
- Nivel aceptable de defectos o problemas.

No es fácil intentar una definición de calidad, desde una concepción especializada, que unifique o condense a todas las ideas. Nos limitaremos aquí a señalar algunas definiciones dadas por autores de reconocido prestigio en la materia, aclarando sólo su significado.

Según Philip Crosby¹, “La calidad es cumplir con los requisitos”. Por ejemplo, el diseño y la producción de juguetes debe cumplir con los requisitos de seguridad que garantizan ausencia de peligro para la salud de los niños, en su condición de obvios usuarios.

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:

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

Según otro autor, Joseph M. Juran², “la calidad es la satisfacción del cliente”, entendiéndose por cliente a aquél a quien el producto o servicio impacta. Según esta definición, la buena calidad se manifiesta en la obtención de satisfacción, tanto del destinatario al cual se dirige el producto o servicio como de aquéllos que se vean afectados por 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 que fue objeto del diseño; en el caso de un servicio, se considera que calidad es buena cuando se realiza satisfactoriamente.

Queremos mencionar también un tercer autor, que aporta un nuevo concepto. Se trata de Noriaki Kano³, 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. Tomando como ejemplos de la vida cotidiana las prestaciones de un restaurante, un servicio de telefonía y un transporte público, algunos de estos requisitos básicos serían:

En el restaurante: la existencia de comida, con el agregado de su no toxicidad.

En el servicio de telefonía: el tono del teléfono al descolgar.

En el transporte público: el traslado del pasajero al destino solicitado, sin consecuencias para su integridad física.

- *La calidad entendida como cumplimiento de expectativas.* El cumplimiento de estos requisitos agrega satisfacción y su carencia agrega insatisfacción. Insistiendo con los ejemplos anteriores, podríamos tener:

En el restaurante: oferta de comida sabrosa, a la temperatura adecuada, con mínimo tiempo de espera y con un servicio agradable.

En el servicio de telefonía: comunicación sin demoras, posibilidad de capturar llamadas entrantes, existencia de un buzón de mensajes, servicio que incluya al mantenimiento y que adicionalmente sea rápido.

En el transporte público: instalación confortable, buena frecuencia del servicio, condición agradable a la vista, corrección en el trato del conductor.

- *La 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. Para los casos mencionados, serían ejemplos:

En el restaurante: degustación de algunos platos poco conocidos del menú (con el fin de que el cliente pueda pedirlos en otra oportunidad), envío de la carta por correo electrónico.

En el servicio de telefonía: posibilidad de llamadas sin cargo a amigos o a familiares en la fecha de su cumpleaños.

En el transporte público: servicios adicionales que no hacen a las necesidades del viaje en sí, pero que lo tornan más agradable.⁴

Puede observarse que las dos primeras dimensiones de Kano coinciden con las ejemplificadas en el caso de Crosby, pero se agrega un nuevo concepto: el de las necesidades latentes.⁵

Finalmente, es menester puntualizar que la investigación de las necesidades o los 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 los servicios en sí mismos, pero que podrían resolverse con modificaciones del diseño del producto o con nuevas prestaciones en el servicio. Eso sólo se logra haciendo investigación de campo en contacto con los clientes o los usuarios.

Evolución de la Calidad: desde la Inspección al Gerenciamiento

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.⁶

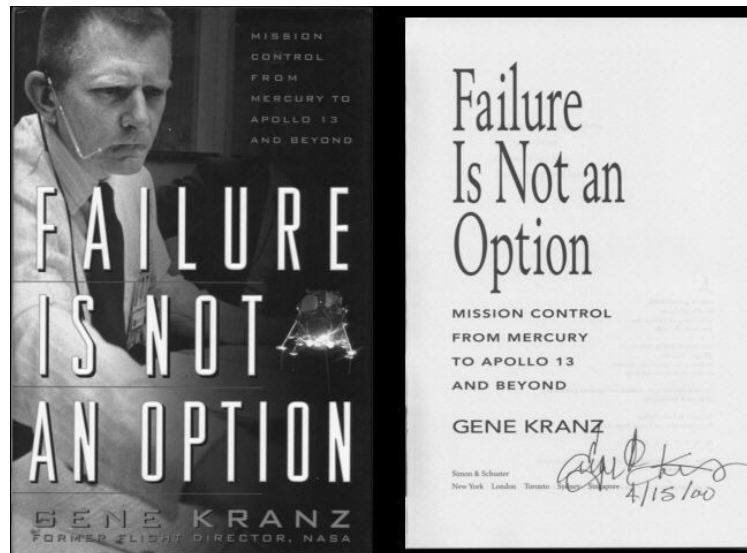
La irrupción de los procesos de fabricación en serie, a comienzos del siglo XX, llevó a la implantación de una nueva metodología, que se aplicó durante las primeras dos o tres décadas, y que consistía en realizar la inspección la totalidad de los productos fabricados antes de su despacho al mercado, 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 onerosa por cuanto implicaba, en definitiva, agregar un proceso más a cada uno de los productos fabricados, con el consiguiente incremento en costos de tiempo y dinero y, en muchos casos, una buena inspección del artículo conllevaba al deterioro o destrucción del mismo, con lo cual no era aplicable; adicionalmente, la detección de problemas una vez concluido el proceso de fabricación originaba considerables pérdidas, pues de no existir la alternativa de reciclado o reparación, el producto debía ser desechado. El costo de producción total pasaba así a distribuirse entre los costos de producción de los productos desechados y de los aceptados.

Desde 1920 en adelante, y con el fin de paliar el primero de los problemas planteados, 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 Estados Unidos, a partir de la introducción de las normas militares para su realización, en lugar de las inspecciones del 100 % de las partidas⁷. Seguía vigente, no obstante, el segundo de los inconvenientes señalados, es decir, el costo que significa desechar un producto ya elaborado.

A partir de la década de 1960, aparece en escena un nuevo concepto: el de “aseguramiento de la calidad”, basado en la premisa de que la calidad debía garantizarse a través de la prevención y que ella se lograba con la aplicación de principios de gestión. Éstos abarcaban desde la organización enfocada en la calidad hasta la sistematización de todas las actividades y su documentación, como medio de 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, la salud de las personas que trabajan o viven en los alrededores de las instalaciones no esté en riesgo. La filosofía de las misiones Apolo se resume en la frase “failure is not an option”⁸, es decir “fallar no es una opción”. El desastre de Chernobyl, a mediados de los 80, es una buena muestra de que en la industria nuclear la falla tampoco puede ser una opción.⁹



Tapa del libro "Failure Is Not an Option : Mission Control from Mercury to Apollo 13 and Beyond" de Gene Kranz¹⁰

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 mecanismo para facilitar los procesos de contratación de proveedores, a escala global, por parte de las 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 Gerenciamiento de la Calidad Total o TQM (Total Quality Management). Este nuevo fenómeno considera que la calidad no es sólo un problema de los procesos principales que conducen a la obtención del producto o la prestación del servicio principal, sino que es algo que debe aplicarse a todas las actividades de las organizaciones.

En resumen, es una práctica gerencial para el mejoramiento continuo de los resultados en cada área de actividad de la empresa y en cada uno de los niveles funcionales, utilizando todos los recursos disponibles y al menor costo. El proceso de mejoramiento se orienta hacia la satisfacción completa del consumidor. En este esquema se considera al personal como el componente más importante de la organización.¹¹

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.¹²

Consideraciones Finales

La calidad ha evolucionado tanto en el modo de ser controlada como también en su definición; desde una mera apreciación del cumplimiento de especificaciones y la aceptación o el rechazo de los productos, se fue avanzando hasta la exigencia de la excelencia en la calidad del producto final, así como también en la de todos los servicios y las actividades que realiza una organización enfocada en la plena satisfacción del cliente.

La disciplina de la gestión de la calidad utiliza una serie de prácticas o procedimientos para resolver necesidades específicas en forma sistemática, las cuales son conocidas como “herramientas de la calidad”, y que serán tratadas en detalle en un futuro artículo. Nos referiremos a una de ellas y a su aplicación en la tarea legislativa en un trabajo que figura en la presente edición de esta publicación.

Notas

¹ Philip B. Crosby (1926 – 2001). Como filósofo de los negocios, tuvo una notable carrera con 40 años de experiencia en 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 (la más reciente, sobre liderazgo, "The absolutes of Leadership" o "Los Absolutos de la Calidad", fue publicada 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.

² 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 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, destinado a 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. Su "Trilogía de la Calidad", publicada en 1986, contribuyó a la creación del Premio Nacional a la Calidad de Estados Unidos de Norteamérica "The Malcolm Baldrige National Quality Award".

³ Noriaki Kano es Doctor en Ingeniería de la Universidad de Tokio. 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).

⁴ Los porteños que han superado la edad del medio siglo, tal vez puedan recordar a “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: diario, caramelos, cigarrillos y hasta un par de termos con café y té. Las generosas propinas que recibía le permitían mantener este servicio extra.

⁵ Este aspecto es el que creemos 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.

⁶ 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. 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 que se lograba esa extraordinaria calidad, sigue siendo un misterio.

⁷ 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.

⁸ Si bien, según ciertas fuentes (<http://www.spaceacts.com/notanoption.htm>), la existencia formal de dicha frase se remonta a la producción de la película Apolo 13, el concepto asociado a dicha frase era

parte de la filosofía con la que actuó el "Tiger Team" conducido por Eugen Kranz en la resolución del problema de traer de regreso sanos y salvos a los astronautas de la misión Apolo 13.

⁹ La gravedad del riesgo de no controlar la calidad del producto final depende de cuál sea el tipo de producto que se fabrique. Un fabricante de lapiceras, puede perfectamente tranquilizar a su cliente garantizándole que si el producto falla recuperará su dinero; no sucede lo mismo con el fabricante de paracaídas.

¹⁰ Eugene Kranz se unió en 1960 al grupo de tareas espaciales de la NASA en Langley, Virginia y fue designado director de vuelo auxiliar para el Proyecto Mercurio. Asumió posteriormente las responsabilidades de director de vuelo para todas las misiones del Proyecto Géminis, y fue nombrado jefe de control de operaciones de vuelo. Kranz fue seleccionado como jefe de la división de control de vuelos en 1968, y continuó sus deberes como director de vuelo para el programa Apolo. Fue el director de vuelo para el aterrizaje lunar de Apolo 11, y condujo el "Tiger Team" de solucionadores de problemas para el regreso exitoso de la tripulación del Apolo 13.

¹¹ Preferimos hablar de "personal" en lugar de "recursos humanos", siguiendo la idea de Mario Ackerman de que "si son humanos, no son recursos". (Ackerman, Mario E., 1996: *Si son humanos no son recursos. Pensando en las personas que trabajan*. Editorial Hammurabi, Buenos Aires.).

¹² No obstante, cabe señalar que no son pocas las situaciones y circunstancias en las que, bajo una pretendida imagen de calidad, se soslaya el verdadero servicio a cumplir. Hoy en día es muy común que determinadas organizaciones, por ejemplo los bancos, tengan salas de espera con sillones muy confortables, agradable música funcional y aun revistas u otro material de lectura; lo que no parece advertirse es que la verdadera calidad del servicio de atención al cliente es que éste no tenga que esperar, no que esté cómodo mientras espera.

Los autores

Nicolás Francisco Rona es magíster en gestión de la calidad e ingeniero químico. Se desempeña como Jefe de la Unidad de Gestión de la Calidad del Centro Atómico Ezeiza, en la Comisión Nacional de Energía Atómica. Es Juez del Premio Nacional a la Calidad del Sector Público de Argentina, autor de varios trabajos sobre gestión de calidad en la actividad legislativa. Participa del Grupo de trabajo de redacción de la norma IRAM 30700 de interpretación de la ISO 9001 para la actividad legislativa.

Héctor Pérez Bourbon es abogado. Se desempeña en el ámbito público desde hace más de veinte años, particularmente en cuerpos legislativos (Congreso Nacional y Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires). Docente de temas de Derecho Constitucional, Derecho Público, Derecho Parlamentario y Administración Pública en general, en distintas universidades y centros educativos del país, así como en cuerpos parlamentarios (Legislaturas provinciales y concejos deliberantes). Autor de distintos libros y artículos especializados sobre esta temática. Participa del Grupo de trabajo de redacción de la norma IRAM 30700 de interpretación de la ISO 9001 para la actividad legislativa.

Isaac Marcos Cohen es doctor en química y psicólogo social, autor de varias publicaciones sobre diversos aspectos de la calidad. Es evaluador técnico del Organismo Argentino de Acreditación. Participa del grupo de trabajo de redacción de la norma IRAM 30700 de interpretación de la ISO 9001 para la actividad legislativa. Es Consultor del Subproyecto Calidad Legislativa del Proyecto sobre Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Proyecto BID-GCBA 1107/OC-AR) del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires.

LEGISLACIÓN AUTOCERTIFICADA

Silvio Omar Massaro

Resumen

¿Sería correcto que el miembro de un cuerpo legislativo aplicara en su gestión normas de certificación de calidad? ¿De qué manera estas normas mejorarían sus respuestas hacia los ciudadanos? ¿Cuál podría ser su incidencia frente al conjunto del cuerpo, único habilitado para dar una respuesta “válida”? ¿Es posible asimilar la categoría de “ciudadano” con la de “vecino” y la de “cliente”? Parece necesario que tanto los ciudadanos, como los medios de difusión y por supuesto los legisladores, comprendan cual es la función de cada poder, para que a la hora de jugar su rol, lo hagan dentro de sus límites.

“No vengo a discutir la curvatura del círculo”

Introducción

“Un diputado porteño, con normas ISO 9001” fue el titular de una nota que el diario “La Nación” presentó en su edición del 10 de Diciembre del 2002 . Esta *“Experiencia inédita”*, según señala La Nación, *“Es para optimizar la presentación de proyectos y las respuestas a los ciudadanos”* siendo *“...el primer legislador en adoptarlas”* en búsqueda de *“... satisfacer al cliente, en este caso el vecino”*.

El titular de la nota causó nuestra sorpresa y curiosidad, pues en una apresurada primera lectura creíamos estar frente a un avance inédito de la ingeniera biológica, en virtud del cual ya parecía ser posible modificar la estructura en el organismo de nuestros representantes y producir entonces “legisladores certificados”; claro está que la lectura de los subtítulos corrigió nuestra apurada conclusión y nos llevó a formularnos otros interrogantes:

¿Sería correcto o incorrecto que el miembro de un cuerpo aplicase tales normas en la optimización de sus proyectos? y a la vez: ¿Mejorarían de esta manera las respuestas a los ciudadanos, siendo un legislador solamente una porción de una totalidad? ¿Cuál podría ser la incidencia de ese elemento en el conjunto, que por otra parte es el único habilitado para dar una respuesta “válida” a los ciudadanos? Finalmente nos preguntamos si es posible asimilar la categorías de “ciudadano” con la de “vecino” y la de “cliente”.

Para poder responder a estos interrogantes comenzamos por repasar el concepto del Estado y de como deben ser las instituciones que mediatizan la relación entre aquél y la Sociedad Civil.

El Estado puede ser considerado, específicamente, como un conjunto de organizaciones de carácter burocrático: de gobierno, de administración y de coerción, cada una de ellas con capacidades específicas. A estas organizaciones acceden los diferentes sectores o clases sociales constituidos en *“fuerzas políticas”*, es decir en grupos que desarrollan intereses comunes y formas organizativas, compitiendo por su control y por el contenido y la orientación de las políticas implementadas.

El Estado es entonces una forma específica de las relaciones sociales; aparece como protector de los intereses generales en contra y por encima de los intereses conflictivos de los individuos. Según Pasukanis aparece como un *“poder público impersonal, un poder que no pertenece a nadie en particular, que se sitúa por encima de todos y que se dirige a todos”* (Pasukanis , 1976), un escenario de compromisos y negociaciones entre

las diferentes fuerzas políticas, implicando que los intereses de cada fuerza política deben ser mediados, contemplados, por los intereses de las otras.

El paradigma definitorio de este escenario es sin duda alguna el “parlamento” o cualquier otra forma de “cuerpo legislativo”. Escenario en el que las diferentes fuerzas políticas debaten en busca de los consensos necesarios para el dictado de una norma general. *"En todo estado soberano el Congreso es el depositario de la mayor suma de poder y el mayor representante de la soberanía"*(CSJN: "Caso Gutierrez, 20 de mayo de 1938). El legislativo es el depositario de la soberanía popular y esa soberanía no se expresa en la figura de “un legislador” sino en la totalidad del cuerpo.

Uno para Todos, Todos para Uno.

Suponemos que un cuerpo legislativo es por definición una totalidad integral en la que cada una de sus partes es interdependiente de las otras; esa totalidad es la que da como resultado el “producto”, que es su razón de ser. *“Por poder legislativo, o legislación no se entiende la función total de creación del derecho, sino un aspecto especial de dicha función, la creación de normas generales. Una Ley – producto del proceso legislativo- es esencialmente una norma general o un complejo de tales normas.”* (Kelsen, 1988).

Por lo tanto, la creación de normas generales (en principio la de todas las leyes) pertenece al “cuerpo” legislativo, que *“es un órgano de naturaleza sumamente compleja, por su carácter de cuerpo colegiado y la multiplicidad de funciones que desarrolla”* (Grosso, 1999).

El Congreso de la Nación; el de una Provincia o su equivalente, la Legislatura de la Ciudad, son órganos colegiados, están integrados por una cantidad de personas que invisten determinada representación política. Los Diputados Nacionales, Provinciales o de la Ciudad representan al pueblo de la Nación, de la Provincia o de la Ciudad y al representarlos integran el órgano ordinario de la intervención de los gobernados en las tareas del Estado.

Este carácter de cuerpo colegiado, de *concilium* deliberante, se encuentra en la antípoda del rendimiento o de la eficiencia individual, pues el producto final del proceso deliberativo será siempre la resultante de la confrontación y la contraposición de ideas en el pleno del cuerpo o en sus comisiones de trabajo. Que un legislador aplique las normas ISO 9001:2000 a los procedimientos de elaboración de proyectos resulta poco menos que una gota de agua en el océano, pues su aplicación sólo será extensible a la administración de su despacho y por lo tanto a la satisfacción de sus propios intereses, nunca al interés general.

Resulta sorprendente que una iniciativa individual, voluntarista e independiente del cuerpo (que este Diputado integra) sea noticia en términos elogiosos hacia quien la adoptó. Sorprende que la noticia sea la aplicación de las normas ISO en forma individual y que no lo sea la incapacidad por parte del cuerpo en aplicarlas o de que no se aplique en la totalidad de los despachos.

Es absolutamente necesario que distingamos la actividad del Legislador de la administración burocrática, ya sea de los procesos legislativos como de los administrativos propiamente dichos. “El Legislador” representa en su figura individual, o en la del bloque que integra, a un proyecto político o al ideario de una fuerza política. Este proyecto o este ideario ha recibido el apoyo o la aceptación de una proporción de los votos de la ciudadanía, como consecuencia de la cual fue elegido para integrar el cuerpo.

A la hora de confrontar proyectos o ideas los legisladores no deben pensar igual; por

ello debaten, confrontan hasta obtener un consenso que por lo general se resuelve mediante la imposición de una mayoría sobre una minoría, imposición que se encuentra encuadrada en un reglamento que el cuerpo ha sabido darse, aplicando estos mismos criterios para la obtención del consenso.

Frente al Legislador se encuentra un sistema burocrático organizado que colabora logísticamente con el proceso legislativo “...un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones, están definidas por la situación en una línea jerárquica...” según la definiera Alain Touraine (Lefort, 1984), aunque en realidad las decisiones fundamentales no son tomadas en el interior de tal organización burocrática, ésta no es más que un sistema de transmisión y de ejecución. Debemos distinguir tres tipos de gestiones dentro de la organización de cualquier instituto legislativo: por un lado nos encontramos con una gestión administrativa; junto a ésta tenemos una gestión parlamentaria y finalmente una gestión política. Los dos primeros tipos de gestión coinciden con el sistema burocrático, mientras que el último queda reservado sólo para los legisladores y todo aquello ligado con sus agrupamientos partidarios.

Es hacia el interior del sistema burocrático y de las gestiones administrativa y legislativa donde deberían aplicarse los parámetros de calidad ISO, de manera tal de que a lo largo del proceso de producción legislativa el Legislador cuente con todo el apoyo logístico necesario como para que la decisión “política” que tome tenga los necesarios fundamentos, el jurídico y el legal. Ahora bien, si esa decisión política no es la adecuada o carece del sentido de generalidad y representación que debería tener, muy poco importará que el resto de los procesos se desarrolle con total calidad o bajo la protección de todas y cada una de las certificaciones habidas o por haber.

Frente a cualquier texto legislativo podemos plantearnos un triple orden de problemas: 1) el de la justicia; 2) el de la validez y 3) el de la eficacia. Ya hemos insinuado que no existe un único ideal de bien común, idéntico en todo tiempo y lugar; “...nos basta hacer constar que todo ordenamiento jurídico persigue algunos fines...”, esos fines “...representan los valores para cuya realización el legislador, más o menos conscientemente, más o menos adecuadamente, dirige su actividad...” (Bobbio, 1996). Podríamos decir que esta actividad, como tal, es la misma para todos; pero los fines hacia los que está orientada no son los mismos. Cada Legislador, a la hora de ejercer su representación, dirigirá sus acciones en función de los objetivos trazados por los programas de sus partidos.

No pretendemos aplicar las normas ISO 9001 a un problema “deontológico” del derecho, pero sí las creemos aplicables en relación con la validez y la eficacia, pues estos problemas se resuelven mediante un juicio de existencia o de hecho; es allí donde el legislador puede encontrar un apoyo invalorable si toda la estructura burocrática, todo ese “sistema de transmisión y de ejecución”, trabaja dentro de los parámetros de calidad de las ISO, siempre dentro de aquella condición ineludible de que los procesos legislativos y administrativos quedan condicionados y determinados por la decisión política.

Insistimos con el hecho de que al decir “toda” la estructura, nos estamos refiriendo a la totalidad del sistema burocrático y no al personal de un “sólo” despacho, pues su trabajo, por más eficiente que sea, sólo le será útil al Legislador al cual apoya y en poco o nada al ciudadano, en razón de que el producto que le llegará a éste seguirá siendo el de la totalidad del cuerpo y no el de una parte, salvo que ese ciudadano mantenga otro tipo de relación con la oficina de su Representante.

Que Pase el que Sigue

En esta Argentina (*des*) politizada, (*des*) ideologizada, descreída; en donde la política ha cedido su lugar al “marketing” y al eficientismo; donde las representaciones no se cristalizan por afinidades ideológicas o proyectos consensuados, sino a través de una ecuación utilitarista, ya no hay “fuerzas políticas” que hacen de sus programas o proyectos su “causa”.

Hoy la política pasa por los “espacios políticos”, ámbitos cambiantes cuyo objetivo desde un punto de vista deportivo podría ser definido como “resultadista”. Su fin es obtener un buen resultado electoral; luego de obtenido aquel espacio se volatiliza o se disgrega con muchas menos dificultades que las encontradas a la hora de constituirlo.

Esta despolitización utilitarista ha desembocado en una impúdica igualación de la condición de Ciudadano con la de Vecino o la de Usuario y hasta con la de Cliente. Esto se percibe y, lamentablemente, se alienta, en las propuestas que los políticos presentan a la hora de la competencia electoral y en las demandas que a esos políticos se hacen tanto desde la ciudadanía como desde los medios de comunicación.

No se elige o se busca a quien representa nuestras ideas o proyectos sino a quien garantiza mayores y mejores resultados, en el menor tiempo posible. Se maximizan las ganancias y sobre todo las que se realizan en forma inmediata. De manera tal que quizás por ello, se pueda pensar que un ciudadano es un cliente, como si las mediaciones entre el Estado y la Sociedad Civil fuesen una transacción en el mercado.

“El estado capitalista ha sido la primera forma de dominación política que postula su fundamento en la igualdad de todos los sujetos en su territorio. Esos sujetos son ciudadanos y el estado capitalista es normalmente un Estado de ciudadanos” (O'Donnell, 1984)

“Ciudadano es el que tiene derecho a cumplir los actos que resultan en la constitución del poder de las instituciones estatales, en la elección de los gobernantes que pueden movilizar los recursos de aquéllas y reclamar obediencia, y en la pretensión de recurrir a procedimientos jurídicamente preestablecidos para ampararse de las intromisiones que considera arbitrarias.” (*idem*); es el sujeto jurídico capaz de contraer libremente obligaciones.

Todo ciudadano como tal es un hombre libre, pues su participación ciudadana consagra su libertad; sólo una sociedad de hombres libres puede evitar que el poder trascienda los límites precisos para que reine la soberanía del derecho en ese espacio público que no es propiedad de nadie y pertenece a todos aquéllos que se reconocen en él y le dan sentido.

En Roma se llamaba “cliente” al plebeyo que estaba bajo la protección de un patricio; por extensión podríamos decir que es la persona que está bajo la *protección o tutela de otro*, por ello en el ejercicio de una profesión o del comercio se lo define como aquél que utilizando los servicios del profesional o del comerciante queda bajo la especial tutela de quien juega tal rol. En la actividad comercial se distingue como “cliente” a quien concurre con especial habitualidad a un mismo establecimiento, hecho que habilita al comerciante a ofrecerle un trato diferente al que dispensa a quien lo hace de forma ocasional.

Estamos frente a una relación basada en cierta “desigualdad”; sólo puede brindarse protección, tutela o un servicio diferencial, a quien se encuentra en una situación “especial”; por supuesto que esta relación también presupone “discriminación”. El cliente tendrá siempre un trato preferencial por sobre los demás; su condición de tal así lo exige.

Esto nos lleva a una peculiar relación que no podemos soslayar: “el clientelismo”,

esto es la tendencia a favorecer, sin debida justificación, a determinadas personas, organizaciones, partidos políticos, etc., para lograr de ellos apoyo.

Esta relación reconoce sus antecedentes en una vieja práctica electoral española llevada a cabo durante gran parte del siglo XIX y principios del siglo XX, que buscaba intervenir en los resultados comiciales a favor del candidato designado por los respectivos grupos oligárquicos.¹

La relación *clientelar* entre una persona (preferentemente un ciudadano) y el político puede proceder desde una simple relación transaccional, en la que el cliente formula una solicitud o un reclamo y el *otro* la concreta a cambio de una adhesión o un voto, hasta el extremo de una relación de tutela total en la que la clientela se convierte en una suerte de “capital electoral”.

El patrón tiene bajo su protección a un grupo de personas a quienes mantiene en una situación de entrega incondicional, sujetas a su total voluntad. Un grupo de incondicionales clientes que conforman el “capital” que ese patrón pone en juego a la hora de “jugar” posiciones en la coyuntura política, ya sea para establecerse en la estructura de su partido como en una lista electoral.

En esa díada “patrón-cliente” el cliente ha perdido su libertad política, su participación y su responsabilidad. Se encuentra totalmente sujeto a la voluntad del poder de quien ha pasado a convertirse en su amo; una relación basada en la desigualdad y el sometimiento, donde como en la dialéctica del amo y el esclavo, el cliente político sólo encuentra su lugar, su identidad, su supervivencia física, en la voluntad del Amo, quien por cierto sólo es tal frente a la existencia de su clientela.

Un ciudadano puede ser un “cliente”, ya sea en una relación profesional como en una relación comercial. Pero un ciudadano ve restringida su ciudadanía cuando se ve atrapado en una red clientelar o cuando a la hora de reclamar por sus derechos se lo trata como alguien que tiene que dar una contraprestación por aquello que ha recibido.

Una Persona que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, que tiene casa y hogar en un pueblo y contribuye a las cargas de éste o que ha adquirido derecho de vecindad en un pueblo, es un Vecino. Esa condición no incluye necesariamente a la de ciudadano; cualquier persona, sólo por un hecho de cercanía de proximidad en su habitación, es nuestro vecino y en este caso lo que priman son sus derechos como persona sin importar su status político, será simplemente un ser humano.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en su artículo 11°, dice que “*todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley*”, reconociendo y garantizando el derecho a ser diferentes, no admitiendo ninguna forma de discriminación y promoviendo la remoción de los obstáculos de cualquier orden que limiten de hecho la igualdad y la libertad y que impidan su pleno desarrollo como personas y su participación en la vida política, económica o social. Una ciudad para “*todos y todas*”, una ciudad para ciudadanos y vecinos, no para clientes.

Satisfacción Garantizada

Según la nota del Diario La Nación, “*...antiguamente, la calidad se medía en el proceso final de un producto o servicio...*”; hoy las normas ISO “*... buscan involucrar todo el proceso de producción. La nueva versión de la norma internacional de calidad - que supera a la versión 2000- se orienta fundamentalmente a la satisfacción del*

¹ La tradición europeísta define a este fenómeno como caciquismo, que según el Diccionario de la Real Academia Española, procede de cacique, ‘señor de vasallos o superior’ en alguna provincia o pueblo de indios. Nos parece un poco simplista llamarlo así, pues “cacique” es un término creado por los conquistadores que termina igualando absolutamente a todas y cada una de nuestras culturas primigenias sin analizarlas y sin respetar sus características propias. Por ello preferimos no mencionar dicho término.

*cliente*². La idea es identificar las necesidades de los usuarios para convertirlas en los requisitos de la actividad que se regula... En este caso, los clientes son los vecinos porteños que se acercan al despacho del diputado...”.

En esta versión de normas ISO, legislativas, se pretende mejorar en un diez por ciento la calidad de los proyectos y dar respuesta a cualquier inquietud vecinal en el plazo de 72 horas.”...*En el despacho se registrarán los procesos, los tiempo...los vecinos...Con estas normas ganarán en eficiencia y en tiempo... Eficiencia y tiempo que los porteños esperan capitalizar...*”, continúa diciendo la nota.

La cuestión del “tiempo” como insumo del proceso legislativo merece un tratamiento extenso. Si bien no es éste el objetivo de este trabajo, no podemos dejar de señalar que cualquier producto de ese proceso que fuese resuelto en el término de 72 horas carecería de las más elementales condiciones inherentes a un cuerpo legislativo y seguramente adolecería de serios problemas de validez y de eficacia.

Esto de dar “...*respuesta a cualquier inquietud vecinal en el plazo de 72 horas...*” cristaliza esa imagen de que el despacho de un Legislador, o que toda la Legislatura, debe ser una especie de “taller de servicio”, de consultorio, donde el paciente concurre a reparar una situación que lo afecta. Una suerte de “*oficina de atención al cliente*” abierta a la recepción de todo tipo de reclamos que deben ser satisfechos sólo por el simple hecho de que el cliente siempre tiene la razón

Recurriendo a la definición de salud, sabemos que ésta es el “estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Esta definición le confiere a la “reparación” un lugar secundario, pues la salud está por encima de la enfermedad; se prioriza la visión preventiva, planificadora, por sobre la actitud mecanicista de reparar y cambiar las piezas rotas. En el sistema político argentino parece ocurrir justamente todo lo contrario; se resalta la enfermedad por sobre la salud, de manera tal que los permanentes reclamos que se realizan apuntan siempre a exigir una reparación inmediata y nunca a prevenir o planificar.

Consideramos que existe una concepción de la legislación asimilable en un cien por ciento a la mejor prescripción contra la enfermedad: se legisla para reparar situaciones; se legisla para una coyuntura y en muchos casos esa reparación no está dirigida a la Ciudadanía en general sino a un caso en particular. No discutimos la absoluta y total justicia que implica condonar una deuda con el Estado a un jubilado o a un desempleado y mucho menos otorgar un subsidio a un niño con un problema de salud, pero sí queremos señalar que esta forma de legislar “*a medida*” es como caminar por un campo minado que coloca al ciudadano al borde del clientelismo, por más justo que sea el hecho reparador.

Por omisión pasiva o activa se oculta la ausencia de políticas o marcos normativos que sirvan de contexto reparador en las circunstancias que así lo exigieren. Se consienten estas situaciones de sometimiento, en las que se obliga a las personas a tener que solicitar como una prebenda o una dádiva aquello que es de su propio derecho, para mantenerse en un escalón de poder más alto, convirtiendo así al “ciudadano” en “cliente”.

Pero además de ello se desnaturaliza toda la estructura de separación de poderes convirtiendo a los “despachos” legislativos en gestorías que conectan al vecino o al ciudadano con el organismo al que naturalmente deberían haber concurrido. El legislativo parece asumir funciones ejecutivas y hasta judiciales. Pero lo más lamentable de esto es que la propia Sociedad Civil da por supuesto que ello debe ser así y concurre a realizar reclamos a donde no debería ir. Y para que esta confusión sea

² El subrayado es nuestro

mayor aún, los medios de comunicación también aportan lo suyo al elogiar o difundir noticias como aquélla que dio origen a este trabajo.

El Cliente Siempre Tiene la Razón

Desde un punto de vista material o sustancial, ley es toda regla social obligatoria, emanada de autoridad competente. Por consiguiente, no sólo son leyes la que dicta el Poder Legislativo, sino también la Constitución, los decretos, las ordenanzas....Desde un punto de vista formal, se llama ley a toda disposición sancionada por el Poder Legislativo, de acuerdo con el mecanismo constitucional. En este sentido, no sólo son leyes las normas de carácter general, obligatorias para todos los habitantes, sino también ciertos actos de autoridad, que carecen del requisito de generalidad y que a veces se traducen en un privilegio en favor de determinada persona, como por ejemplo una ley que otorga una pensión o la que da la concesión de un servicio público...” (Borda, 1980)

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires es el cuerpo legislativo, con rango provincial, más joven de la Argentina. Constituida a partir del 10 de Diciembre de 1997, se han sucedido tres integraciones: la primera asumió ese día, finalizando su gestión el 5 de agosto del año 2000; la segunda inició su mandato el 6 de agosto del 2000, completándolo el 9 de diciembre del 2003, y, finalmente, la tercera integración asumió el 10 de diciembre del 2003. En virtud de la transición del anterior status jurídico al actual, las dos primeras integraciones se han renovado totalmente; recién a partir del 10 de Diciembre del 2005 comenzarán las renovaciones parciales.

Recurriendo a la información que aporta la Dirección de Coordinación e Información de la Legislatura (Departamento de Cooperación Institucional y Estadística del Potencial) podemos afirmar que los proyectos de ley sancionados por la Legislatura, desde el 10 de diciembre del año 1997 al 28 de febrero de 2005, fueron 1.640; considerando cada año parlamentario (del 1° de marzo al último día de febrero del año siguiente) podemos distribuir esas leyes de la siguiente manera:

Leyes Sancionadas

Año	1° Int.	2° Int.	3° Int.
1997	4		
1998	182		
1999	157		
2000	157	43	
2001		205	
2002		265	
2003		252	
2004			375
	500	765	375

Fuente: Departamento de Cooperación Institucional y Estadística del Potencial
Dirección de Coordinación e Información - UCI

De estos 1640 proyectos de ley sancionados, además, podemos comprobar que 82 de ellos (el 5%) fueron vetados total o parcialmente por el Poder Ejecutivo de la Ciudad. En esta estadística es notorio el aumento registrado durante el año 2004

Leyes Vetadas

Año		% (*)
1997	0	0
1998	9	5.73
1999	4	2.20
2000	13	(**) 6.50
2001	12	5.90
2002	2	0.08
2003	14	5.60
2004	28	7.80
Total Gral.	82	5.00

(*) sobre el total sancionado por año

(**) sin discriminar entre la 1° y 2° Legislatura

De acuerdo con la definición que realiza Borda podemos categorizar las leyes sancionadas según sus alcances; de esta manera distinguimos dos tipos:

Tipo I, Leyes Generales: dentro del texto de la ley no se menciona a persona, física o jurídica alguna, como objeto de la misma. Códigos, estatutos o leyes orgánicas. Normas que regulan nuestra vida cotidiana o una actividad en general; o que crean un programa de salud o políticas sociales; o que se dirigen hacia “las” mujeres, o a “los” niños. **Tipo II, Particulares:** en estos casos el objeto mismo de la ley es una persona física o jurídica a la que se beneficia con una exención, subsidio o condonación. Incluimos a las leyes que nominan o distinguen, a una plaza, una calle, una escuela; que exaltan, recuerdan, premian u homenajean a una persona o resaltan un hecho en particular. Muchas de estas leyes surgen por expreso pedido de un grupo de vecinos de la ciudad, ya sea a través de una organización no gubernamental o de alguna agrupación política o sindical, y si bien pueden servir como un ícono en la memoria histórica de una ciudad no dejan de ser leyes coyunturales. Según la definición de Borda son leyes que carecen del requisito de generalidad.

Los dos primeros cuerpos, hasta el cierre de las sesiones ordinarias del 2002, habían sancionado 1013 leyes; por circunstancias y avatares de la vida legislativa el primer cuerpo sancionó 500 leyes, más 13 en primera lectura. Las restantes 500 fueron sancionadas por el segundo cuerpo, efectuando la segunda lectura de las 13 que había aprobado el primer cuerpo.

Mas allá de esta curiosidad estadística, a efectos de tener un perfil de que tipo de producto legislativo se ha venido sancionado en esta Legislatura y recurriendo a la definición mencionada, realizamos una observación preliminar que nos permite afirmar que:

La primera integración sancionó 298 leyes del tipo I y 202 del tipo II. La segunda, hasta fines del año 2002, había sancionado 268 y 245, respectivamente. Podemos afirmar que el 52 % de las leyes que sancionó la primera legislatura eran del **tipo I**, mientras el 55% de las leyes que sancionó la segunda eran del **tipo II**. La primera integración sancionó el 73 % de las leyes destinadas a las puesta en funcionamiento y la organización del legislativo. Estos indicadores nos permiten afirmar que la primera integración estuvo abocada a dotar a la ciudad de normas generales e institucionales, mientras que su sucesora ya en su primer año de vida comenzó a preocuparse más por los intereses particulares.

De las 1013 leyes sancionadas por ambas integraciones 159 (un 16%) son leyes que modifican a otras leyes. La primera integración sancionó 73 leyes modificatorias,

un 14%, mientras que la segunda sancionó 86, un 17 %.

De las 73 leyes modificatorias que sancionó la primera integración, el 41% modifica a leyes referidas a mandatos constitucionales; normas que hacen efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución, o que están vinculadas con la organización del Poder Judicial, entes y organismos de control. Un 34 % se corresponde con normas dirigidas a todas aquellas competencias establecidas en el Título Segundo del Libro Primero de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, referido a “*Políticas Especiales*” (Salud, Educación, Promoción Social, Desarrollo Económico, Obras y Servicios Públicos, Cultura, Medio Ambiente y Planeamiento, etc.); quienes en su mayoría definen a las diferentes Secretarías de Gobierno del Poder Ejecutivo. La segunda integración mantiene proporciones similares.

En cuanto a las leyes del Tipo II, la primera integración de la Legislatura sancionó 48 leyes destinadas a nominar espacios públicos y escuelas o a emplazar monumentos o placas. Además de ello sancionó 39 leyes que condonan deudas de particulares, eximen de un canon o generan algún otro tipo de beneficio a una “persona”, y 33 fueron las leyes sancionadas para designar a ciudadanos ilustres o declarar alguna fecha como homenaje o recordatorio.

La segunda integración de la Legislatura sancionó 82 leyes para nominar espacios públicos y escuelas o para emplazar monumentos y/o placas. Otras 66 leyes realizan homenajes: 32 designan a ciudadanos ilustres, 15 declaran el día de un barrio; 15 designan una fecha como homenaje a una persona o un hecho; 3 mandan colocar una placa o realizar un mural y 1 nombra como “historiador porteño” a tres reconocidas personas.

Tenemos entonces que entre el total de leyes sancionadas en la primera integración:

- ❖ 9,6% son leyes nominadoras.
- ❖ 7,8% producen la condonación de deudas o eximen de canon
- ❖ 6,6% homenajean a personas o designan fechas como homenaje.
- ❖ 5,4% están referidas a donaciones o conceden usos precarios.
- ❖ 4,6% realizan expropiaciones (la mayoría de inmuebles para escuelas)
- ❖ 3,6% producen modificaciones de planeamiento urbano en predios
- ❖ 2,8% conceden subsidios o pensiones vitalicias

Mientras en la segunda integración:

- ❖ 16% son leyes nominadoras.
- ❖ 13% homenajean a personas o designan fechas como homenaje
- ❖ 6,6% afectación de predios o catalogación.
- ❖ 5% subsidios o pensiones vitalicias.
- ❖ 4,6% producen la condonación de deudas o eximen de canon.
- ❖ 2% referidas a donaciones o conceden usos precarios.
- ❖ 0,6% expropiaciones

Luego, en la primera integración, durante todo su mandato, el 26,4% de las leyes sancionadas genera algún beneficio o prerrogativa económica a una “persona”; mientras en la segunda integración, cuando aún le faltaba un año de mandato, el 29% fueron homenajes, designaciones como ciudadano ilustre, o nominaciones de calles o espacios públicos.

Estas estadísticas son apenas una aproximación inicial al objeto en análisis; nos restaría completar el periodo de la segunda integración y además deberíamos agregar la

primera mitad de la tercera integración. En forma apriorística podemos adelantar que estos valores se incrementan notablemente, pues hemos registrado sesiones especiales cuyo único tema en consideración ha sido la sanción de leyes del tipo II, fundamentalmente para designar ciudadanías ilustres. El 12 de diciembre del 2002 se realizó una sesión cuyo producto final fue la sanción de 42 nuevas leyes; 33 de ellas produjeron nuevos ciudadanos ilustres de nuestra ciudad (15 con sanción definitiva y 18 con aprobación inicial). De las restantes, 7 fueron denominaciones y 2 emplazamientos de esculturas.

Identificamos a este tipo de producto legislativo no por un simple conteo estadístico, sino por que consideramos que el mismo no debe ser sólo la corporización de una posición política cuyo triunfo se materializa en nombres de calles o de espacios verdes como íconos que señalan su paso por la arena política y tampoco una especie de medio de cambio donde un grupo vota la designación de una ciudadanía o de una denominación para obtener un voto en otra materia.

Creemos que el producto legislativo debe estar motivado por sinceros intereses sociales y que como tal puede y debe ser concebido como una verdadera “política pública”, un marco normativo que contenga, impulse o complemente a las acciones programáticas que pueda encarar el Poder Ejecutivo. Por eso nos preocupan las decisiones motivadas por intereses personales, supuesto básico de la racionalidad económica. Porque estos intereses conducen a que la ciudad pierda en calidad de vida paulatina y sistemáticamente. Thomas Shelling, (1989) diría que los “micro-motivos” que gobiernan las decisiones individuales, por altruista que éstos sean, no garantizan “macro-conductas” para alcanzar un sistema sustentable.

Creemos que cuando el legislador maximiza aquello que Przeworski (1998) define como rentas del político y toma decisiones que sólo satisfacen sus propios intereses, ninguna norma ISO puede garantizar que el producto elaborado tenga “calidad”. Cuando la habitualidad legislativa se viste con actos particulares que se despojan de toda forma complementaria o pierden su carácter de excepcionalidad, para transformarse en algo normal, se degrada la calidad de vida y nada ni nadie puede garantizarnos un sistema social o político sustentable.

La cuestión del “tiempo” como insumo del proceso legislativo es también una variable medular que no podemos dejar de señalar.

En el artículo de la Nación un colaborador, del diputado que obtuvo su diploma ISO, hace hincapié en la necesidad de dar una respuesta en el término de las 24 horas siguientes. No comprendemos cual podría ser esa respuesta, pues por más eficiente que fuese el proceso parlamentario del cuerpo nunca podría resolverse en tan corto plazo. Por otra parte, los demás integrantes del cuerpo no tienen la obligación de acordar con el proyecto del diputado iniciador y, finalmente, no comprendemos cuál puede ser la solución que un cuerpo legislativo puede dar a un “ciudadano”, salvo una ley hecha a su medida: legislar para un “cliente”.

La imagen de que el despacho de un Legislador, o que una Legislatura, es una especie de “taller de servicio” o una “Mesa de Ayuda” donde el cliente concurre a reparar una situación que lo afecta, es un signo alarmante, pues no deja de ser más de lo mismo: confundir sistemáticamente a los intereses sectoriales con los intereses generales.

No consideramos que el legislador deba “sesionar” todas las semanas votando cientos de leyes, resoluciones o declaraciones; tampoco nos parece correcto que ese legislador sea evaluado positivamente por la cantidad de proyectos que presentó y mucho menos que desde los medios de comunicación se lo premie o se lo valore más. Creemos que el trabajo legislativo se debe dar diariamente en los despachos y en las

comisiones de trabajo; allí es donde se debe evaluar si el legislador “trabaja”, para recién después, y luego de llegar a un consenso real, emitir un despacho y someterlo a votación por el pleno del cuerpo.

En esas comisiones, debería hacerse un seguimiento permanente del producto elaborado, con la asistencia de quienes tienen que aplicarlo o de quienes se ven afectados por el mismo; de esta evaluación ex post podrán ir surgiendo, también, los ajustes que fuesen necesarios y esto sin ocupar aún el recinto de sesiones.

Una forma de real calidad legislativa no puede darse con maratónicas sesiones en las que, al igual que en la tragedia griega, sus personajes centrales ocupen el centro del escenario y entre letanías y proclamas enuncien sus heroicos discursos, proponiéndonos “bisagras” para torcer la historia o nuevos movimientos nacionales o cambios trascendentales que nos colocarían en “el primer mundo”, dejando atrás todas nuestras ineficiencias y atrasos. Héroe que haciendo resonar sus voces tras diferentes máscaras, se nos muestran como aquellos dioses o semidioses griegos, asegurándonos que son los únicos poseedores de todos los atributos necesarios para alcanzar ese destino que como país “nos merecemos”.

Finalmente nos parece necesario que tanto los ciudadanos como los medios de difusión y por supuesto los legisladores, comprendan cual es la función de cada uno de los poderes, de manera tal de que a la hora de jugar su rol, este se desarrolle dentro de sus límites. De lo contrario, continuaremos colocando “la Biblia junto al calefón”.

Referencias

- Bobbio, Norberto (1996) *Teoría General del Derecho.*, Debate, Madrid.
- Borda, Guillermo A (1980) *Tratado de Derecho Civil, Parte General, Tomo I*, 7ª edición actualizada, p. 56. Perrot, Buenos Aires.
- Grosso, Beatriz M. (1999) *El Congreso: Caracterización y Funciones*, en Grosso-Svetaz-Estrada-Pérez Bourbon-Ubertone, *Práctica Parlamentaria*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires. .
- Kelsen, Hans (1988) *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México México, 4ª reimpression, p. 304. (Traducción de Eduardo García Máynez)
- Lefort, Claude (1984) *¿Qué es la Burocracia?*, en Oszlak, Oscar (comp.): *Teoría de la Burocracia Estatal*, 1ª edición, p. 29. Paidós, Buenos Aires, 1984.
- O'Donnell, Guillermo (1984) *Apuntes para una teoría del Estado*-Documento CEDES/ G. E. CLACSO/ N° 9, p. 232; en Oszlak, Oscar (comp.): *Teoría de la Burocracia Estatal*. Paidós, 1ª Edición, Buenos Aires, 1984.
- Pasukanis, Evgeni (1976) *Teoría general del derecho y marxismo*, 1ra. Edición. Labor, Barcelona . Título original: *La Théorie Générale du Droit et du Marxisme: une Tentative de Critique des Concepts Juridiques Fondamentaux*. Édition EDI, París, 1924.
- Prezowski, Andre (1998) *Democracia y Representación*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Reforma y Democracia, N° 10, Caracas, febrero (Traducción: Carlos Sánchez).
- Schelling, Thomas (1989) *Micro Motivos y Macro Conductas*. Fondo de Cultura Económica, México.

El autor

Silvio Omar Massaro es Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y Maestrando en Ciencias de la Legislación de la Universidad de Pisa y la Universidad del Salvador. Ha realizado postgrados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad de Georgetown y Universidad de Tres de Febrero y seminarios en el Instituto de Desarrollo Económico y Social, en Ipsos - Mora y Araujo y en la Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). Es docente en la Tecnicatura de Administración Legislativa. Desde hace 20 años forma parte de la planta permanente del ex Concejo

Deliberante y de la actual Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Participa en el Proyecto sobre Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Proyecto BID-GCBA 1107/OC-AR).
E-mail: massaro@infovia.com.ar

CALIDAD LEGISLATIVA – SU CONCRECIÓN EN EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES*

Héctor Pérez Bourbon y Nicolás Rona

Resumen

En el presente trabajo, además de una breve reseña de lo que los autores están investigando desde hace más de dos años, se señalan algunos de las tareas que están desarrollándose en el marco del Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y su relación con las directrices de una mejora en la calidad legislativa.

Introducción

No hay duda de que la mejora de la calidad en todas las actividades está constituyéndose, cada vez más, en uno de los elementos que hacen al progreso y la competitividad de las sociedades.

Todas las actividades son susceptibles de mejorarse hasta llegar a un nivel de excelencia, sin que esto forzosamente requiera de grandes inversiones.

Son muchos los mecanismos y las herramientas que se utilizan en el esfuerzo de la mejora. La correcta elección de estos mecanismos y herramientas depende, entre otras variables, de la actividad de que se trate, de las instituciones involucradas y de la cultura de la sociedad. Sobre estos postulados fue que comenzamos a trabajar, desde hace un par de años, pensando en su aplicación en la multiplicidad de funciones que desarrolla un cuerpo parlamentario. Nuestra premisa inicial era que esas organizaciones eran susceptibles de ser gestionadas con parámetros y criterios de calidad.

Sabíamos, no obstante, que el desafío era considerable, habida cuenta de las peculiares características de los parlamentos y sus marcadas diferencias con otro tipo de organizaciones donde las normas y criterios de calidad ya han logrado un alto grado de desarrollo y de inserción.

En la primera presentación pública de nuestras investigaciones, en oportunidad de la realización del 1er Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, planteamos un análisis preliminar del problema y bosquejamos una propuesta metodológica para la realización de un diagnóstico de ese tipo de organizaciones en cuanto a gestión de la calidad (Pérez Bourbon y Rona, 2003). Al grupo inicial, constituido por los autores de este trabajo, se sumaron inmediatamente la Dra. María Alejandra Svetaz y el Dr. Fermín P. Ubertone. Fue así que presentamos en el 2º Congreso de Administración Pública un modelo de desarrollo práctico de nuestra propuesta, agregándose dos trabajos sobre los temas que considerábamos centrales en la investigación: la calidad de la deliberación y la calidad del texto normativo (Pérez Bourbon y colaboradores, 2003).

* El presente trabajo en una versión actualizada del que, con el mismo título, presentaron los autores en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración - Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo, realizado en San Miguel de Tucumán los días 2, 3 y 4 de Junio de 2005.

Nuevos avances y nuevas incorporaciones al equipo de trabajo nos llevaron a presentar en el 2° Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, un análisis más detallado acerca de qué modelo de gestión de la calidad resultaba más adaptable a las características de un cuerpo parlamentario, trabajo que se complementaba con otros sobre la calidad de la decisión normativa y la interacción entre el Poder Legislativo y la sociedad, preparado por Mariano Gerván y Marcela Mustapic, la idoneidad del trabajador legislativo como resguardo de una calidad sustentable, preparado por Gerardo Sanchís Muñoz y el control de calidad en un cuerpo legislativo a través de las listas de verificación, preparado por M. Alejandra Svetaz y presentado por Fermín Ubertone (Pérez Bourbon y colaboradores, 2004).

Hasta ese momento, sin embargo, todas nuestras investigaciones eran análisis teóricos basados en nuestra experiencia parlamentaria, sin que hubiéramos tenido la oportunidad de ver plasmada su aplicación concreta.

Afortunadamente, esta oportunidad se dio en el marco del Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional que está desarrollando la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y sobre cuya concreción trata el presente trabajo.

El Programa abarca múltiples aspectos: actualización tecnológica en equipos y sistemas de computación, capacitación del personal, ordenamiento administrativo, reformulación de algunas áreas, particularmente las de asistencia técnica a la tarea parlamentaria.

No abordaremos la totalidad de esos aspectos. Aunque todos ellos, sin duda, contribuirán a una tarea más eficiente de la Legislatura, lo que queremos destacar aquí son exclusivamente aquellas tareas relacionadas de modo más directo con el tema que nos ocupa: la calidad legislativa.

En este sentido, las principales tareas que se desarrollan en el marco del Programa y que interesan de un modo directo a nuestro tema son:

- a) Procedimientos administrativos.
- b) Voto electrónico en el recinto de sesiones.
- c) Procedimiento parlamentario.
- d) Manual de Técnica Legislativa.
- e) Tutorial.
- f) Gestión del conocimiento.
- g) Capacitación
- h) Publicación Calidad Legislativa

Veamos sucintamente cada uno de ellos.

Procedimientos administrativos

Ante todo, debemos destacar que los procedimientos a que se refiere este subproyecto son los que corresponden a la gestión administrativa de la Legislatura, o sea, compras y contrataciones, personal, finanzas, tesorería, patrimonio, contabilidad, etc.

No tienen relación directa con el trámite parlamentario, es decir, no puede considerarse que la mejora en estos sectores producirá en forma directa una mejora en la legislación.

No obstante, entendemos que una gestión de calidad debe abarcar a todos los sectores de la organización.

El subproyecto en sí, apunta a relevar -y eventualmente rediseñar- todos los circuitos administrativos, a desarrollar el correspondiente sistema de computación que los soporte y a elaborar los pertinentes Manuales de Procedimientos Administrativos.

Cada uno de estos tres aspectos tiene una relación directa con el tema de gestión de la calidad.

El primero, relevamiento y rediseño de los circuitos administrativos resulta indispensable al momento de pretender optimizar los mismos sobre bases de racionalidad, eliminando pases innecesarios y tendiendo a dotar de mayor agilidad a los trámites y, por ende, mayor eficiencia a la gestión.

El segundo, la informatización de los procedimientos, en la idea de llegar, en el futuro, al expediente electrónico, posibilita una rigurosa registración de cada paso del trámite, no sólo en cuanto a qué sector fue destinado, sino también en relación con los tiempos de demora en cada etapa del proceso.

Finalmente el tercero, la elaboración de los Manuales, permite la asignación concreta de responsabilidades en cada etapa. En efecto, los manuales no sólo dicen qué debe hacerse sino también quién, cuándo y cómo debe hacerlo.

Racionalidad del trámite, registración exhaustiva de cada paso y asignación de responsabilidades concretas son tres pilares fundamentales si quiere encararse una gestión con criterios y parámetros de calidad.

Voto electrónico en el recinto de sesiones

Resulta ocioso señalar que los cuerpos parlamentarios argentinos, tanto en el orden nacional cuanto en el provincial y el municipal, han sufrido, por causa de los reiterados y prolongados gobiernos militares durante el siglo pasado, un considerable retraso en su adecuación a los tiempos, no sólo en los métodos de trabajo sino también en el soporte tecnológico que requiere.

Por ese motivo, uno de los subproyectos se ocupa particularmente de la instalación de un sistema de voto electrónico en el recinto de sesiones, que podrá sustituir al voto habitual, a mano alzada, y reemplazará con enormes ventajas de tiempo y seguridad al voto nominal que actualmente se obtiene mediante el simple pase de lista.

El estudio concreto del tema nos obligó a realizar un interesante análisis comparativo de las distintas variables que las diferentes tecnológicas ofrecen, confrontándolas con las necesidades reales del cuerpo legislativo concreto al cual se aplicarían, o sea, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, lo que resultó muy interesante. Resulta atrayente también la discusión acerca de si un sistema de votación en el que pueda registrarse el sentido de cada voto de cada legislador resulta más acorde o menos acorde con los principios de un régimen democrático y republicano de gobierno.

No obstante, no entraremos en ese tipo de análisis y en este trabajo simplemente veremos qué ventajas podría traer este sistema en relación con la calidad de la legislación.

Parecería, a primera vista, que lo que interesa es la decisión en sí y que el modo en que se registre la votación carece de importancia en punto a la calidad de la norma sancionada.

Sin embargo, nos permitimos recordar que en un trabajo anterior habíamos planteado que si se quiere una legislación de calidad ésta debe estar sustentada en “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 predominios numéricos” (Pérez Bourbon y Rona, 2003)

Una de las importantes contribuciones que puede hacer entonces un sistema de registro electrónico de votación, es que, con independencia de que se identifique o no de qué manera votó cada legislador, será posible contabilizar, en cada caso, cuántos votos tuvo el proyecto a favor y cuántos en contra. Y éste es un indicador importante para mensurar el grado de consenso alcanzado en cada proyecto.

Este indicador podrá ser, en el futuro, medido para cada proyecto de ley que sancione la Legislatura y compararlo, por ejemplo, con el tiempo durante el cual esa ley se mantuvo sin necesidad de modificaciones posteriores.

Asimismo, la evolución de este indicador permitirá analizar la evolución que va teniendo el grado de acuerdo, que es lo que debería privilegiarse. Inclusive, la misma existencia del indicador podría ser un buen argumento de motivación para que el cuerpo legislativo tienda a mejorarlo constantemente, buscando de dictar leyes que tengan el mayor consenso posible.

Procedimiento parlamentario

Las tareas que están desarrollándose en el sistema de procedimiento parlamentario son análogas a lo ya referido respecto del sistema de procedimientos administrativos, aunque con un impacto más directo en la calidad legislativa.

Al igual que en ese caso, tenemos una etapa de relevamiento y eventual rediseño de los circuitos de trámite, una etapa de desarrollo del sistema de computación que sustente ese trámite y una etapa de elaboración de un Manual de Procedimientos Parlamentarios.

También aquí, entonces, resulta de aplicación lo ya señalado: la racionalidad del trámite, la registración exhaustiva de cada paso y la asignación de responsabilidades concretas son tres pilares fundamentales si quiere encararse una gestión con criterios y parámetros de calidad.

Manual de Técnica Legislativa

Otro de los objetivos del Programa es la preparación de un Manual de Técnica Legislativa.

Este Manual está elaborándose en dos direcciones:

a) Una serie de reglas de técnica en la redacción del articulado, aplicables tanto a las leyes cuanto a otros documentos normativos que se dictan en el ámbito de la Legislatura (resoluciones del cuerpo, decretos de Vicepresidencia 1ª, resoluciones de las Secretarías, etc.). Estas reglas apuntan a lograr textos normativos que cumplan con los requisitos de precisión, claridad y concisión.

b) Una serie de reglas tendientes a obtener una mejor fundamentación de los proyectos, ya sea de los que presenta el legislador cuanto de los despachos de comisión y aun de los actos administrativos. Consideramos muy importante este aspecto por cuanto permitirá, a futuro, poder concretar algo que, a nuestro entender, es una carencia que hoy muestran todos los cuerpos legislativos del país, incluyendo a la Legislatura porteña: poder explicar claramente a la ciudadanía el porqué de la decisión adoptada.

Características comunes a los manuales

Una de las tareas que debimos desarrollar en primer término, para los tres manuales comentados, fue la de determinar el contenido que llevaría cada uno de ellos.

En efecto, se denomina con el nombre común de “Manual” a distintos textos escritos que no necesariamente tienen el mismo tipo de contenido ni apuntan a las mismas funciones o utilidades. Es un “Manual” un libro de estudio de una materia determinada (vg. “Manual de derechos reales”); éste es un texto que sirve para que una persona acceda al conocimiento de una temática preestablecida. Es también un “Manual”, el Manual de Cocina que la persona podrá utilizar para elaborar algún plato determinado; el seguir las instrucciones llevará (o al menos debería llevar) al resultado deseado, pero el no seguirlas no implica, de por sí, que el resultado será de mala calidad. También es un “Manual” el conjunto de reglas que deben seguirse para confeccionar un programa de computación; a diferencia del caso anterior, el no cumplimiento de las reglas impide la obtención del producto deseado. Finalmente, son conocidos los “Manuales de Procedimientos Administrativos” que contienen reglas que, más allá de las ventajas o desventajas en la obtención del producto, son de cumplimiento obligatorio para quienes deben utilizarlos.

Por ese motivo es que se decidió que los manuales a desarrollar en el ámbito del Programa tendrían los siguientes contenidos:

- a) Una introducción didáctica, que explique los conceptos en que se sustenta el manual.
- b) La reglas necesarias incluyendo la determinación de plazos y asignación de responsabilidades en los casos que sea pertinente.
- c) Cursogramas, en los casos que resulte pertinente, con el fin de poder visualizar los trámites detallados en las reglas.
- d) Ejemplificación de productos elaborados incumpliendo las reglas, señalando el error y proponiendo el modo correcto de elaboración.
- e) Modelos de formularios, si corresponde.
- f) Modelos de documentos, si corresponde.
- g) Listas de verificación, para permitir al usuario controlar que se han cumplido las reglas.
- h) Transcripción de la normativa aplicable de rango superior, a efectos de facilitar su búsqueda en caso de que así se necesite.

Deberán oportunamente las autoridades de la Legislatura definir cuál es el carácter, si obligatorio o simplemente de recomendación, para cada uno de esos manuales.

Es importante destacar que, como su nombre lo indica, un “Manual” es algo manual; no en vano en inglés se lo denomina *handbook*. Por lo tanto, debe ser un documento vivo que deberá actualizarse a las nuevas tendencias en su materia y adaptarse a la realidad cambiante del contexto. Los manuales que surjan como documentos finales del Programa, deberán ser permanentemente confrontados contra esa realidad cambiante y, eventualmente, ajustados.

Tutorial

Actualmente es de uso obligatorio en la Legislatura, para la presentación de los proyectos, la plantilla Legislar.dot. Esta es un plantilla Word desarrollada por la Dirección General de Taquígrafos, que unifica los formatos de presentación (tipo de letra, interlineado, sangrías, etc.) y contiene también un índice de ayuda de reglas de Técnica Legislativa.

Es un objetivo del proyecto la elaboración de un Tutorial, como potenciación de esa plantilla ya existente. Esto permitirá que el legislador o el asesor que esté elaborando un proyecto, cuente con un sistema de computación que vaya guiándolo en los pasos a seguir en dicho proceso y en el cumplimiento de las reglas.

También en este caso deberán ser, en definitiva, las autoridades de la casa las que decidan acerca de la obligatoriedad de su uso.

En lo personal consideramos que, al menos al comienzo de su puesta en marcha, el seguimiento de las reglas incorporadas al Tutorial debería ser obligatorio para los despachos de comisión, por cuanto el personal que redacta los despachos en las comisiones es personal estable, de la planta permanente, que en poco tiempo podría acostumbrarse a su uso y apreciar sus ventajas.

En cambio, pensamos que para la preparación de los proyectos que presentan los legisladores, sería más conveniente que la utilización de las reglas que el Tutorial contiene fuera una simple recomendación, no obligatoria. Ello es así por cuanto la preparación de proyectos suele ser tarea del personal transitorio que trabaja con el legislador y que, como hemos visto, tiene una rotación altamente frecuente; en consecuencia, puede ser que ese personal nuevo no se acostumbre rápidamente a la utilización de esta herramienta y su tarea, en lugar de verse favorecida y simplificada, se haga más complicada, lo que iría a contramano del objetivo primario, que es facilitar la tarea de todos los trabajadores que intervengan en el proceso.

Gestión del conocimiento

El Programa incorpora también un módulo referido a la utilización de nuevas técnicas en lo que hace a la administración de archivos y bases de datos y que se denomina Gestión del Conocimiento.

Estas técnicas permiten consultar, desde una única puerta de entrada, distintas bases de datos, residentes en diferentes lugares y aun en diferentes formatos y lenguajes de programación.

Entendemos que esta herramienta será de invalorable utilidad para los legisladores y sus colaboradores, por cuanto les permitirá un mejor y más rápido acceso a una enorme cantidad de información disponible, lo que redundará en una mejor posibilidad de análisis de cada problema.

Asimismo, entendemos que esta herramienta podría ser un punto de partida para el mutuo aprovechamiento de diferentes bases de datos con que cuentan -y podrán contar en el futuro- los distintos cuerpos legislativos del país, tendiendo a una muy interesante integración en materia de asesoramiento, como ya tienen instalado, desde años ha, otros países.

A este módulo se tendrá también acceso directamente desde el Tutorial, con el fin de que quien está elaborando un proyecto pueda trabajar, al mismo tiempo, tanto sobre las reglas correspondientes a redacción cuanto sobre el contenido normativo.

Capacitación

Como un eje transversal de todos los subproyectos del Programa, encontramos lo referente a capacitación.

La modernización tecnológica en la que estamos comprometidos requerirá de un ingente esfuerzo en capacitar al personal que utilizará los nuevos sistemas y a quienes habrán de mantenerlos. Se necesita capacitación en sistemas de computación.

Por otra parte, de nada valdría saber manejar perfectamente, por ejemplo, el sistema de procedimiento parlamentario, si se ignoran los principios esenciales de tales procedimientos. Asimismo, el conocimiento para la utilización del Tutorial será de poca utilidad si se ignoran los principios elementales de la Técnica Legislativa. También a estos temas habrá que destinar esfuerzos de capacitación.

Lo mismo podríamos decir de los procedimientos administrativos, lo que conlleva también la necesidad de instrumentar cursos al respecto.

Estos temas y otros más, que hacen a la totalidad de las tareas que se desarrollan en la Legislatura, deberán ser complementados, asimismo, con cursos, seminarios y talleres que tiendan a motivar al personal hacia un mayor compromiso con un programa de gestión de la calidad.

Publicación Calidad Legislativa

Finalmente, otro de los objetivos del Programa es precisamente esta publicación, que está ahora en sus manos.

El objetivo de esta revista, editada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, es brindar, no sólo a los legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y sus asesores, sino a toda la comunidad legislativa, una herramienta de referencia para que puedan realizar sus trabajos con criterios de calidad, tendiendo a aprovechar las experiencias acumuladas y las mejores prácticas detectadas, entendiendo que esta concepción abierta, es una iniciativa de responsabilidad social por parte de la Institución.

Los trabajos a publicar no necesariamente se limitarán a obras de autoría de empleados y funcionarios de la Legislatura, sino que la revista estará abierta a todos los investigadores y especialistas, lo que permitirá obtener las mejores contribuciones posibles y transformarse en un foro en la materia.

El resultado que esperamos obtener dentro del Programa es, además de la publicación de este primer número, establecer una organización y un sistema de gestión que permitan consolidar la publicación, con el objetivo de editar dos números por año, con nuevos artículos que complementen, actualicen o reemplacen a los de los números originales.

Como publicación de excelencia, podría ser distribuida a otras organizaciones legislativas, a instituciones educativas relacionadas con la materia y a otras organizaciones interesadas, de modo de ir difundiendo esta temática y aprovechar la sinergia que surja de emprendimientos similares en otros parlamentos del país y de Iberoamérica.

Conclusiones

Hemos mostrado, muy a vuelo de pájaro, algunos de los aspectos más relevantes del Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional que está desarrollando

la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, particularmente en lo que más directamente se relaciona con nuestro objetivo final: Calidad Legislativa.

Mientras tanto, seguimos trabajando con el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) en la elaboración y desarrollo de la Norma IRAM 30.700, Guía para la Interpretación de la Norma IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo, en el marco del Convenio entre la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (LCABA e IRAM, 2005).

Confiamos en que podremos continuar y mejorar estas iniciativas con el fin de que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires pueda constituirse en una institución que lidere la transformación hacia la calidad.

Nos permitimos concluir este trabajo, transcribiendo lo que señaláramos en oportunidad del 2º Congreso de Administración Pública:

“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.”

Referencias

LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES; INSTITUTO ARGENTINO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2005), *Convenio Marco de Cooperación Institucional entre la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Instituto Argentino de Normalización y Certificación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de junio de 2005.

PÉREZ BOURBON, Héctor; RONA, Nicolás (2003) *La calidad en la tarea legislativa*. Primer Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Del 22 al 24 de Septiembre de 2003.

PÉREZ BOURBON, Héctor; RONA, Nicolás; SVETAZ, María Alejandra; UBERTONE, Fermín Pedro (2003) *La calidad en la función legislativa – Un aporte para el debate*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: “Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad”, Ciudad de Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003.

PÉREZ BOURBON, Héctor; RONA, Nicolás; SVETAZ, María Alejandra; UBERTONE, Fermín; GERVÁN, Mariano; MUSTAPIC, Marcela; SANCHÍS

MUÑOZ, Gerardo (2004) *La calidad en la tarea legislativa - Nuevos aportes y nuevas perspectivas en la materia*. Segundo Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2004.

PÉREZ BOURBON, Héctor; RONA, Nicolás (2005) *Calidad legislativa – Su concreción en el programa de fortalecimiento de la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración - Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo, realizado en San Miguel de Tucumán los días 2, 3 y 4 de Junio de 2005.?

Los autores

Nicolás Francisco Rona es magíster en gestión de la calidad e ingeniero químico. Se desempeña como Jefe de la Unidad de Gestión de la Calidad del Centro Atómico Ezeiza, en la Comisión Nacional de Energía Atómica. Es Juez del Premio Nacional a la Calidad del Sector Público de Argentina, autor de varios trabajos sobre gestión de calidad en la actividad legislativa. Participa del Grupo de trabajo de redacción de la norma IRAM 30700 de interpretación de la ISO 9001 para la actividad legislativa.
E-mail: nrona@cae.cnea.gov.ar; nrona@speedy.com.ar

Héctor Pérez Bourbon es abogado. Se desempeña en el ámbito público desde hace más de veinte años, particularmente en cuerpos legislativos (Congreso Nacional y Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires). Docente de temas de Derecho Constitucional, Derecho Público, Derecho Parlamentario y Administración Pública en general, en distintas universidades y centros educativos del país, así como en cuerpos parlamentarios (Legislaturas provinciales y concejos deliberantes). Autor de distintos libros y artículos especializados sobre esta temática. Participa del Grupo de trabajo de redacción de la norma IRAM 30700 de interpretación de la ISO 9001 para la actividad legislativa.

E-mail: hbourbon@inder.gov.ar; torchiperezbourbon@fibertel.com.ar;
torchiperezbourbon@yahoo.com.ar

CALIDAD Y MODERNIZACIÓN EN LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: BALANCE DE VEINTE MESES DE GESTIÓN *

Mariano Gerván

Resumen

Se describen los detalles del proceso de transformaciones y reformas llevado a cabo en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período que media entre diciembre de 2003 y el presente, con el objetivo de fortalecer y modernizar la estructura institucional y lograr una mayor eficiencia a través de la introducción de criterios de gestión de la calidad.

Introducción

En un período relativamente corto de tiempo iniciado en diciembre de 2003, en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, presidida por el Vicejefe de Gobierno Lic. Jorge Telerman, durante la gestión que por imperio constitucional es encabezada por el Vicepresidente 1° del cuerpo, diputado Santiago de Estrada, llevamos adelante un proceso muy intenso de transformaciones y reformas en vistas al fortalecimiento y modernización institucional, promoviendo nuevos valores en la organización, tendiendo a lograr cambios culturales en pos de un mejor desempeño y una mayor eficiencia, introduciendo criterios de calidad, buscando mayor transparencia y un mejor relacionamiento con la ciudadanía, alentando su participación. Esto fue posible merced al impulso recibido desde la Vicepresidencia 1ª, y al conjunto de funcionarios políticos en su mayor parte con gran experiencia parlamentaria, que acompañamos en la gestión al Dr. Santiago De Estrada¹.

Temporalmente, el inicio de la gestión fue coincidente con el proceso de maduración y consolidación referido a la gestión de la calidad legislativa, cuyos antecedentes inmediatos son las ponencias en el 1er. Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires 2003 (de Hector Perez Bourbon y Nicolas Rona), en el II Congreso Argentino de Administración Pública 2003 (los dos nombrados con Alejandra Svetaz y Fermín Ubertone), y en el 2° Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires 2004 (los cuatro nombrados con Marcela Mustapic y Mariano Gerván), que en conjunto dieron origen a la presentación académica ante el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) proponiendo la elaboración de una norma guía específica para aplicar las normas ISO 9001:2000 a la actividad legislativa, cuestión que abordaremos más adelante.

La confluencia de estas circunstancias sin dudas facilitó el proceso de modernización y su aproximación a la gestión de la calidad, originalmente previsto a través de las normas de la familia ISO 9000 para la industria. Por su impacto favorable, progresivamente sus conceptos se fueron extendiendo aceleradamente a todo tipo de servicios, primero en el ámbito privado, y ahora también en el sector público, demostrando que existen ámbitos de la administración pública, incluido el legislativo, que igualmente pueden verse beneficiados.

En términos de gobernabilidad esta gestión estuvo signada en sus inicios por una realidad compleja y conflictiva, de la que tuvimos que hacernos cargo, sin beneficio de inventario como corresponde a la función política, a la que intentamos dar cauce y solución, y cuyos hitos fundamentales fueron:

- Consolidación y ordenamiento de la planta de personal,

- concurso para normalizar la situación de agentes contratados,
- nueva estructura orgánico funcional creando jefaturas intermedias,
- preparación y llamado a concurso general para cubrir cargos de

- conducción, es decir la nuevas jefaturas intermedias de la Legislatura,
- apertura de la convención colectiva de trabajo que finalmente devino en un convenio colectivo que incorpora la carrera administrativa e importantes iniciativas en términos de capacitación y profesionalización,
 - puesta en practica de la estrategia de presupuesto participativo desde 2004 para elaborar el presupuesto de la Legislatura con participación de todas la direcciones involucradas,
 - promoción de un convenio con el IRAM, el instituto de certificación y normalización de procesos de calidad, fundamentalmente para promover la norma guía IRAM 30700 para aplicación de la norma ISO 9001 en el Poder Legislativo,
 - finalización de importantes obras estructurales del Palacio Legislativo porteño mediante un fideicomiso, y
 - elaboración de un proyecto de Modernización y Fortalecimiento Institucional elegible financiado por el BID, actualmente en ejecución, que registraba una demora de casi cuatro años ante la imposibilidad de ser formulado por administraciones anteriores.

El Marco Político

Como consideración preliminar es necesario hacer referencia a dos factores. El primero de ellos se refiere al entorno en el que estas iniciativas transcurren, en un poder como el legislativo, que es eminentemente político, y que en este caso particular está gobernado por la oposición al ejecutivo. Cabe destacar que, en este caso, ha imperado un clima de madurez política y cooperación institucional entre ambos poderes sin por ello diluir los roles entre oficialismo y oposición.

En este contexto no faltaron cuestiones profundamente controversiales con claro diferenciamiento político, como los debates que condujeron a la derogación del Código de Convivencia, reemplazado por un nuevo Código Contravencional con penas más graves, o el debate sobre Educación Sexual, en el que prevaleció la visión de las asociaciones de padres frente a las minorías sexuales, junto a otros asuntos de gravedad institucional, como el intento de asalto e incendio a la Legislatura por grupos que instrumentan la protesta social, la sustanciación del juicio político al Consejo de la Magistratura o las derivaciones de las muertes en República de Cromagnon, durante un recital de rock, que implicó la creación de una comisión investigadora, la interpelaciones y la formación de causa al Jefe de Gobierno. No obstante ello, siempre se ha afrontado el debate político con una profunda convicción republicana.

Así se discutió a fondo, por ejemplo, el presupuesto 2005 y la ampliación del presupuesto del ejercicio anterior, leyes que fueron votadas y aprobadas en término, sin bloquear ninguna iniciativa que el Poder Ejecutivo precisara para llevar adelante la gestión ordinaria de la administración, incluyendo los pedidos de acuerdos constitucionales. Los avatares políticos no interfirieron en el proceso de reformas, que desde la conducción de la Legislatura fue encarado, abriéndolo a la integración entre oposición y oficialismo, sin por ello resignar la iniciativa y conducción del mismo, trabajando intensamente, generando un clima de cooperación que se caracteriza por el logro de un alto nivel de consenso y adhesión, y un bajo nivel de conflictividad.

El “Expertise” Legislativo

Un factor decisivo, de vital importancia para salir del recurrente fracaso en materia de modernización legislativa, es la posibilidad de contar con un equipo de trabajo

altamente profesionalizado en la materia, fundamentalmente para contribuir al gerenciamiento de la gestión del proceso de cambio. Esta administración, como ya se refirió, contó con un conjunto de funcionarios políticos suficientemente formados para llevar adelante este proceso, principalmente en el área administrativa, que llevó el peso de dar marco jurídico a las cuestiones ya mencionadasⁱⁱ.

Sin embargo, tener expertos legislativos que acompañen la gestión es casi imprescindible para resolver un sinnúmero de cuestiones que se presentan habitualmente en procesos de estas características. En este caso se trató de un equipo dotado de un profundo conocimiento de la práctica parlamentaria, por su actuación de varias décadas en los más importantes cuerpos legislativos del país, y la reflexión académica desde la investigación y la cátedra universitaria, por la común experiencia docenteⁱⁱⁱ.

No se trata de una cuestión menor, y por eso hago especial referencia al asunto: para modernizar los poderes legislativos es indispensable el concurso de especialistas parlamentarios, un recurso escaso que no se encuentra en las áreas de modernización de los otros poderes del estado y menos aún entre los consultores de organismos internacionales. Sin ellos, esos procesos están irremisiblemente condenados al fracaso, experiencias desafortunadas que no faltan tanto en Argentina como en Latinoamérica, incluyendo proyectos financiados por el BID. Cada vez se torna más acuciante enfrentar la modernización de las instituciones parlamentarias, verdadero corazón de la república, por necesidades funcionales intrínsecas y, frente al descrédito, por presión de la opinión pública, proceso que puede abordarse muy eficientemente, siempre y cuando este factor sea adecuadamente considerado.

Ordenamiento y Consolidación de la Planta de Personal

Revisados estos aspectos preliminares, pasamos a considerar las cuestiones específicas que abordamos en nuestra gestión, que según los casos reconoce situaciones similares sin resolver en otros cuerpos legislativos.

En diciembre de 2003, al momento de finalizar la gestión anterior, un fuerte conflicto gremial devino en la imposibilidad de desarrollar la más elemental de las funciones de una Legislatura, cual es sesionar, debido a que el mismo recinto de deliberaciones estaba tomado por el personal. Ocurría que un numeroso conjunto de agentes legislativos, muchos de los cuales cumplían funciones absolutamente imprescindibles para el cuerpo, revistaban como contratados en una situación de precariedad insostenible. Prácticamente la totalidad del cuerpo de seguridad, gran parte de los de servicios generales y de mantenimiento, así como también otras dependencias logísticas importantes, como quienes controlan el sonido del recinto y el video durante las sesiones, se hallaban en ese estado.

Esta situación nos llevó a buscar una solución transitoria para tratar la coyuntura, al tiempo que planteamos un horizonte de resolución definitivo del problema. Con estos criterios enfrentamos un proceso de normalización, consolidación y ordenamiento de las plantas de personal, que en la emergencia dispuso una prórroga de seis meses de los contratos, para abordar la solución definitiva mediante un concurso con vacantes limitadas exclusivamente en áreas institucionales para normalizar la situación de agentes contratados, debiendo tratar con tres gremios, con delegados formados en una fuerte práctica reivindicativa.

Concurso para Normalizar la Situación de los Agentes Contratados

No faltaron los escépticos por distintos motivos, que pensaron por ejemplo que en

un plazo tan exiguo, seis meses, tal proceso no se podría verificar, o que el concurso fuera verdaderamente transparente y no resuelto “a dedo”, según las influencias políticas en un cuerpo eminentemente político, o los que descreían de exámenes cuyas respuestas no fueran conocidas de antemano por medio de influencias gremiales, o que finalmente el proceso fracasaría por vía de impugnaciones.

La realidad defraudó a los escépticos, pues sin cortar el diálogo con los sectores gremiales llevamos adelante el concurso en los plazos previstos, establecimos cursos de apoyo masivos diferenciados según las especialidades, distribuimos material de capacitación y aun los gremios, advirtiendo la seriedad de proceso, impulsaron sus propios cursos. Implementamos un sistema de inscripción de postulantes muy estricto, con evaluación de antecedentes que otorgaban mayor puntaje a quienes tenían estudios de postgrado, aunque reconociendo también incidencia a la antigüedad. Tomamos un examen general bajo la modalidad “multiple choice”, cuyas respuestas desconocíamos aun quienes dirigíamos el proceso, pues el mismo día del examen se sorteó el juego de preguntas que se formuló y, para evitar correcciones discrecionales, fue corregido en forma electrónica. Tomamos otro examen particular bajo la misma modalidad, diferenciado según las áreas a las que postulaba el concursante, estableciendo exámenes prácticos para el rubro oficios, que fueron calificados por profesores del ENET, nuestras escuelas técnicas.

Como consecuencia del sistema de puntajes otorgado en cada una de estas etapas, el margen de discrecionalidad que pudo estar presente en el coloquio personal por el que en última instancia tuvo que pasar cada candidato fue muy reducido, menos de diez sobre cien, no existiendo impugnaciones de parte de los participantes, quedando en los primeros puestos, y en las categorías más altas, agentes con estudios de postgrado, y relegando en algunos casos a las más bajas, por ejemplo, a delegados gremiales muy activos en todo el proceso de formulación previa del concurso. Este programa estuvo dirigido por un Comité Evaluador que integré en mi carácter de Secretario de Coordinación, varios Subsecretarios y funcionarios, y el asesoramiento de Pérez Bourbon, todos de variada extracción política, pero todos con amplia experiencia parlamentaria previa a ocupar nuestros cargos actuales.

Nueva Estructura Orgánico Funcional

Conceptualmente la idea de consolidación se manifestó en la unificación de todas las plantas permanentes en una sola planta institucional con un mismo escalafón, netamente separada de la planta política, que de aquí en más sólo estará ubicada a las ordenes de los diputados, y en muy reducidas plantas de gabinete en la mesa de conducción del cuerpo. En definitiva, se trató de una nueva concepción organizacional, por tanto, paralelamente al proceso de normalización antes descripto se comenzó a trabajar con todos los directores en el diseño de una nueva estructura orgánico funcional, con el objetivo de crear jefaturas intermedias, que hasta entonces no existían, y consiguientemente tampoco un sistema de atribución de responsabilidades de mandos medios. Como consecuencia de ello también realizamos un censo con todos los directores de áreas, para establecer las dotaciones de personal necesarias en cada dependencia, proceso que concluye, previa apertura de un período para solicitar pases, con la asignación de funciones específicas a toda la planta permanente. Hoy tenemos perfectamente relevada esta planta institucional, y sabemos exactamente donde presta funciones cada agente.

Vale como anécdota hacer referencia a que cuando se produjo el intento de incendio a la Legislatura, ya estaba normalizado el cuerpo de seguridad, que en definitiva fue el que impidió con mangueras el ingreso vandálico al Palacio Legislativo,

y es nuestra más profunda convicción que probablemente hubiera sido otra la historia si no hubiéramos trabajado activamente con ese personal en las etapas previas y posteriores al concurso, fomentando un fuerte espíritu de pertenencia como parte de una nueva cultura organizacional.

Llamado a Concurso General para Cubrir Cargos de Conducción, Las Nuevas Jefaturas Intermedias Creadas

Al igual que con anterioridad al proceso de normalización de plantas, surgieron otra vez especulaciones acerca del proceso para cubrir las nuevas jefaturas intermedias. En esta oportunidad el antecedente ya comentado generó otro tipo de expectativas, por tanto el grado de escepticismo fue menor e inmediata la preparación de antecedentes por parte de los aspirantes. Un aspecto importante fue decidir la asignación de funciones del personal, previa apertura del período de pases, no ya por la implicancia intrínseca de esta medida, sino también porque nos permitió implementar una dinámica de trabajo entre la mesa de autoridades, el Vicepresidente 1° y los Secretarios del Cuerpo, con las directores generales de áreas, que incluyeron reuniones plenarias de trabajo en conjunto.

En estas etapas se fue perfilando la preparación de llamado a concurso, habiendo aprobado a ese fin un reglamento estableciendo las condiciones a que deben atenerse los postulantes, que refleja las experiencias que hemos recogido en etapas anteriores, instancia que nos conduce a profundizar y consolidar el cambio estructural que hemos impulsado.

En forma previa a estas reuniones plenarias, un equipo especial trabajó en el diseño del perfil de los cargos a cubrir, estableciendo los distintos niveles de requisitos y formación que deben reunir los candidatos para postularse. Estos temas no formaron parte de la discusión paritaria, y fue una decisión expresa de la conducción excluir esta cuestión, aunque no por ello dejamos de lado el diálogo con las representaciones sindicales. Finalmente se llamó a concurso y se constituyó el Comité Técnico Evaluativo del Concurso General para Cargos de Conducción de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en agosto de 2005, que integramos los tres Secretarios del cuerpo, junto a algunos subsecretarios y directores generales. En el momento de escribir este artículo está en pleno desarrollo el concurso.

Convención Colectiva de Trabajo y Nuevo Convenio Laboral

Aun cuando desde hacía cuatro años se encontraba en vigencia la ley que establece el marco jurídico para desarrollar la negociación colectiva de trabajo en el ámbito del sector público, nunca se había puesto en funcionamiento ese mecanismo, no obstante la existencia de representaciones gremiales fuertemente reivindicativas y escenarios laborales conflictivos como los descriptos al inicio de este documento.

Por eso, en forma paralela al diseño de nueva orgánica funcional, trabajamos con los gremios en la convocatoria y la apertura de la convención colectiva de trabajo, que finalmente devino en un nuevo convenio colectivo firmado el 10 de diciembre de 2004, que incorpora la carrera administrativa y también importantes iniciativas en términos de capacitación y profesionalización, incluyendo en esa agenda otros asuntos que no estaban resueltos y formaban parte de reivindicaciones laborales.

En términos de cultura organizacional, se consolidaron prácticas novedosas, desplazando la reivindicación por vía de la acción directa por conceptos tales como negociación colectiva, paritarias, convenio colectivo, comisión de interpretación del convenio y otros, avanzando en la elaboración de un nuevo glosario entre trabajadores y autoridades, asumiendo un rol decidido en favor de la consolidación de estas nuevas

prácticas e instancias, modificando sustancialmente la dinámica de las relaciones laborales en la Legislatura. De esta forma logramos firmar el Primer Convenio Colectivo de Trabajo para el Personal de la Legislatura.

Presupuesto Participativo para la Legislatura

En general, en las instituciones parlamentarias existe entre los legisladores y los funcionarios que no están directamente vinculados a las áreas administrativas y contables, los menos, una muy escasa noción de los recursos que insume cada despacho de un legislador, cada dependencia, y no hay una cultura de formulación y programación presupuestaria, con los consecuentes problemas de ejecución y de control del gasto.

Con el objetivo de no sumarnos a la corriente que busca saber cuanto se gastó al sólo efecto de criticar a la organización, sino más bien orientarnos a producir un cambio cultural que tuvo como premisa ayudar a identificar a los directores generales los bienes y servicios que demandan sus áreas, se puso en vigencia un ejercicio con vistas a cuantificar las necesidades en todas las áreas para tener una proyección del conjunto demandado, y para formar conciencia que la actividad legislativa y de la organización implica recursos y gastos, y si primero no se sabe que y cuanto se gasta, no es posible determinar y se gasta bien o mal.

Con vistas a la formulación de los presupuestos de la Legislatura para los ejercicios 2005 y 2006, se puso en práctica una estrategia de presupuesto participativo al que fueron convocados todos los responsables de áreas institucionales, con el fin de hacerlos identificar sus requerimientos del mismo modo que, como comentáramos oportunamente, les había sido requerido establecer las dotaciones de personal. Resultó una experiencia muy interesante, pues de la determinación de las necesidades de financiamiento surgió entre otras cuestiones el programa de compras para los ejercicios siguientes^{iv}.

Procesos de Calidad en el Ámbito Legislativo

Como ya hemos adelantado, los conceptos de gestión consecuentes de la aplicación de las normas de la familia ISO 9000 se extendieron aceleradamente al sector servicios, incluyendo el ámbito de lo público, y en el equipo que integro conjuntamente con Perez Bourbón y Svetaz, hemos tenido como centro de reflexión la promoción de la norma guía respectiva para lograr la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo, cuestión que fue motivo de estudio y reflexión, y que fue fraguando también en los Congresos de Administración Pública y de Gestión de la Calidad ya mencionados, hasta que finalmente se transformó a fines de 2003 en una propuesta formal al IRAM.

El IRAM finalmente decidió impulsar la elaboración de la Norma Guía IRAM 30700, que servirá para facilitar la aplicación de las ISO 9001 en el ámbito de las actividades legislativas. Es una iniciativa que apunta a introducir los conceptos de calidad, normalización y certificación en el ámbito parlamentario. Como consecuencia de ello el IRAM integró un Grupo de Trabajo de Expertos, al que fuimos convocados y que integran también expertos en procesos de calidad del IRAM, que está trabajando activamente en el diseño de la mencionada Norma Guía^v.

Para el logro de tal cometido el IRAM constituyó hace prácticamente dos años un grupo de expertos en gestión de la calidad en general, y de calidad legislativa en particular, del que formamos parte especialistas de distintos cuerpos legislativos del país

(tanto de nivel nacional, provincial y municipal), para la redacción del documento aludido.

En este marco propusimos al Vicepresidente 1º de la Legislatura la presentación de un proyecto, que finalmente fue aprobado por unanimidad como Resolución 450/04 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, declarando de interés de la Legislatura la tarea iniciada por el IRAM conducente a la elaboración de la Norma IRAM 30700, Guía para la Interpretación de la Norma IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo, y encomendando a la Vicepresidencia 1ª la firma de un convenio de cooperación con el IRAM a los efectos de brindar la mayor colaboración posible en el desarrollo de esa tarea. Trabajamos con el IRAM en la definición del convenio, y de esta forma la Legislatura se convierte en el primer cuerpo legislativo del país en suscribir un acuerdo marco de cooperación institucional con el IRAM adoptando una decisión estratégica a este respecto, con alcance e implicancias globales para nuestra institución.

El lunes 27 de junio de 2005 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires firmó un Convenio Marco de Cooperación con el Instituto Argentino de Normalización y Certificación, abriendo sus puertas a los procesos de calidad, normalización, estandarización y certificación, comprometiendo oficialmente su apoyo al grupo de expertos que elaboran la norma guía IRAM 30700 para aplicar la norma ISO 9001 en el Poder Legislativo.

Se trata del primer acuerdo en el que un poder legislativo argentino, y hasta donde hemos investigado el primero en América Latina, asume el compromiso con vistas a desarrollar una política permanente de gestión de calidad, con todo lo que ello implica en materia de adopción de procesos, que entre otros beneficios se refleja en la forma de relación con la sociedad y la mayor transparencia.

Las Obras de Infraestructura Física

Otro problema que en general afecta gravemente a los poderes legislativos es el progresivo deterioro de la infraestructura física, con los trastornos de funcionalidad que ello acarrea frente a los requerimientos que los nuevos desafíos institucionales demandan, cuestión poco atendida. El Palacio Legislativo porteño, el último de los grandes palacios construidos en Buenos Aires, fue rescatado de un profundo estado de deterioro mediante una remodelación completa llevada a cabo entre 1996 y 1997, y durante anteriores gestiones de la legislatura. Sin embargo ese proceso quedó inconcluso^{vi}.

Abordar la finalización de esas importantes obras estructurales se constituyó en otro objetivo, y mediante la ley 1.444 la Legislatura se creó la Comisión de Preservación, Reparación, Mejora y Finalización de Obras del Palacio Legislativo, cuya finalidad es entender en la planificación, ejecución y administración de todos los aspectos relativos a las obras de infraestructura que deben llevarse adelante, gestionando la construcción de nueva infraestructura y recuperando y haciendo eficiente la existente. Un Consejo de Administración, a través de la constitución de un fideicomiso con un banco del sector público, gerencia el fondo específico asignado mediante la ampliación del Presupuesto de Gastos y Recursos correspondiente al ejercicio 2004. También se conformó una Unidad Ejecutora para proyectar, dirigir y coordinar las obras, que reporta directamente a la comisión, integrada por un número reducido de personal, cuatro coordinadores y diez agentes, a efectos de lograr mayor dinamismo. Siguiendo el criterio ya enunciado, también en este caso integramos la Comisión representantes de la oposición y el oficialismo, con la característica que además la unidad ejecutora de obra fue integrada en un cincuenta por ciento con agentes especializados en la materia

pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos.

El Proyecto BID: Modernización y Fortalecimiento Institucional

Tampoco es una novedad la sub ejecución de préstamos financiados por el BID - Banco Interamericano de Desarrollo, y el pago de intereses por no utilización de créditos concedidos. El caso es que el Anexo al Contrato de Préstamo del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, financiado con el aporte del Banco (Contrato BID-GCBA N° 1107/OC-AR), en el apartado I.- dice entre sus definiciones que: “El objetivo general del programa es ... fortalecer y modernizar el desempeño de la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires”..., y más expresamente promoviendo ...“la participación de la sociedad civil a través de procesos de descentralización y el fortalecimiento del órgano legislativo”. En particular en el caso de la Legislatura de la Ciudad, el apartado II.02 “Programa de Modernización”, incluye en su inciso f) el “Componente de asistencia al Poder Legislativo, y establece: “Este componente comprende el apoyo institucional a la Legislatura de la ciudad recientemente constituida, para lograr su mayor eficacia y eficiencia en el proceso de toma de decisiones”.

A pesar de tanta claridad conceptual desde la Legislatura, las gestiones anteriores durante un período de cuatro años no pudieron formular el programa respectivo; por tanto, nos abocamos también al logro de este objetivo y finalmente presentamos nuestro “Proyecto de Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, que fue aprobado por el BID, y hemos comenzado a ejecutarlo con la peculiaridad que, habiéndolo podido llevar adelante en un período de cinco años, tenemos nosotros que concretarlo en un plazo de siete meses^{vii}.

Formulamos el proyecto articulándolo en cinco subproyectos, con objetivos, resultados y actividades previstas muy específicas y diferenciadas, que en conjunto apuntan a implementar la reestructuración informática de los sistemas y procedimientos parlamentarios y administrativos, aprovechando soluciones compatibles para la labor legislativa, de interfase ciudadana, y de administración, optimizando los circuitos internos elaborando manuales de técnica, buenas prácticas y procedimientos que permitan el monitoreo del movimiento de expedientes y documentación, informatización, capacitación del personal con el fin de adquirir competencias para su mejor aprovechamiento, sentando las bases para la futura certificación IRAM e ISO en ámbitos parlamentarios, volcando en este aspecto lo antes enunciado en relación con esta materia. Este aspecto que fundamentalmente reside en el subproyecto de calidad legislativa, es uno de los dos aspectos estratégicos diferenciales más importantes de nuestro proyecto.

También se prevé reorganizar las actividades de ciertas áreas sobre la base de nuevas soluciones tecnológicas, fortaleciendo especialmente el área de sistemas informáticos, y como novedad de vanguardia apuntamos a instalar una “plataforma de gestión del conocimiento”, herramienta imprescindible y a futuro cada vez más necesaria en ámbitos parlamentarios y del estado, solución hacia la que se encaminan en nuestro país los sistemas más modernos de gestión documental como por ejemplo el Ministerio de Justicia de la Nación, el Banco Central, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Plata, y los Consejos de la Magistratura de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires. Esta es la segunda fortaleza estratégica, pues con su base de datos de textos y su interrelación armoniosa con su web publisher permite potenciar notablemente el desempeño de la organización.

Entre los principales resultados esperados en el componente Calidad del Proceso Legislativo tenemos, por ejemplo, la reingeniería del circuito de trámites legislativos; la producción de manuales de técnicas legislativas y de procedimientos parlamentarios y de buenas prácticas elaborados, editados e impresos, y las propuestas de rediseño de los sistemas de relación con la sociedad (recepción de demandas sociales, audiencias públicas, legislación participativa, difusión de decisiones y estimación de impacto) entre otros objetivos. Por esta vía pretendemos sentar las bases para la normalización y la estandarización de procesos.

En relación con el subproyecto de Sistemas de Labor Parlamentaria, fundamentalmente aspiramos a tener un sistema en red de labor parlamentaria en funcionamiento, integrando todas las instancias en un mismo entorno, desde la presentación del proyecto hasta su aprobación en el recinto, y potenciar el sitio web, orientándonos hacia la digitalización y automatización general de las actuaciones parlamentarias, migrando y unificando las bases de datos parlamentarias.

El subproyecto que concebimos como el aspecto más visible es el de Voto Electrónico en el recinto de deliberaciones, que apunta a instalar un sistema de voto electrónico, de audio y video en funcionamiento, que va desde la adquisición de insumos electrónicos y la programación del software de aplicación, hasta la instalación y funcionamiento del equipamiento y de las pantallas de visualización general en el recinto, apuntando a mejorar la certeza y la confiabilidad del proceso decisorio del recinto legislativo, disminuyendo el tiempo de las votaciones en el recinto, y obteniendo el registro de votaciones de los legisladores para su conocimiento por parte de la ciudadanía en general. En este proceso seguimos muy de cerca las últimas experiencias en la materia que se han implementado en el Congreso de El Salvador y en el Senado de México, de hecho soluciones más modernas que las actualmente existentes en ambas cámaras de nuestro Congreso de la Nación y la Legislatura de Córdoba.

El componente de Sistemas Administrativos apunta a la mejora informática de todos los sistemas de gestión administrativa, fundamentalmente en materia de seguimiento de expedientes, de sistema de personal integrando al actual módulo de liquidación de haberes, otros de informatización de legajos de personal, y de presentismo. En este aspecto nos encaminamos a conocer el perfil, las capacidades y las habilidades de quienes integran nuestra organización, permitiendo la identificación del potencial, y la evaluación del desempeño, aspecto también incluido en la convención colectiva de trabajo antes mencionada. También es nuestra intención integrar a futuro los sistemas de compras y de patrimonio, que debería implicar en todos los casos reentrenamiento y capacitación específica. Este subproyecto también involucra la producción de un manual de procedimientos administrativos.

El quinto componente del proyecto es el fortalecimiento del área de Sistemas Informáticos, absolutamente imprescindible para enfrentar el cambio que estamos implementando y los desafíos futuros. Como reflexión general me permito afirmar que lo que se haga en esta materia es clave y valen algunas conclusiones. A futuro el estado no necesitamos más directores de sistemas, precisa si gerentes públicos de tecnología que permanentemente estén relevando desarrollos de vanguardia y permitan trazar un horizonte a las organizaciones públicas. Otra reflexión: no debe descuidarse el desarrollo de sistemas de código abierto y en ese sentido impulsamos el desarrollo de varios módulos, siguiendo los lineamientos de la ONTI, pero lograr soluciones estables en esta materia requiere una política de estado de amplio alcance que en la actualidad no se verifica.

A la hora de llevar adelante implementaciones de envergadura en lapsos de tiempos cortos que la realidad impone, la primera disyuntiva que enfrentamos con los consultores del BID fue definir si nos encaminábamos a soluciones de código abierto o

cerrado. La conclusión fue contundente: todavía no hay desarrollos de código abierto ni suficientes programadores para hacer frente a proyectos de características como el nuestro. Otros países han llevado adelante políticas de desarrollo de software de código abierto para el estado de manera muy agresiva, como Brasil, pero no es éste el caso argentino, donde no disponemos de plataformas integrales. Además, la incorporación de software de vanguardia lleva a integrar las plataformas sobre la base de código cerrado, razón por la que pedimos la entrega del código fuente. En relación con esta decisión tuvimos muy presente lo ocurrido en el Gobierno de la Ciudad, que desarrolló un sistema de liquidación de haberes en código abierto y que aunque luego corrió con éxito, al ser puesto en funcionamiento a principios de 2005 falló, hecho que implicó que los contratados en el Poder Ejecutivo porteño no pudieran cobrar durante dos meses.

Este componente además tiene una fuerte carga en capacitación, estructurada en un plan integral, dirigida a los diferentes usuarios de las nuevas plataformas y tecnologías, como así también en el uso de utilitarios, y de las nuevas normas de procedimiento incorporadas, procedimientos de contingencias, gestión del sector y operaciones de rutina, y también en materia de procedimientos de seguridad física con injerencia en el área de sistemas. Es casi obvio dejar constancia que implica incorporación del hardware necesario para modernizar el soporte técnico y la reingeniería de la mesa de ayuda, a la par que se prevé la adecuación edilicia para la capacitación continua, de la red de datos para permitir el trabajo cooperativo e integrado.

Al momento se ha solicitado una prórroga de tres meses para finalizar la ejecución del proyecto, y en esa circunstancia se evaluará en qué medida se ha logrado alcanzar los objetivos originalmente propuestos. Como en todo proyecto de estas características, prevemos el logro de importantes contribuciones para la Legislatura; es probable que algunas metas no se alcancen plenamente, y otras originalmente no previstas sí se implementen correctamente.

Conclusiones: Valores, “Expertise”, Procesos de Calidad, Gestión del Conocimiento y Capacitación Continua

En definitiva, he presentado una síntesis somera con la intención de dar un perspectiva global del proceso de cambio impulsado en la gestión que encabeza el Vicepresidente 1º diputado Santiago De Estrada, al momento de casi dos años, en un ámbito poco habituado a la modernización como es el legislativo. Nuestra experiencia demuestra que es posible llevarlo adelante, siempre y cuando, si y sólo si se cumplan determinados prerrequisitos.

I.- En primer lugar, es absolutamente imprescindible tener claridad en torno a los valores que se quiere promover en la organización, y también en términos de valores proponer un nuevo esquema de formas de relación de la organización con la sociedad en términos de transparencia y participación ciudadana, estableciendo vínculos y nexos asociativos entre las iniciativas de modernización y fortalecimiento institucional y las demandas éticas en términos de gobernabilidad. No tener una adecuada percepción de la escala axiológica que guía estos procesos, fundamentalmente en las etapas de implementación por medio de un calificado equipo de consultores o gerentes públicos, puede hacer fracasar al proyecto mejor formulado.

Sin entrar en mayores detalles, sí podemos afirmar que no se trata de una escala de valores neutra, pues en definitiva trabajamos con personas con defectos y virtudes que se transmiten a la organización en forma de debilidades y fortalezas. La idea de

perfeccionamiento de las instituciones es más fuerte que la concepción de fortalecimiento, pero ambas implican un bien deseable que perseguir. Por tanto esta visión integrada va mucho más lejos que el concepto de modernización. No resulta indiferente incentivar determinados hábitos, que se adquirirán sólo por la repetición de actos positivos que deben verificarse en los procesos que se quiere implementar, y que en definitiva es consecuencia de en una perspectiva humanista y humanizadora que concibe a la persona como sujeto central moralmente perfectible en la que se alienta la virtud. Desatender esta perspectiva conduce a implementar innovaciones que no arraigan culturalmente en la organización, desperdiciando el potencial de cambio y perfeccionamiento institucional que se halla presente en forma concentrada en programas y proyectos de modernización o transformación.

II .- Estamos convencidos que para lograr resultados permanentes los cambios se hacen con la organización, es decir con quienes la integran, y no en contra de ella. Para eso es muy importante que la conducción política conozca profundamente el funcionamiento de la organización, integrando en un ámbito político tan sensible a las distintas vertientes políticas. No es una buena estrategia la expresada en la frase “Traigo de afuera gente de mi confianza” a secas, y a veces “porque lo va a hacer mejor”. Solo vale si además de la confianza hay un conocimiento profundo de la institución parlamentaria, una calidad poco habitual según demuestra la experiencia empírica.

Por ello, un aspecto imprescindible es conformar un equipo profesionalmente muy sólido en punto al “expertise” en materia parlamentaria. Esta condición se verificó en nuestro caso y su figura emblemática es Héctor Pérez Bourbón. Debo resaltar el caso de Alejandra Svetaz, a quien virtualmente repatriamos luego que terminara una tarea similar en el Congreso de República Dominicana, que se ejecutó en 264 días, para designarla administradora del proyecto BID, cargo originalmente no previsto pero que demostró ser necesario para ordenar su ejecución. Luego de varios fructíferos meses dejó el proyecto al ser designada Directora Ejecutiva de Poder Ciudadano, una de las más prestigiosas organizaciones no gubernamentales del país. Un equipo así es fundamental para conducir a los consultores, sobre todo a los informáticos, que en su mayoría desconocen profundamente la realidad de los ámbitos legislativos. Este aspecto es vital respecto al gerenciamiento de proyectos, pues hace falta una profunda comprensión de la naturaleza de la institución parlamentaria, un conocimiento poco habitual, y tomarse el trabajo de saber qué hacen y conocer a quienes la integran, materia por la que muchos consultores manifiestan muy poco interés, durante el desarrollo de los procesos de cambio, evaluando atentamente la evolución institucional y las reacciones personales. Además, por lo afirmado anteriormente, debe ser un equipo con valores compartidos, para que puedan ser adecuadamente transmitidos. Soslayar este aspecto revela superficialidad, y generalmente conduce a malgastar fondos públicos y de organismos internacionales en consultoría y desarrollos que finalmente no se pueden implementar en la organización.

III .- El concepto de calidad, en sí mismo va asociado al de perfeccionamiento y refuerza fuertemente la idea que estos procesos de cambio organizacional para que arraiguen culturalmente deben llevar implícito un orden axiológico, es decir deben promover valores, lo que es igual a afirmar que hay antivalores, y por tanto no hay una agenda neutra a este respecto. Por otro lado, la idea que la organización o su partes puedan afrontar exitosamente procesos de estandarización de procesos, de certificación de los mismos, o adopción de buenas practicas, para los que puedan ser preparados en forma previa a ser inspeccionados por expertos en calidad, demuestra tener un fuerte atractivo en los ámbitos de decisión política, pues resulta una forma muy eficiente de asociarlos a prácticas de prestigio que los alejan de la pobre imagen pública que tienen las instituciones parlamentarias. Además esta misma razón se ha convertido en un fuerte

motor para vencer la resistencia al cambio en los estamentos políticos. La conformación de comités de calidad es un paso decisivo en este sentido. Este es uno de los dos factores diferenciales, y claves de éxito, en una buena gestión.

IV .- La implementación de una plataforma de gestión del conocimiento, “knowledge management”, es otra clave de éxito, e implica en última instancia que conocer, adecuación del intelecto a la cosa, es un bien, y la noción que debe ser gestionado lleva de suyo que en la sociedad de la información, no toda información es conocimiento, y no todo conocimiento es relevante, por tanto debe ser ordenado, y ese orden implica valores para clasificarlo, una vía de fuerte cuestionamiento en términos de reflexión teórica al indiferentismo o relativismo ético, pues estos procesos de gestión no son posibles sin una determinación valorativa a priori.

Una plataforma de gestión del conocimiento, instancia superadora de la gestión de contenidos, permite integrar dos áreas fuertemente disociadas en las organizaciones legislativas como son la parlamentaria y la administrativa, integrando los recursos y, al verse compelidos a entrar en una lógica de cooperación por tener que compartir una misma plataforma, compartiendo recursos. En nuestro caso, la experiencia piloto dinamizó la integración entre diferentes equipos informáticos de diferentes áreas de la Legislatura, que hasta el momento mantienen desarrollos independientes y, según los casos, tecnológicamente incompatibles, vislumbrando con esta herramienta potenciar su actividad y las posibilidades de subir a la web mayor cantidad de información, por tanto ayudando a mejorar los sistemas de información y relación con la sociedad.

Vale la pena resaltar que esta solución tecnológica, la hemos visto funcionar muy eficientemente en gestión de grandes bibliotecas y repositorios de información en nuestro país y en el exterior, con excelentes niveles de performance, y hemos juzgado que se adapta maravillosamente bien a los requerimientos de las organizaciones parlamentarias que deben administrar un altísimo volumen de documentos, gestión documental, sobre muy diversos formatos (texto, pdf, doc, etc) que pueden ser catalogados e indexados en toda su extensión. Trabaja sobre una base de datos de textos con campos de extensión variable, que interactúa en forma absolutamente transparente con un web publisher, y permite por su sencillez de administración que el personal de la propia Legislatura, con el correspondiente adiestramiento, pueda gestionarlo sin depender de programadores externos.

V .- Finalmente, en esta gestión hemos trabajado muy fuertemente en asociar a los funcionarios de carrera y al personal de planta permanente a estas iniciativas en términos de prestigio como contrapartes de los proyectos, creando un ambiente sensibilizado para la calidad y la mejora continua, delineando horizontes de mediano y largo plazo para la Legislatura y roles personales proyectados en términos de carrera administrativa, incentivando mediante becas la capacitación permanente y adquisición de nuevos conocimientos, destrezas y habilidades^{viii}. En este punto vale la pena destacar que fue una decisión política de esta administración dotar al área de capacitación de un presupuesto importante que permite afrontar el desafío, y hemos establecido los criterios de capacitación a financiar en línea con las necesidades de la Legislatura, poniendo orden a un sistema de capacitación anterior, un tanto anárquico, pues financiaba estudios sin ningún vínculo con el desempeño y las necesidades de la organización.

También en este caso dejamos sentado nuestro juicio en punto a que nos importa la formación continua, premiamos a quien se aboca a ella, valoramos su esfuerzo, y es nuestro criterio que los mejor formados deben ocupar los cargos de mayor responsabilidad. Por tanto no nos es indiferente la formación que elijan y, en consecuencia, incentivamos aquellos estudios funcionales a un mejor desempeño dentro de la organización y en su beneficio.

En definitiva, en esta perspectiva prestigio es calidad, virtud, valores,

conocimiento, capacidad y perfeccionamiento: una nueva fórmula para tender puentes entre ética y gobernabilidad y, fortalecimiento y modernización institucional, relación que permite abrigar resultados más sólidos y duraderos.

Nada de lo expuesto estuvo exento de errores; en varias oportunidades apelamos a revisiones, rectificaciones y reconsideraciones. Nunca resignamos la conducción del proceso y tampoco la firmeza de nuestra decisión y de los valores que la impregnan. Siempre estuvimos abiertos al diálogo. Nunca ignoramos el factor político, pero nunca se decidió nada exclusivamente por cuestiones políticas. Con luces y sombras, el conjunto de nuestra acción se ha transformado en una excelente oportunidad para consolidar un proceso de cambio cultural de largo alcance, motivando fuertemente a la organización legislativa con un alto grado de compromiso y participación, constituyendo un punto de referencia que en conjunto resulta una buena demostración de las líneas de acción que es posible llevar adelante con vistas a un proceso de modernización que cada vez se torna más ineludible en los poderes legislativos.

Notas

* Versión actualizada de la conferencia del autor en la II Jornada de Trabajo y Seguimiento de la Red Global de Informaciones Legislativas GLIN- MERCOSUR, invitado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID y Ministerio de Justicia del Brasil (Curitiba, Brasil), Junio de 2005, y la ponencia en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Junio de 2005. En su versión original este documento ha sido incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID, dirigida por el Doctor Bernardo Kliksberg, en la categoría Ética y Gobernabilidad, y puede consultarse en <http://www.iadb.org/Etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=2213>

ⁱ Se alude a los tres Secretarios del Cuerpo, el Parlamentario Juan Manuel Alemany, el Administrativo Oscar Moscarielo, el de Coordinación Mariano Gerván (autor de este artículo), los tres Subsecretarios, de Labor Parlamentaria Carlos Serafín Perez, de Relaciones con la Comunidad Francisco Ursic, de Gestión Administrativa Gabriel Pisciano, Técnico Administrativo Roberto Destefano, y de Coordinación Gustavo Morato, y varios Directores Generales, particularmente de Administración Eduardo Guaglianone, de Auditoría Lucio Ponsa Gandulfo, de Financiero Contable Daniel Dubinsky, de Personal Juan José Rique, de Informática Josué Berman y de Capacitación Fernando Barrera.

ⁱⁱ A este respecto es de toda justicia resaltar el trabajo del Director General de Administración, Eduardo Guaglianone, sobre quien recayó la responsabilidad de articular en todos los procesos de concursos.

ⁱⁱⁱ Este equipo es encabezado conjuntamente con Héctor Pérez Bourbon y Alejandra Svetaz, con quienes hemos compartido desde el regreso de la democracia en Argentina, en 1983, una vasta experiencia parlamentaria en la Cámara de Diputados, el Senado de la Nación, la Convención Nacional Constituyente, y la Legislatura de la Ciudad. Sumamos como inmediatos colaboradores, entre otros, fundamentalmente a un especialista en gestión y procesos de calidad, a un experto en tecnologías, y a otro experto en capacitación. Los tres líderes de este equipo además mantenemos un trabajo conjunto que se ha visto reflejado en ponencias en los Congresos Argentinos de Administración Pública y los Congresos de Calidad en la Gestión Pública de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe destacar que, sin pertenecer a este equipo y aun cuando carecía de experiencia parlamentaria previa, Selva Machado Montemurro se integró muy eficazmente en la gestión administrativa.

^{iv} La dinámica de trabajo planteada por el Director General de Financiero Contable, Daniel Dubinsky, logró la participación activa de todos los responsables y la reunión de la información imprescindible.

^v Los documentos referidos a la cuestión pueden encontrarse en la página web del BID <http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=2311>, con la aclaración que con posterioridad a la suscripción del convenio fue incorporado como experto invitado el Dr. Isaac Marcos Cohen.

^{vi} En relación con este asunto fue muy importante la intervención del Secretario Administrativo y ex diputado Oscar Moscarielo, quien junto al actual diputado Ariel Schiffrin, y ex Secretario Administrativo, pudieron superar aspectos controversiales que impedían la continuidad de las obras.

^{vii} En este caso el inicio de la gestión como Director de Informática de Josué Berman fue clave en un proyecto que prevé un fuerte componente informático.

^{viii} El trabajo del Director de Capacitación Fernando Barrera, reordenando y presupuestando el plan del área orientándolo a las necesidades de la organización, fue decisivo.

El autor

Mariano Gerván es Secretario de Coordinación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Doctorando en Ciencia Política, Master en Sociología, Master en Relaciones Internacionales, Postgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas, se ha desempeñado por más de veinte años en posiciones del alta dirección en los más importantes órganos legislativos de Argentina, y es profesor universitario en carreras de postgrado afines a la materia.

Email: marianogervan@gmail.com; marianogervan@yahoo.com; marianogervan@hotmail.com

EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO COMO POLITICA DE ESTADO: CAPACITACIÓN - RELACIÓN CON LA COMUNIDAD - INTEGRACIÓN REGIONAL

Jorge Omar Rinaldi

Resumen

El fortalecimiento y el mejoramiento de la democracia requieren de un Poder Legislativo que represente genuinamente a la ciudadanía, legisle con calidad y fiscalice correctamente a los otros poderes del Estado. Para ello se deben desarrollar acciones concretas y permanentes que lleven a su fortalecimiento y consolidar una fuerte cultura democrática a partir de mejorar tanto la calidad de su funcionamiento interno como su relación con la sociedad.

El autor propone diseñar una estrategia clara y precisa, implementando líneas de acción hacia adentro y afuera de la Institución, junto a la creación de Organismos Permanentes de Formación, de Comunicación y de Relación con la Sociedad. A modo de ejemplo, se desarrolla el trabajo del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICap) de la Cámara de Diputados de Santa Fe.

Se destaca la importancia de la participación de las organizaciones legislativas en procesos de integración regional, nacional e internacional, o en redes de legislaturas, describiendo las experiencias de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino (Crecenea) del Litoral y de la Región Centro y de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales (NCSL).

Introducción

A pesar de las diferentes crisis que tuvimos en los últimos años, existe en la Argentina un consenso generalizado de que la democracia representativa, con sus defectos, es el sistema de gobierno que elegimos para vivir.

El autor entiende que es posible y necesario, a través de este sistema de gobierno, resolver los conflictos mediante las instituciones políticas que establece la Constitución.

Ahora bien, a esta democracia todavía joven e incipiente es necesario fortalecerla y consolidarla. La pregunta es: ¿cómo se fortalece la democracia?

Fortalecer la democracia es una tarea difícil y compleja, de largo plazo y, en realidad, es una tarea de todos y cada uno de los individuos, sus organizaciones, y por supuesto, una tarea esencial del Estado.

El gran objetivo debe ser alcanzar una **cultura** política democrática a partir de promover valores y comportamientos de respeto y tolerancia, fomentando la ética, la solidaridad y toda práctica política que establezca reglas claras para todos.

La democracia no es solamente votar; es fundamentalmente un compromiso responsable con las instituciones, el respeto a la ley, el consenso como forma de resolver los conflictos, la aceptación de las mayorías y las minorías, la aceptación de la diversidad de ideas. Esto logrará, en definitiva, conformar una verdadera cultura política.

Por ello, se requiere trabajar, apoyar y fortalecer el aprendizaje y la transmisión de estos conocimientos, valores y prácticas democráticas, tanto en las instituciones como en los individuos, en la familia, las escuelas, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y, por supuesto, en las instituciones políticas como el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo

El Poder Legislativo es el foro que reúne a los diversos representantes de la sociedad, donde se debaten y construyen los acuerdos para aprobar las leyes que después rigen la sociedad; es la Institución que debe controlar y mantener el equilibrio con los otros poderes del Estado.

El fortalecimiento y el mejoramiento de la democracia requieren, entonces, de un Poder Legislativo que cumpla eficazmente sus funciones, competencias y responsabilidades constitucionales, es decir, que represente genuinamente a la ciudadanía, legisle con calidad y fiscalice correctamente a los otros poderes del Estado.

Esto parece sencillo de lograr, pero la realidad indica que todavía debemos trabajar mucho.

En primer lugar se debe tener presente que el poder legislativo ha sido históricamente el poder del Estado que más ha sufrido las nefastas consecuencias de los golpes de estado que padeció la Argentina, ya que sus resultados directos eran la clausura de su actividad y el despido de sus integrantes, funcionarios y empleados, mientras que el poder Ejecutivo y el Judicial, más allá de su ilegalidad constitucional, siguieron funcionando, a la vez que el personal de sus cuadros orgánicos permaneció en sus puestos.

Los diferentes períodos y años en que fue interrumpida la democracia, durante el siglo pasado, afectaron al Poder Legislativo de tal forma que en cada regreso al sistema democrático, se debió rehacer toda su estructura política y administrativa. Ello implicó empezar de nuevo cada vez, capacitar al personal y formar una estructura apta e idónea para funciones muy específicas.

Fortalecimiento del Poder Legislativo

Cuando se habla sobre la necesidad de fortalecer el Poder Legislativo, implícitamente se está haciendo referencia a su debilidad.

Esta debilidad tiene múltiples causas, que van desde la pérdida de credibilidad en la representatividad política hasta la calidad del funcionamiento, el servicio que presta y el producto que elabora.

Si bien la sociedad critica a la institución legislativa y a sus integrantes, también es cierto que considera a la misma como una pieza clave para el mantenimiento de la democracia y sus valores.

Aceptada esta premisa, se pueden desarrollar acciones concretas y permanentes que lleven a su fortalecimiento y consolidar una fuerte cultura democrática a partir de mejorar la calidad de su funcionamiento interno, como asimismo su relación con la sociedad.

La Decisión Política

Es interés del autor desarrollar la idea de que es posible y oportuno lograr un cambio positivo, sólido y estable; para ello es preciso en primer lugar, contar con la DECISION POLÍTICA de hacerlo.

Esta decisión debe alentar acciones concretas para mejorar, fortalecer y modernizar la Institución, diseñando **una estrategia clara y precisa** para su fortalecimiento.

Para recuperar la confianza y el reconocimiento de la sociedad en su máximo órgano de representación política en un marco de transparencia y legitimidad, se debe llevar adelante políticas activas que doten a la misma de recursos humanos, materiales, tecnológicos y de procedimientos modernos y eficientes.

En este sentido, se considera necesaria la creación de Organismos Permanentes de Formación, de Comunicación y de Relación con la Sociedad, que perduren a pesar de los cambios lógicos que establece la política y la Constitución.

Estos Organismos deberían prevalecer a esos cambios y perdurar en su función educativa, formativa e informativa. De esta manera se les dará continuidad en el tiempo, con los lógicos beneficios que ello implica.

El objetivo es la **calidad**, ya que nos permitirá obtener el respeto y la confianza de la sociedad, y con ello la institución y sus integrantes tendrán credibilidad.

Creemos que esta estrategia debe tener **dos grandes líneas de acción. Una hacia adentro y otra hacia fuera de la Institución Parlamentaria. Tanto una como otra se complementan y enriquecen al mismo tiempo.**

1.- Puertas adentro de la Institución.

Tal vez, la principal línea de acción en este ámbito es la **capacitación**, tanto al personal de planta permanente como al transitorio y político, en las diferentes áreas de trabajo. Esta tarea debe cumplirse desde un aspecto elemental, como es la atención al público, hasta lo más complejo, como el asesoramiento técnico para la producción de textos normativos o en la formación de redes electrónicas y de información y comunicación

parlamentaria.

La capacitación **no debe consistir en el dictado de uno o varios cursos; debe ser una política** de Estado que garantice un proceso continuo de enriquecimiento de las capacidades del personal.

La planificación de la capacitación interna debe ser parte de la planificación institucional, para permitir que sea una herramienta del cumplimiento de los objetivos estratégicos de fortalecimiento institucional.

Esto implica que debe ser tomada como permanente. Para ello es necesario crear un organismo en la estructura de la Institución, en lo posible con personal idóneo que surja de la misma planta y sin que signifique necesariamente un incremento presupuestario.

Se presenta en este trabajo la experiencia del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICap) de la Cámara de Diputados de Santa Fe.

2.- Puertas hacia afuera de la Institución.

Desde la perspectiva del autor, es importante establecer modos de **comunicación permanente** con la sociedad civil y sus instituciones; estrategias de comunicación institucional con el sistema educativo, las universidades, la prensa, las organizaciones no gubernamentales y toda forma de comunicación directa con la población, utilizando todos los medios informáticos modernos disponibles.

Debemos generar y proponer nuevos conocimientos sobre nuevas prácticas, nuevas ideas y nuevos modelos de modernización parlamentaria.

Para ello es importante la colaboración de instituciones académicas, porque la academia es fuente importante de conocimiento y de información, así como de nuevas ideas y experiencias.

También es importante la participación de la Institución en procesos de integración parlamentaria regional, nacional e internacional. Estas redes regionales de instituciones legislativas son un medio para intercambiar experiencias, establecer criterios en común, compartir recursos para actividades de interés común como las de capacitación, analizar problemas que afectan a toda la región y muchos otros objetivos y actividades que pueden contribuir sustancialmente al mejoramiento ya no de una institución sino de un conjunto, con un impacto positivo sobre una mayor porción de la sociedad. En este sentido, en este artículo se describe la experiencia de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino (Crecenea) del Litoral y de la Región Centro, y de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales (NCSL).

La Experiencia del Instituto de Capacitación Parlamentaria

Los legisladores deben abordar, cada vez más, temas variados y complejos. El legislador en tanto decisor político, debe receptar las demandas sociales, considerar diversas soluciones y expresar su voluntad política. Esa decisión no puede basarse solamente en el olfato político; la solución que elija para dar respuesta a la demanda debe estar fundada en elementos racionales. Para ello, el legislador necesita contar por lo menos con dos elementos: información adecuada y personal capacitado.

Si nos detenemos en el análisis de la función legislativa advertiremos claramente que la ley es el resultado del interjuego de dos funciones básicas: la **política** y la **técnica**.

- La **función política**, ejercida por el legislador, como ya hemos dicho, recepta la demanda social y expresa una voluntad política.
- La **función técnica**, ejercida por el técnico o asesor, transforma esa voluntad política en un texto de contenido normativo. Dicho de otro modo, se debe plasmar tal voluntad política en un conjunto de normas de conducta, obligaciones y derechos.

Ahora bien, no es sencillo para el legislador contar con asesoramiento adecuado, ni siquiera en el caso de disponer de medios económicos, porque quienes se incorporan al ámbito legislativo para desempeñar tareas técnicas, aun cuando posean una sólida formación profesional, carecen, como ya lo hemos señalado, de los conocimientos específicos.

Además, las dos áreas del conocimiento que son esenciales para la tarea parlamentaria, el Derecho Parlamentario y la Técnica Legislativa, tienen escaso desarrollo en nuestro país.

Existe desarrollo en la Técnica Legislativa desde un enfoque jurídico-académico, ligado a la interpretación de la Ley, y este enfoque, de interés de magistrados y juristas, es el que se enseña en las Universidades juntamente con la Teoría Legislativa y la Teoría Jurídica fundamentales. No existe el desarrollo de la Técnica Legislativa desde un enfoque político-legislativo, vinculado a la creación de la ley.

El personal que llega de la mano del legislador electo viene de distintos sectores; algunos son profesionales que asesorarán al legislador en su función legislativa, otros vienen del campo político para asistirlo en su función política y otros son asignados a la tarea administrativa que servirá de soporte a las anteriores.

Tres perfiles diferentes, tres funciones diferentes, pero para todos, aun cuando traigan los conocimientos específicos de su área, se hace necesario el conocimiento básico de la institución a la que se incorporan, su organización, su estructura y su trámite con la dinámica formal que surge del reglamento y la dinámica informal, muchas veces determinante para los resultados en mayor medida que la otra.

Este personal librado a sí mismo tiene un solo camino para adquirir tales conocimientos: la experiencia. Pero la experiencia lleva tiempo y tiene el riesgo permanente de ensayo y el error que conspira contra la eficiencia, y ésta, la eficiencia, es uno de los requisitos esenciales para el fortalecimiento de la institución parlamentaria.

El desafío entonces es implementar proyectos de **Capacitación Permanente** que respondan a las necesidades institucionales y lograr que se involucren todos los actores que componen la institución, con el fin de que el aprendizaje sea, efectivamente, motor de cambios. Se equilibran así algunos de los factores que conspiran contra la eficiencia, como son los que ya mencionamos anteriormente: los cambios periódicos a que está sometida la institución, la falta de profesionalización de los técnicos y la necesidad de actualización constante.

El Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICap) de la Cámara de Diputados de Santa Fe se creó en respuesta a este desafío, como un organismo de capacitación de carácter permanente en la estructura administrativa, y es el primero en su tipo dentro de las legislaturas provinciales de la Argentina.

Fue pensado y creado con el objeto de entender en las políticas de capacitación, planeamiento, programación, actualización y perfeccionamiento del personal político, técnico y administrativo, para lo cual está autorizado a formalizar Convenios de asistencia y colaboración con Universidades, organismos e instituciones provinciales, nacionales y privados.

Los cambios en los objetivos de la organización, la incorporación de nuevas tecnologías, o la aprobación de nuevas leyes, son situaciones que crean la necesidad de programas de capacitación y desarrollo para incorporar nuevos conocimientos y habilidades, o para fomentar actitudes favorables al cambio en los empleados

La mayor ventaja competitiva de una organización se basa en construir una sólida infraestructura humana. La función de desarrollo juega un rol central en este proceso, ya que tiene a su cargo asegurar que los recursos humanos con los que cuenta la organización sean siempre capaces de enfrentar los nuevos desafíos y explotar las nuevas oportunidades que les provee el entorno. Así, el desarrollo del personal es una estrategia clave para la supervivencia y el crecimiento de la organización pública.

Para ello, el ICap se propone:

- Entender en las políticas de planeamiento, programación, actualización y perfeccionamiento del personal Legislativo.
- Formalizar Convenios de asistencia y colaboración con universidades, organismos e instituciones provinciales, nacionales y privados.
- Planificar, organizar y realizar cursos, carreras, seminarios, estudios, congresos y toda otra actividad de formación legislativa, técnica y administrativa.
- Realizar charlas-debates sobre temas de actualidad político-institucional, en especial aquéllos de gran interés para la sociedad

- Promover cursos de formación profesional y política destinados a dirigentes de partidos políticos con representación parlamentaria y de organizaciones sociales.
- Intercambiar con las demás legislaturas del país conocimientos, programas, proyectos y experiencias que tiendan a mejorar el funcionamiento del Estado.
- Instar a la creación de un Foro Nacional de Institutos Provinciales de Capacitación.
- Promover con el Congreso de la Nación un sistema adecuado de información e intercambio parlamentario.

Líneas de acción del Instituto de Capacitación Parlataria

El ICap ha sido creado pensando en tres grandes líneas de acción:

- a) Capacitación Permanente a todo el personal, ya sea de planta, administrativo o de servicio, como asimismo al personal contratado y político.
- b) Promoción del debate de temas de actualidad regional, provincial y nacional, organizando charlas, conferencias, seminarios, talleres, de interés general y abierto a toda la comunidad.
- c) Establecimiento de vínculos de comunicación con la sociedad y sus organizaciones.

Realización de encuestas internas

A partir de la renovación institucional, cada cuatro años, como lo establece la Constitución Provincial, y por iniciativa del Instituto, se realiza un análisis sobre el nivel de conocimiento y necesidades de capacitación de cada empleado, a través de una encuesta.

Esta investigación previa y la conceptualización de la experiencia adquirida hace que se logre el método adecuado para optimizar las propuestas de trabajo anual, modificándose de acuerdo a las particularidades detectadas.

Las encuestas no son de carácter obligatorio para el personal, y esto es también una forma de comprobar el interés que la capacitación despierta en los mismos. En la última, realizada durante el presente año, se constató un elevado índice de respuestas y un marcado nivel de preocupación por continuar con el perfeccionamiento en la formación laboral. Se comprueba cada año mayor interés por superarse.

Capital Humano

Los docentes se seleccionan según el tipo de curso a desarrollar; entre ellos contamos con la colaboración de profesionales de la misma Legislatura, del Instituto de Técnica Legislativa de la Ciudad de Buenos Aires y de docentes contratados. También se realizan, con idéntico objeto, convenios con la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Católica de Santa Fe.

Recursos Materiales

Los recursos económicos con que cuenta el ICap para su actividad son aportados por la Cámara de Diputados y todos los cursos realizados son gratuitos para el personal legislativo.

Evaluación de las actividades

Las únicas evaluaciones que pueden realizarse, y de hecho así se hace, en forma inmediata, son las que se refieren a:

- el aprendizaje individual, evaluación que no puede realizarse en forma inmediatamente posterior a la actividad de capacitación pero es imprescindible llevarla a cabo luego de cierto tiempo, con el fin de determinar hasta que punto se ha alcanzado el objetivo final, que es el aprendizaje organizacional.
- la satisfacción de los participantes de la actividad con el curso, desagregada en temas específicos como los contenidos, el desempeño de los docentes, la calidad de los apuntes y del material didáctico.

El ICap tiene previsto analizar hasta que punto el aprendizaje de los miembros de la organización pone en marcha un proceso de modificación de estructuras y funcionamiento. Este estudio podría brindar información de interés para la planificación estratégica de las futuras capacitaciones.

Actividades realizadas

Cursos

Con respecto a la línea de acción señalada en el **inciso a) de las Líneas de Acción del ICap**, consideramos fundamental que el personal legislativo-administrativo y el cuerpo de

asesores desarrollen una serie de cursos denominados básicos, que a continuación se detallarán. Además de éstos, se dictan otros con objetivos más específicos, a los cuales también puede acceder el personal legislativo.

Derecho Parlamentario

Este curso apunta a que el personal logre conocer la organización y la composición de la legislatura provincial y nacional, el poder legislativo y sus atribuciones. Comprender el trabajo del legislador, sus prerrogativas y deberes, analizar la Constitución Nacional y Provincial, los otros poderes del Estado, las distintas comisiones que integran las Cámaras. Y, finalmente, procurar la comprensión de los distintos tipos de Proyectos, su presentación y tramitación.

Estos cursos tienen una duración de ocho clases de dos horas cada una, y se realizan una vez por semana, en el recinto de la Cámara de Diputados.

Los profesores son destacados constitucionalistas de la ciudad de Santa Fe, legisladores y funcionarios de las Cámaras de Senadores y Diputados.

En total se han realizado cuatro cursos de Derecho Parlamentario durante el transcurso de los años 1994, 1996, 1997, 2000 y 2003. La cantidad de alumnos que terminaron fue de doscientos cincuenta y uno (251)

Técnica Legislativa

Este curso tiende a mejorar la construcción de nuestras leyes, lo cual redundará en mejor calidad para quienes deben aplicar dichas normas.

Está dirigido principalmente a asesores de legisladores, bloques y comisiones, y a funcionarios de las Cámaras de Diputados y Senadores que por su actividad deben elaborar distintos tipos de proyectos para su posterior tratamiento.

Entre sus temas se destacan los aspectos que hacen a la técnica legislativa interna: **Estructura y Redacción de Textos Normativos y Lógica de los Sistemas Normativos**. Se complementa con trabajo tipo taller.

Conviene resaltar que esta formación no se realiza en ninguna universidad del país, y que su dictado lo realizan profesores de Capital Federal, con amplia experiencia en el tema.

En total se han realizado tres cursos de Técnica Legislativa en los años 1994, 1996 y 2000. La cantidad de alumnos que terminaron fue de ciento ochenta y tres (183)

Tecnicatura en Derecho Parlamentario

En el año 1994, el ICap firmó un convenio con la Universidad Nacional Del Litoral, mediante el cual desarrolló un curso de Nivel Terciario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, denominado **Tecnicatura en Derecho Parlamentario**.

Dicho curso tuvo una duración de dos años y fue dictado por profesores de dicha Universidad, conjuntamente con profesores del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa de la Ciudad de Buenos Aires.

De este curso, cuya aprobación fue por asistencia, trabajos prácticos y exámenes finales, egresaron cuarenta y siete personas correspondientes a la planta permanente de la Cámara de Diputados de Santa Fe, con el título de Técnicos en Derecho Parlamentario. Esta experiencia es única en el País.

Informática

Se dicta a partir de varios cursos, dirigidos a todos los empleados administrativos, contratados y asesores, y destinados a actualizar y agilizar el manejo de la información, con modernas técnicas de informática.

La actividad comenzó en 1993 mediante un convenio realizado con la Facultad de Ciencias Económicas dependiente de la Universidad Nacional Del Litoral. Por medio de estos cursos, que fueron aprobados por un total de trescientas veinte personas, se capacitó a prácticamente todo el personal de planta permanente.

La tarea continuó en el año 1995 con un relevamiento general, donde se detectó el grado de necesidades y los requerimientos de actualización. A partir de estas necesidades se realizaron contratos de capacitación con empresas privadas de la ciudad de Santa Fe, en cuyo marco se desarrollaron cursos específicos para cada área de trabajo.

En la actualidad, a través de un acuerdo con la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno de Santa Fe, se capacita al personal en sistemas avanzados de informática.

Entre los cursos que se dictan en esta área se destacan los siguientes:

- MS Word Básico
- MS Word Avanzado
- MS Excel Básico
- MS Excel Avanzado
- Correo Electrónico e Internet

Redacción Administrativo-Legislativa

Los cursos en estas disciplinas tienen el objetivo de capacitar al personal administrativo y a los asesores de legisladores, con la finalidad de mejorar la elaboración de textos, notas, cartas y documentos que hacen al trabajo cotidiano, y elevar así el nivel de calidad de producción de los distintos documentos que circulan en el ámbito legislativo.

Tomando como base los distintos tipos de documentos legislativos se analizan aspectos lingüísticos de redacción y los requerimientos técnicos de su elaboración para el uso correcto.

Adoptan una modalidad teórica-práctica, con evaluación, empleando técnicas que admiten la participación activa de los asistentes y materiales didácticos como soporte de la información ortográfica.

Estos cursos son considerados de suma importancia para alcanzar un mejoramiento integral del funcionamiento administrativo y constituyen la mejor herramienta para optimizar una estructura eficiente e idónea

El criterio didáctico se sustenta en la aplicabilidad de los conocimientos y en el ejercicio de producción de los textos, de manera que los alumnos se familiaricen con cada uno de ellos.

En cuanto a la redacción normativa, se analiza la estructura, secuenciación y estilo, integrando el plano lógico y estilístico.

Otros cursos

Se han organizado y dictado actividades de capacitación de una amplia variedad de temas, entre las que se destacan:

- Taller sobre la Gestión de Documentos y Archivo,
- Curso de ceremonial y protocolo,
- Maestría en ciencias políticas en la UCSF,
- Curso taller sobre el sistema presupuestario,
- Curso de atención al público,
- Curso de oratoria,
- Curso de portugués,
- Curso de operador avanzado en tareas de mantenimiento y logística,
- Curso de análisis de información y administración institucional,
- Curso de coordinación de relaciones políticas e institucionales,
- Seminario sobre calidad en la función legislativa.

Seminarios y conferencias

En relación con el **inciso b) de sus Líneas de Acción**, el ICap brinda un espacio de relevancia a todas las corrientes políticas y sociales, permitiendo el diálogo abierto en la búsqueda del necesario consenso.

La modalidad es preferentemente de charlas con debate y, en algunas ocasiones, trabajo de taller.

A continuación se mencionan algunas de las charlas y seminarios más importantes o destacados

- Primeras Jornadas: “La Formación Integral de los Jóvenes es Responsabilidad de Todos” (1994)
- Primer Seminario de Capacitación Legislativa (1992)
- Seminario: “El Poder Legislativo en la Hora Actual” (1993)
- I Seminario Nacional de Capacitación y Mejoramiento del Sistema Legislativo Argentino (2001)
- Conferencia Debate: “Parlamento y Participación Popular”

- Conferencia - Debate: "Reforma del Estado, Causas, Procedimientos y Consecuencias"
- Conferencia: "Reforma de la Constitución Nacional" (1994)
- Conferencia - Debate: "Nuevo Régimen Previsional en la Argentina" (1994)
- Conferencia - Debate: "los Procesos de Integración en América: MERCOSUR, Pacto Andino y NAFTA" (1994)
- Conferencia - Debate: "Nuevo Régimen Impositivo Nacional" (1998)
- Conferencia: "Funcionamiento de la Legislatura y Reglamento de la Cámara de Diputados" (1999)
- Conferencia: Día Internacional y Provincial de Lucha Contra la Droga (2001)
- Conferencia: "Fortalecimiento del rol de las Legislaturas en el contexto de la Reforma Política"
- Conferencia: "Partidos Políticos, Parlamento y Participación Ciudadana".
- Conferencia: "El trabajo Legislativo y la Comunicación Parlamentaria"
- Conferencia: "National Conference of State Legislatures"
- Conferencia: "La construcción de la ley. Negociación política y dimensión técnica. Asesoramiento legislativo".
- Taller: "La Capacitación Parlamentaria"

Otras actividades del ICap

- Programa De Intercambio Legislativo. Legislatura de Santa Fe - National Conference of State Legislatures.- Realizado en la ciudad de Santa Fe, los días 18 y 19 de junio de 2002.
- Debate sobre Anteproyectos del Código Rural Provincial.- Realizado en la ciudad de Santa Fe, el día 2 de octubre de 2002.
- Taller Internacional "Legislación de Pesca Continental y Humedales". Fue organizado por la Cámara de Diputados junto con el Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, y la Fundación Proteger, con el auspicio del Bureau de la Convención RAMSAR sobre Humedales de Importancia Internacional, con sede en GLAND, Suiza, y la adhesión del Centro Regional de Investigación y Desarrollo (CERIDE Y CONICET). Este evento se llevó a cabo los días 4 y 5 de noviembre de 2002.
- Conferencia "Reforma y Ley en su Aspecto Penal".
- Seminario Binacional sobre Administración de Justicia.- Los Conflictos Actuales y la Operatividad Judicial

Establecimiento de Vínculos de Comunicación con la Sociedad y sus Organizaciones

La Línea de Acción c) del ICap tiene que ver con programas de vínculos estables y sistemáticos con la sociedad, especialmente con la comunidad educativa y sus integrantes (docentes y alumnos) promoviendo y haciendo conocer el Poder Legislativo, sus funciones y atribuciones.

Uno de estos programas se denomina Pido la Palabra - Diputados Por Un Día, y busca establecer un vínculo permanente y sistemático con la comunidad educativa de la Provincia.

La finalidad es fortalecer la democracia haciendo conocer la actividad de la Cámara de Diputados y el rol de los legisladores, en la búsqueda de la participación activa y el compromiso de jóvenes y docentes con el sistema democrático.

Es una iniciativa para la formación cívica en los jóvenes, donde se informa a los mismos sobre la actividad legislativa provincial y los proyectos que están en debate. El propósito es recibir la opinión de los estudiantes a través de las distintas vías de comunicación disponibles, con el objeto que su opinión tenga injerencia en las decisiones legislativas.

La modalidad de trabajo es la siguiente:

- Visita de un Legislador a una institución educativa.
- Charla con los alumnos sobre el funcionamiento del Parlamento y sus actividades.

- Invitación para la elaboración de un proyecto y participar en las jornadas “Diputados por un Día”.
- Presentación final, a cargo de los estudiantes, de los proyectos elaborados por ellos mismos y debate en el recinto de la Cámara .

Es importante destacar que, desde el comienzo del programa, han pasado por el recinto de la Cámara de Diputados varios miles de estudiantes de nivel primario y medio de todos los rincones de la Provincia de Santa Fe, donde actuaron como virtuales diputados por un día y elaboraron proyectos propios; muchos de ellos fueron tomados luego por los legisladores.

Planes futuros del Instituto de Capacitación Parlamentaria

Como parte del trabajo de información a la sociedad, se está trabajando en la creación de un sistema INFORMATIVO permanente. Uno de los proyectos es la publicación de un Boletín Informático, que llegue a todas y cada una de las Organizaciones No Gubernamentales, sobre los diferentes temas en tratamiento legislativo y las actividades que se desarrollan en el ámbito institucional. Este boletín bien puede resultar un complemento de la Página Web.

Es preciso, además, trabajar en el seguimiento de los efectos que producen las leyes una vez sancionadas, comprobando el impacto en la sociedad y en el ordenamiento jurídico vigente.

Asimismo, se debe trabajar en la elaboración y la actualización de un Digesto Jurídico de la Provincia. (en la actualidad existe un proyecto legislativo en tratamiento en la Cámara de Diputados.)

A partir de la participación en el equipo que está elaborando las Normas IRAM 30700 de Calidad Legislativa, que serán luego una guía para aplicar en los diferentes organismos legislativos del país, el ICap se plantea en un futuro cercano poder contar con esta herramienta fundamental para llevar adelante un proceso de Certificación de Calidad en nuestra Cámara o parte de ella.

El Proceso de Integración Parlamentaria Regional, Nacional e Internacional ***Crecenea-Litoral***

Es de conocimiento extendido el creciente proceso de integración regional que viven las diferentes provincias argentinas. Este proceso involucra tanto a los estados como a las diferentes organizaciones sociales, económicas y políticas que los integran.

Una red regional importante es la denominada Crecenea-Litoral, integrada por seis provincias argentinas: Formosa, Misiones, Corrientes, Chaco, Entre Ríos y Santa Fe. Este proceso comenzó primero en el ámbito de los poderes ejecutivos (1984).

Años más tarde, en 1997, trascendió hasta llegar a la esfera legislativa, conformándose el Foro de Legisladores de Crecenea, en cuyo seno se debaten proyectos comunes a la Región (Corredor Bioceánico, Hidrovía Paraguay Paraná, Acuífero Guaraní, Recursos Pesqueros, Medio Ambiente, etc) y se busca consensuar una legislación también común. Un ejemplo concreto es la actual Ley de Pesca de la Provincia de Santa Fe, que fue resultado del proyecto elaborado en este marco.

Esta Región, a su vez, está integrada a los cuatro Estados del Sur de Brasil, (Parlasul) conformando un importante marco institucional, con reconocimiento y status internacional.

En el año 2004, se crea la Comisión Técnica de Fortalecimiento Legislativo, a partir de una iniciativa de la Presidencia del Foro de Legisladores Crecenea-Litoral, con el fin de encarar un fuerte impulso al proceso de modernización legislativa necesario para mejorar progresivamente su calidad de servicio.

La propuesta, elevada por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de Santa Fe, contiene un programa de mediano y largo plazos, y su objetivo es homogeneizar y compatibilizar las legislaciones de las diferentes provincias integrantes (incluyendo la

capacitación del personal), actualizar los sistemas informáticos y de información parlamentaria, y establecer mecanismos de comunicación con la sociedad adaptados a cada realidad.

Dicha Comisión tiene como particularidad el hecho que los integrantes, uno por cada Legislatura, deben ser funcionarios de planta permanente y estar trabajando en un área similar en su Cámara de origen. Se decidió enviar a cada Legislatura, como primera tarea, un Plan de Relevamiento Organizativo, con el fin de conocer qué trabajo desarrollaba cada Cámara, y si tenía algún organismo específico que se dedicara al mismo.

La Resolución de la Comisión Técnica, reunida en la Cámara de Diputados de Santa Fe, el día 5 de Noviembre de 2004, estableció:

- 1- Invitar a los distintos Poderes Legislativos de las Provincias integrantes del Crecenea-Litoral a definir a la CAPACITACION PARLAMENTARIA como POLITICA DE ESTADO.
- 2- Recomendar a cada Legislatura integrante del Foro Crecenea-Litoral la conformación de un ORGANISMO PERMANENTE de Capacitación Parlamentaria.
- 3- Establecer mecanismos de Comunicación directa con la Sociedad y sus Instituciones; estrategias de comunicación institucional con el sistema educativo, los medios de comunicación social, las Organizaciones No Gubernamentales y toda otra forma de comunicación con la población.
- 4- Elaborar un PROGRAMA Y CRONOGRAMA DE NIVELACIÓN para la Capacitación en las siguientes áreas temáticas: Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa, Redacción Legislativa e Informática Legislativa, Sistemas de Información y asesoramiento, elaboración de antecedentes y análisis legislativo. Talleres de deliberación y de desarrollo de procesos de construcción, en colaboración mutua, de consensos.
- 5- Elaborar un Programa de Formación de Expertos Legislativos acerca del funcionamiento de los parlamentos regionales.

Este primer Programa, llamado de Nivelación, constituye un paso obligado para pasar a una segunda etapa, denominada de Integración y en la cual se buscaría tener acceso directo a un Sistema de Base de Datos integradas entre sí que contenga toda la información legislativa de la región, el acceso a los sistemas de expedientes, la legislación compilada y la legislación comparada de las distintas Legislaturas.

Se debería complementar con un programa de pasantías e intercambio de funcionarios entre las Legislaturas, con el fin de compatibilizar funciones específicas y el estudio comparado de los Reglamentos Internos.

A juicio del autor, la realización de tan importante proyecto tiene dos inconvenientes para su desarrollo: las extensas distancias que deben recorrer los representantes de las Legislaturas para poder realizar los encuentros y la escasez de recursos económicos y financieros.

A pesar de ello, nos encontramos ante una oportunidad histórica que no hay que desaprovechar, por lo cual sería importante, como se afirmó anteriormente, contar con la decisión política de asignar más recursos a estas actividades de integración.

Región Centro

Recientemente se ha dado un gran impulso a otra Región de suma importancia política, económica y social: LA REGION CENTRO,

conformada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, y constituye una región estratégica, tanto para el corredor Bioceánico como para el proceso de integración supranacional, encarnado en el MERCOSUR.

Similar a la situación, antes descripta, de Crecenea, aquí también se han integrado los diferentes poderes de los Estados, las fuerzas de la producción y de la cultura.

En el ámbito de los poderes Legislativos existe también una estructura integrada por Senadores y Diputados de las tres provincias, con un Parlamento y un Reglamento propio.

Es en este Parlamento de la Región Centro donde ingresó un proyecto para crear una **Comisión Técnica para el Fortalecimiento Legislativo**, que fue aprobado, previo paso por la Comisión de Legislación General, restando sólo su puesta en funcionamiento. Dicho proyecto, según se manifiesta en sus fundamentos, fue inspirado en la tarea que realiza el ICap de la Cámara de Diputados de Santa Fe, y se debería seguir estas premisas en el plano regional, integrando las experiencias y las particularidades de cada Legislatura. De esta forma, en un tiempo cercano se podrá estar trabajando en forma integrada y coordinada entre un tercio de las provincias argentinas, profundizando así el vínculo entre las legislaturas y los ciudadanos, mejorando la calidad institucional y la producción de normas. En definitiva, estaremos contribuyendo a mejorar una cultura democrática, consolidando el sistema político.

Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales (NCSL)

Este ejemplo de los Estados Unidos de América es importante de destacar, ya que en el futuro se puede llegar a lograr, entre todas las legislaturas argentinas, algo similar a lo que existe en dicho país, donde los cincuenta estados federales, sus noventa y nueve cámaras legislativas (solamente el estado de Nebraska es unicameral) y sus más de siete mil legisladores están integrados en la Conferencia Nacional de Legislaturas Estadales.

La situación descrita permite a los legisladores de ese país múltiples ventajas en la CALIDAD de la producción de normas jurídicas, a partir de un servicio informático centralizado, permitiendo el acceso a normas vigentes y en tratamiento, digestos actualizados, asesoramiento legislativo y jurídico, intercambio de trabajos de investigación y bibliografía específica. Esta organización, es justo decirlo, comenzó como iniciativa de los funcionarios o staff, como dicen ellos, y luego se sumaron los legisladores. La estructura de conducción siempre es compartida entre Legisladores y Staff.

Esto no hace más que confirmar que la tarea de mejoramiento del sistema legislativo es una tarea conjunta, de todos los actores, tanto del empleado que abre la puerta de ingreso, como la de su máxima autoridad. Cada uno con su responsabilidad debe aportar al conjunto.

Conclusiones

El autor considera que para consolidar y fortalecer las instituciones legislativas es necesario insistir y dar continuidad a este conjunto de ideas e iniciativas y que la decisión política de aplicarlas nos acerca a la cultura de la calidad, requisito necesario de una democracia justa y solidaria.

Esta decisión política debe estar acompañada por la asignación y/o la gestión de las inversiones necesarias para implementar los proyectos de fortalecimiento. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la inversión total será sustancialmente menor si tales proyectos son manejados en el marco de la integración regional y las redes de legislaturas.

Otro punto importante en un futuro cercano será la implementación de sistemas de gestión de la calidad y la certificación de los mismos. Este mecanismo permitirá una mejora del desempeño de los órganos legislativos y representará una herramienta de transparencia en su relación y su imagen ante la sociedad.

MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE LABOR PARLAMENTARIA DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Carlos Pisera y Romina Grinberg

Resumen

Uno de los subproyectos que componen el Proyecto de Modernización Institucional de la Legislatura es el denominado Sistema de Labor Parlamentaria, que tiene como objetivo principal la puesta en marcha de un sistema informático aplicable a la tramitación electrónica de los expedientes parlamentarios y la elaboración de un manual de procedimientos para formalizar su gestión. El sistema, que se está elaborando, prevé la realización de todo el trámite parlamentario “por pantalla”, con independencia de que perdurará el expediente tradicional en papel. El proyecto producirá un verdadero cambio cualitativo, optimizando y “modernizando” la tarea parlamentaria.

Introducción

La ausencia de informatización integral de los procedimientos de trámite parlamentario de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires genera falta de transparencia, dilaciones, duplicación de tareas y desarrollo manual de tareas que podrían automatizarse. Surge entonces, desde la organización, la necesidad de modernizar este procedimiento implementando un sistema que permita la disponibilidad de información en todas las áreas que intervienen en el trámite y asimismo estandarizar los procesos, con el fin de mejorar la eficiencia y la transparencia de la labor parlamentaria.

Uno de los subproyectos que componen el Proyecto de Modernización Institucional de la Legislatura es el denominado *Sistema de Labor Parlamentaria*, que tiene como objetivo principal la puesta en marcha de un sistema informático para la tramitación electrónica de los expedientes parlamentarios y la elaboración de un manual de procedimientos exclusivamente aplicable al trámite de los mismos.

La preparación Manual de Procedimientos Parlamentarios estaba inicialmente a cargo del subproyecto de Calidad Legislativa, pero poco tiempo después de comenzado el desarrollo del proyecto, se resolvió reprogramar la tarea y asignarla al Sistema de Labor Parlamentaria, en razón de ya existir en éste una actividad inicial cuyo resultado es insumo primordial también para el manual: *el relevamiento del circuito del trámite parlamentario*. El presente trabajo da cuenta del progreso de las actividades efectuadas hasta el momento.

Las Etapas del Desarrollo

Luego de las primeras actividades de elaboración diagnóstica, se inició la tarea de relevar de manera integral el circuito de trámite, analizar los productos informáticos existentes en las distintas oficinas que participan en alguna instancia de dicho trámite, y evaluar las capacidades y los desarrollos organizativos con que cuenta en la actualidad la institución.

A poco de sumarse el equipo de profesionales informáticos que tienen bajo su responsabilidad el diseño y la puesta en funcionamiento del software respectivo, las tareas de relevamiento adquirieron una mayor profundidad y se estableció, en función del escaso tiempo de desarrollo del proyecto (marzo a septiembre del presente año) un dispositivo de tareas concurrentes, de manera tal de posibilitar un rápido inicio de la programación propiamente dicha.

Luego del diagnóstico inicial y del primer plan de avance elaborado, observamos

que era imprescindible establecer un plan de tareas en paralelo que nos permitiera básicamente ir logrando tres objetivos de manera simultánea:

- Comenzar a obtener los resultados del relevamiento.
- Efectuar su validación, es decir, que los mismos puedan ser corregidos por quienes hoy realizan las tareas.
- Iniciar, a partir de los resultados, el desarrollo del software en forma inmediata.

Este primer esfuerzo fue importante, tanto en términos de coordinación de actividades cuanto de la propia realización de las mismas. No obstante, teníamos conciencia de que esta planificación de tareas en simultáneo era la única manera de garantizar que el sistema se encuentre desarrollado en los plazos previstos en el proyecto. Mientras se coordinaban las tareas de relevamiento del equipo informático, se construían tablas de procesos por oficina, que luego se corregían en reuniones con el personal de la casa. Pese al esfuerzo, resultó muy grato trabajar con la excelente disposición y la capacidad de la gente del área parlamentaria

El sistema prevé la realización de **todo el trámite parlamentario “por pantalla”**, más allá de que el expediente tradicional en papel perdurará, aunque con mucho menos reflejo de algunos pasos meramente formales. El objetivo principal de la puesta en marcha del sistema no es que se puedan hacer los pases del expediente de manera electrónica desde la propia terminal de computadora, sino que posibilitará el registro digital de absolutamente todos los pasos y los documentos que se vayan generando en la medida que avanza el trámite. El proyecto legislativo presentado, los informes técnicos que pudieran existir, el o los despachos emitidos, las disidencias, las observaciones, los cambios de giro solicitados y obviamente los textos sancionados, además de todos los datos relativos a la tramitación en sí en cuanto a fechas, actas de comisión, voto en comisión, intervenciones en el recinto, etc., todo irá a una base de datos que brindará la información a quien la consulte a través de la página web institucional

El proyecto de elaboración del Manual de Procedimientos Parlamentarios, el otro producto central, que también tomó como insumo el relevamiento realizado y las tablas de procesos construidas, fue acogido con buena predisposición por el personal que deberá luego aplicarlo. Fueron los mismos interesados quienes caracterizaron como imprescindible el contar con un manual que estandarice los procedimientos, con el fin de que éstos queden establecidos y que, ahora y en el futuro, todo integrante de la institución y más allá del rol que desempeñe, conozca el recorrido de cualquier expediente por el que se tramita un proyecto parlamentario.

Se resolvió además no limitar el manual de procedimientos a la cuestión del trámite; es decir, un manual de procedimientos administrativos pero en este caso aplicables al trámite parlamentario. A partir de las discusiones entre los distintos integrantes del equipo, se edificó la idea de incorporar al manual un capítulo destinado fundamentalmente a describir la tarea del legislador en dos aspectos fundamentales: la significación de su rol institucional en el marco del sistema político vigente en la ciudad y las herramientas propias de la práctica parlamentaria con que contará para el desempeño de esa tarea.

Nos pareció que resultaría sumamente útil, sobre todo como aporte a la calidad, no de los productos legislativos sino de la tarea en sí, dejar escrito en el manual este concepto, que incluye algunas nociones de derecho parlamentario, los antecedentes del poder legislativo en la ciudad, las atribuciones constitucionales de los legisladores, el proceso de formación de las leyes y la definición y la ejemplificación de las principales prácticas de la tarea parlamentaria propiamente dicha. Lo pensamos como una herramienta para aquél que en el futuro asuma esta función sin experiencia previa y a

partir de su lectura pueda rápidamente contextualizar cómo será el desempeño de su tarea en lo estrictamente parlamentario, independientemente de cómo decida ejercer su otro rol fundamental, el de la representación política. La Dra. Susana Lungarete¹ es la encargada de elaborar este capítulo del contenido del manual.

Conclusiones

Podemos afirmar que a la fecha de edición de la presente publicación, los objetivos fundamentales del subproyecto tienen garantizado su cumplimiento en los plazos previstos y que de ellos se originarán además otros productos tendientes a la mejora de la calidad de la tarea legislativa; entre ellos, una serie de propuestas de modificación normativa de forma y de fondo para adecuar y mejorar, respectivamente, algunos aspectos del procedimiento parlamentario.

Creemos por último que la implementación del sistema incidirá en forma significativa en el trabajo de la Legislatura, organizando y potenciando los recursos que la casa ya posee e introduciendo productos novedosos. Estamos convencidos de que será además un impulso para la creación de nuevos recursos en el futuro por parte de la propia institución utilizando los productos introducidos por el proyecto, lo que por otra parte da sustentabilidad al sistema. Estamos convencidos de que el proyecto, con sus resultados ya aplicados, producirá un verdadero cambio cualitativo, optimizando y “modernizando” la tarea parlamentaria.

Los autores

Romina Grinberg es abogada, especialista en gestión estratégica y evaluación de procesos. Se desempeñó como asesora legislativa en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y actualmente es consultora coordinadora del Subproyecto Labor Parlamentaria del Proyecto de Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Contrato de Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires. E-mail: rominagrinerberg@gmail.com

Carlos Pisera es especialista en normativa educativa. Se desempeñó como asesor en el Concejo Deliberante y en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y fue Subsecretario de Coordinación de Recursos y Acción Comunitaria de la Secretaría de Educación del GCBA. Actualmente es consultor coordinador del Subproyecto Labor Parlamentaria del Proyecto de Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Contrato de Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires. E-mail: capisera@yahoo.com.ar

¹ La Dra. Lungarete es Magíster en Ciencias de la Legislación de la Universidad del Salvador, actualmente docente de dicho postgrado, tiene amplia experiencia en la materia; fue Directora de Comisión del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires.

HACIA UNA LEGISLATURA DIGITAL

Lorena Alejandra Peralta

Resumen

El presente trabajo versa sobre el concepto de *e-government* en general y en particular acerca de la digitalización de procesos en cuerpos legislativos. Asimismo, se refiere a la gestión del conocimiento como una de las aplicaciones del concepto mencionado y a las ventajas de su utilización en la Legislatura.

Introducción

En el sector privado se evidencia una fuerte tendencia mundial hacia la proliferación de la oferta y la demanda de productos y servicios a través de Internet. El sector público, por su parte, no ha permanecido ajeno a los avances tecnológicos, sino que ha comenzado a experimentar una transformación hacia lo que se conoce como “*e-government*” o “gobierno electrónico”.

El desarrollo de los medios de comunicación y de Internet no sólo resulta útil para facilitar enormemente los negocios, sino que puede contribuir en gran medida a optimizar la relación del Estado con los particulares, ofreciendo a la ciudadanía herramientas dinámicas y accesibles para informarse, participar y controlar los actos de gobierno. En este esquema es fundamental que los cuerpos legislativos se suban al “tren de la digitalización”, ofreciendo mayor transparencia a los ciudadanos respecto de los procesos administrativos y parlamentarios. Y en particular, La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede ser la locomotora de dicho proceso hacia el gobierno electrónico, sirviendo como ejemplo a seguir por otros órganos legislativos y demás organismos de gobierno.

La digitalización de los procesos importa estrechar la brecha entre los legisladores y sus representados. Esta revolución digital constituye un desafío para la Legislatura, porque deberá hacer frente al esperable aumento en la participación ciudadana, junto con un posible control creciente de los actos de los legisladores y funcionarios por parte de los ciudadanos.

La relación Legislatura-ciudadanos será más directa pero a la vez más exigente en términos de tiempo y eficiencia. Deberá abandonarse el concepto de ciudadano pasivo y reconocer que la mayor accesibilidad a tecnologías de información permitirá una participación activa, cercana e inmediata en la construcción de las políticas públicas por parte de gran número de ciudadanos.

¿Qué es “gobierno electrónico”?

El “gobierno electrónico” o “*e-government*” consiste en la innovación continua de los servicios, la participación ciudadana y la forma de gobernar, mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, en particular a través de Internet y los nuevos medios de comunicación como el correo electrónico, el *chat* o los foros *on line*.

Así, el gobierno electrónico implica una transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva por parte de la ciudadanía para la toma de decisiones gubernamentales.

Esta innovación es útil para brindar mayor transparencia de los actos de gobierno, mejorar la calidad de servicios, reducir costos administrativos y restablecer la confianza de los ciudadanos hacia el poder público.

Existen distintos niveles dentro del concepto de gobierno electrónico. Creemos conveniente entender la digitalización de la Legislatura como un proceso, comenzando por un nivel de gobierno electrónico inicial con herramientas “escalables”, de manera de facilitar su asimilación por parte de los integrantes de la Legislatura, así como por los usuarios externos de las herramientas tecnológicas que la misma provea.

Aplicaciones del gobierno electrónico

El gobierno electrónico aporta diversas ventajas, entre ellas: reducción de las distancias y del tiempo, mayor productividad y eficiencia, y mayor transparencia, al igual que una mejor administración del presupuesto.

Algunas de las aplicaciones del gobierno electrónico que podrían tener lugar en la Legislatura son:

- Publicidad acerca de compras y contrataciones
- Licitaciones públicas
- Publicidad acerca de la ejecución del presupuesto
- Voto electrónico
- Recepción de denuncias
- Ámbitos de comunicación directa en tiempo real de funcionarios (*chat*)
- Encuestas
- Información sobre servicios de la administración pública
- Guía de trámites
- Bolsa de trabajo
- Iniciativa popular
- Publicidad acerca de eventos y actividades
- Publicidad acerca de normativa vigente
- Publicidad acerca de proyectos normativos en trámite
- Recepción de opinión ciudadana sobre proyectos en trámite

Una de las herramientas previstas en el proyecto de modernización institucional de la Legislatura con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo con el fin de optimizar el proceso de elaboración de normas es la **plataforma de gestión de conocimiento** a implementarse, unida a un tutorial de ayuda para la redacción de proyectos normativos.

¿Qué es “gestión de conocimiento”?

Gestión de conocimiento (*“knowledge management”*) es un concepto vinculado a la Gestión Documental; pero va un paso más allá, atento a que se trata de una herramienta informática “inteligente” que no se limita a la administración y la búsqueda de datos sino que es aplicable al procesamiento de expedientes y su seguimiento, por lo que resulta de gran utilidad para cuerpos legislativos.

El servicio de gestión de conocimiento permite la búsqueda automatizada de diversas fuentes de información, tales como centros de documentación, bibliotecas, archivos y bases de datos de organismos públicos y privados. Este instrumento

informático es útil para organizar, buscar y recuperar información, textos y expedientes en trámite y vincularlos entre sí.

Aplicación de una plataforma de gestión de conocimiento en la Legislatura

En la Legislatura de la Ciudad existen diversas fuentes que podrían denominarse “de asesoramiento técnico”. Se trata de diversas áreas que administran información de consulta permanente para la tarea de redacción de proyectos y despachos, tales como el Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (ex CEDOM), la Biblioteca y la Hemeroteca, los despachos de legisladores, las Comisiones de Asesoramiento Permanente y la Dirección General de Despacho Parlamentario. Sería sumamente conveniente integrar la información relevante para la redacción de proyectos y despachos en una plataforma informática.

Con el fin de facilitar la tarea del legislador y del asesor para la confección de proyectos, consideramos de suma utilidad la incorporación de la plataforma de gestión de conocimiento propuesta junto con un tutorial para la redacción asistida de proyectos de ley, de resolución y de declaración, así como para la elaboración de despachos de comisión y observaciones.

Se prevé la plataforma de gestión de conocimiento como una herramienta dinámica y fácil de utilizar por parte de usuarios internos de la Legislatura y ciudadanos con el fin de efectuar búsquedas de información proveniente de las distintas áreas de la Legislatura o bien de origen externo, como legislación de otras jurisdicciones, doctrina, jurisprudencia, noticias, denuncias de ciudadanos, entre otras fuentes de información.

Estará disponible para los usuarios de la Legislatura por medio de Intranet y a la vez se dará acceso a la misma a la ciudadanía a través de Internet, con las restricciones que correspondan en términos de seguridad y permisos de accesibilidad.

El acceso a la plataforma por parte de los ciudadanos servirá a los fines de dar publicidad a proyectos en trámite y demás fuentes de información, atendiendo a la demanda creciente de mayor transparencia de los actos de gobierno. Además, contribuirá a la calidad de los proyectos presentados por parte de los ciudadanos a través del mecanismo de iniciativa popular o como propuestas que los legisladores decidan hacer suyas.

Se implementará la plataforma de gestión de conocimiento atendiendo en primer lugar a los conceptos de funcionalidad y simpleza. El desarrollo de un instrumento extremadamente complejo atentaría contra el objetivo deseado, que es lograr que la herramienta sea de consulta diaria, de manera tal de que pueda contribuir en gran medida a la calidad en el proceso de elaboración de normas por enriquecer y agilizar el proceso previo de recolección de material relevante .

Comentarios finales

El concepto de gobierno electrónico es la meta a alcanzar. La plataforma de gestión de conocimiento es una de las aplicaciones pensadas para iniciar el proceso hacia la digitalización de la Legislatura.

Es importante destacar que el objetivo de una Legislatura digital implica un cambio cultural. La digitalización de procesos lleva consigo cambios en la manera de realizar el trabajo cotidiano. En la medida que las nuevas herramientas impliquen una mejora sustancial en términos de reducción de tiempos, optimización de costos e incremento de la eficiencia, la predecible resistencia al cambio se irá minimizando.

Esperamos que la plataforma de gestión de conocimiento constituya un aporte valioso para facilitar y mejorar la tarea de los legisladores y asesores así como para estrechar la relación de la Legislatura con la comunidad. Que así sea.

La autora

Lorena Alejandra Peralta es abogada y traductora pública en idioma inglés. Es especialista en la búsqueda y procesamiento de legislación, doctrina y jurisprudencia en bases de datos digitales. Consultora del Subproyecto Calidad Legislativa del “Proyecto BID” sobre Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del Contrato de Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires.

E-mail: lperalta@transwords.com.ar

EL SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRONICA Y CONFERENCIA DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Celeste Wisniowski, Cesar del Blanco

Resumen

El presente artículo versa sobre las potencialidades y las ventajas que tendría la implementación de un Sistema de Votación Electrónica y Conferencia en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, describe el impacto que generaría hacia dentro de la institución y en la relación con la sociedad la incorporación de nuevas tecnologías al proceso decisorio que tiene lugar en el Recinto de Sesiones.

Introducción

La incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación y la información impone al Estado nuevos retos, a la hora de pensar en un funcionamiento más eficiente y transparente de sus organismos. La velocidad y la irreversibilidad caracterizan a este proceso tecnológico, que también ha generado fuertes impactos en el campo político, vinculados al proceso de toma de decisiones.

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra inscripta en este desafío, que la sociedad de la información impone; es por ello que sus máximas autoridades han resuelto implementar, en el marco más amplio de un proceso de modernización integral de la institución, un sistema de Votación Electrónica y Conferencia en el Recinto de Sesiones.

Descripción del Sistema

La sustitución de la votación tradicional, a mano alzada, por un sistema electrónico de identificación, emisión, registro y conteo de votos, permitirá a los legisladores acceder a un mecanismo moderno, seguro, transparente y ágil de toma de decisiones. Su apropiada aplicación posibilitará aumentar la eficiencia administrativa, fortalecer la transparencia política y elevar al máximo la seguridad en el proceso de formulación de políticas que se lleva a cabo en el Recinto.

Luego de efectuar una evaluación consistente de las ventajas y desventajas de las opciones tecnológicas disponibles que proponen los diversos sistemas electrónicos de identificación, se tomó la decisión de utilizar tecnología digital de reconocimiento de huella dactilar, con el fin de posibilitar la verificación y la validación de la identidad de los Legisladores, el Presidente y los Secretarios, desde cualquiera de las bancas en las que se encuentren ubicados.

La identificación mediante la utilización de este tipo de tecnología es automática; no requiere ningún elemento identificatorio adicional, es cien por ciento segura e implica, por otra parte, una mínima participación del usuario, ya que la única actividad que éste realiza es la de colocar el dedo en el lector de huella.

Los Legisladores, además, tendrán la posibilidad de emitir el voto electrónicamente desde la banca en la que se encuentren sentados. A partir de allí el sistema permitirá:

- Procesar electrónicamente todas las votaciones que se realicen en el Recinto y determinar, para cada caso, la cantidad de votos a favor y en contra y las abstenciones.
- Procesar automáticamente todas las votaciones que se realicen en el Recinto de Sesiones, de manera tal que sea posible conocer la identidad del Legislador que efectuó la votación, en el caso de las votaciones nominales.

- Emitir el resultado de votación en un Acta impresa.
- Mostrar los resultados de las votaciones y cualquier otra información que las autoridades consideren conveniente exponer en las pantallas de plasma que se encontrarán en el recinto.
- Almacenar las actas de votación, tanto para fines de auditoria como para resguardo histórico.

Integración con el Sistema de Conferencia

El Sistema de Votación Electrónica descrito estará perfectamente integrado al Sistema de Conferencia que se prevé instalar y tendrá entre sus principales funciones:

- Registrar en una base de datos la lista de solicitantes del uso de la palabra.
- Visualizar un esquema de distribución del estado de las bancas de legisladores y del estrado de autoridades, indicando el o los micrófonos que se encuentren activados, las solicitudes de palabra y el primero en la lista de solicitantes.
- Modificar la lista de solicitudes.
- Habilitar los micrófonos desde el estrado o desde el puesto del operador y determinar el tiempo que permanecerá activo el micrófono habilitado
- Registrar la cantidad de veces y el tiempo que cada legislador utilice el micrófono.

Resultados esperados

Dadas las funcionalidades expuestas, el Sistema de Votación Electrónica y Conferencia propuesto permitirá, de este modo:

- Economizar el tiempo de las votaciones y reducir los tiempos muertos en las sesiones, ya que a veces las votaciones a mano alzada se desarrollan con escasa formalidad y los resultados suelen ser puestos en duda por los propios legisladores, lo que deriva en sucesivas reconsideraciones.
- Contar con un Sistema de Votación Electrónica integrado al Sistema de Labor Parlamentaria y Taquígrafos y, en consecuencia, agilizar considerablemente el flujo de información.
- Lograr mayor eficacia, precisión y seguridad en el cálculo del quórum y el conteo de votos.
- Disponer en tiempo real de información actualizada
- Economizar tiempo de trabajo administrativo: con el sistema de votación electrónica lo único que hay que preparar es la impresión automática de las actas de votación; los resultados de las votaciones, en particular cuando son nominales, también se elaboran automáticamente en un formato listo para su publicación, inmediatamente después de concluido el proceso.

De esta manera, las funcionalidades emanadas del Sistema descrito tendrán un importante impacto en el desenvolvimiento interno de la Institución. Sin embargo, esta decisión de realizar un salto tecnológico mediante la implementación de un Sistema de Votación Electrónica y Conferencia en el Recinto se enmarca no sólo en una serie de medidas tendientes a fortalecer el funcionamiento de la Institución, sino que también se orienta a profundizar el conocimiento por parte de los ciudadanos de la actuación de los legisladores, ya que a partir de ahora tendrán la posibilidad de conocer su efectiva participación en las sesiones y conocer el resultado de las votaciones a través de la página web de la Legislatura.

Así mismo, los ciudadanos podrán acceder a información más elaborada, hecho que repercutirá positivamente en la relación del Poder Legislativo con la sociedad. En este

sentido, el sistema permitirá registrar y almacenar en base de datos, de manera confiable y automática, una mayor cantidad de información, tal como: presencia de los legisladores en las sesiones, tiempo de votación, tipo de mayoría con la que se sancionó determinada norma, tiempo de utilización de la palabra por cada legislador, cantidad de interrupciones, etc

Esta capacidad de registrar y almacenar datos permitirá no sólo contar con un historial de las votaciones sino también posibilitará la construcción y el cruce estadístico de la información. Por ejemplo, se podrá observar la evolución del sentido del voto, por legislador, a lo largo de su mandato, determinar el grado de consenso con el que se sancionó determinada norma, que a su vez, si se cruzara con el tiempo en dicha norma se mantiene sin modificar, permitiría disponer de un indicador de su calidad.

Conclusiones

La implementación del Sistema de Votación Electrónica y Conferencia, que hoy es una realidad en muchos Parlamentos del mundo, implica para la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires no sólo un importante salto tecnológico, sino que además, conlleva a una profunda renovación de las prácticas políticas que se realizan en su seno. Este nuevo sistema posibilitará que el punto culminante del proceso de toma de decisiones en el Recinto de Sesiones, que es precisamente el de las votaciones, se torne más confiable, seguro y transparente.

Los autores

Celeste Wisniowski es Licenciada en Relaciones Internacionales. Consultora del Subproyecto Voto Electrónico del “Proyecto BID: Modernización Institucional de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo”, en el marco del Contrato de Préstamo BID-GCBA 1107/OC-AR del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires.

E - mail: celestewisniowski@yahoo.com.ar

Cesar Oscar del Blanco es Licenciado en Análisis de Sistemas y Especialista en Investigación Operativa, egresado de la escuela Superior de Investigación Operativa, dependiente del Ministerio de Defensa. En relación con el tema de voto electrónico ha implementado las aplicaciones de elección de autoridades para cuerpos colegiados, en especial el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y la Federación Argentina de Colegios de Abogados, en las elecciones para el consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a nivel nacional para cada una de las provincias.

E - mail: cesar.delblanco@gmail.com

CALIDAD EN LA INFORMÁTICA PARLAMENTARIA: ACCIONES PARA CONTRARRESTAR ACTIVIDADES ILÍCITAS DE PIRATERIA INFORMÁTICA

Eduardo A. Ghuisolfi

Resumen

La calidad en la gestión informática es un aspecto clave para preservar los repositorios de información de los cuerpos parlamentarios, y la efectividad y privacidad de las comunicaciones electrónicas. Éste ya no es un problema de “los informáticos” sino que debe ser una prioridad organizacional. Esta perspectiva no siempre es debidamente tenida en cuenta en la administración ordinaria de los cuerpos legislativos, aun cuando hay una tendencia irreversible hacia una dependencia creciente en relación con la prestación de servicios de estas características. Este trabajo está dirigido a identificar una de sus principales amenazas, la piratería informática, estableciendo acciones para contrarrestar estas actividades ilícitas, entendiendo por “contrarrestar” -en este caso-, el evitar que tales acciones lleguen a realizarse, y no cómo mitigar o paliar con posterioridad el daño ya realizado.

Introducción

La Constitución Uruguaya, al igual que otras constituciones americanas, consagra en su artículo 10 que: *“Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.”*

Este principio o regla nunca adquirió tanta vigencia, y se ha aplicado tan “al pie de la letra” como en el ámbito informático. Esto se debe a que las computadoras no tienen “sentido común” y, en consecuencia, para ellas no hay “hechos evidentes” o “notorios” y a falta de reglas de seguridad expresas, ellas evitarán intervenir; o sea, aplicarán al pie de la letra el principio consagrado en el artículo mencionado, no siendo aplicables (en la inmensa mayoría de los casos) las “reglas de experiencia” o presunciones.

Por estos motivos, es que la principal acción para contrarrestar a los piratas informáticos, será la **prevención** en cada una de las áreas relevantes, tratando de incorporar a la organización la **cultura del riesgo** de forma que el control, la seguridad, las restricciones, etc.; sea algo natural en los procesos operacionales y no un proceso aparte, visto muchas veces como un mal necesario. Con este enfoque es que se trabajará en el resto del documento.

Definiciones previas

Así como para los especialistas en informática es difícil establecer la diferencia o el alcance exacto de los términos robo, hurto y rapiña, conviene definir desde un punto de vista informático, qué son piratas, hackers y otros términos utilizados comúnmente:

- **Hacker**: se utiliza este término para identificar a todas aquellas personas con conocimientos computacionales suficientes como para realizar operaciones y atravesar barreras generalmente prohibidas, pero sin un fin delictivo o dañino; entiéndase que el “fin último” puede no ser delictivo, aunque la conducta o medios utilizados sí pueden serlos. Así, por ejemplo, se denomina **hackear** a la acción de ingresar a un sitio restringido, con el sólo fin de haber entrado.
- **Cracker**: las actividades desarrolladas y las conductas de éstos, son muy similares a las de los hackers; la diferencia radica en que éstos tienen generalmente malas intenciones y el “fin último” de su actividad –generalmente-

es el sabotaje o el daño. Así por ejemplo, se le llama *crackear* a la acción de dejar fuera de servicio un equipo o base de datos, o desproteger un sistema operativo (Windows XP por ejemplo) para su instalación.

- **Pirata:** se utiliza esta denominación para identificar a aquellas personas que se dedican a copiar ilegalmente software, sea para distribuirlo o para su propio uso. Se utiliza también para denominar a aquellas personas que utilizan los recursos informáticos (propios o ajenos) para obtener un beneficio pecuniario, mediante acciones delictivas.

A medida que la tecnología va avanzando y junto con ella las prestaciones y posibilidades de internet, nuevas formas delictivas van surgiendo y recibiendo nuevos nombres: por ejemplo, se denomina *phishing* a la acción de adquirir en forma fraudulenta claves, números de tarjeta de crédito, información personal, etc., mediante el envío de e-mails, supuestamente de personas o instituciones confiables; por esto no se hará un análisis o enumeración exhaustiva, sino que en este trabajo se utilizará el término *delincuente informático* para identificar a todos aquellos que cometan *delitos informáticos* en la acepción dada por la Dra. María de la Luz Lima: “el delito informático es cualquier acto ilícito penal en el que las computadoras, sus técnicas y funciones desempeñan un papel ya sea como método, medio o fin”¹.

Áreas Relevantes

Existen muchas áreas relevantes, especialmente sensibles al accionar de los delincuentes informáticos; a continuación se enunciarán algunas, describiendo medidas a tomar para evitar estas acciones.

Restricciones y políticas de acceso

Es imprescindible definir políticas de acceso a la información que reflejen cabalmente las ordenanzas y las pautas existentes en la organización, con total independencia de las alternativas de software, configuración o prestaciones elegidas, ya que si estos elementos no son capaces de reflejar las restricciones o políticas definidas, deben ser sustituidos.

Capacitación / actualización del personal

Es una frase bastante repetida ya, pero la tecnología sigue avanzando a una velocidad que nos resulta increíble hasta a aquéllos que estamos trabajando en forma cotidiana en el área informática, y es por eso que se deben implementar planes de capacitación permanentes, tanto para los funcionarios técnico-informáticos como para los que son solamente usuarios.

La capacitación tiene múltiples ventajas, que van mucho más allá de los aspectos concretos de la seguridad; no obstante, y a modo de ejemplo, vale la pena decir que la frecuencia en los cambios del software hace que sea prácticamente imposible asignarle tiempo a la tarea de auto capacitación ya que, en líneas generales, ésta consume mucho tiempo en los ciclos “ensayo/error/revisión” y no garantiza el máximo aprovechamiento del software de la organización.

La falta de experiencia en problemas concretos nos hace tener -en algunos casos- una visión inadecuada, en la que se tiende a subestimar o minimizar las posibilidades de un problema de seguridad y sus consecuencias.

Actualización de software

Las actualizaciones de software son de dos tipos:

¹ Memorias de las Ponencias del “VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática”, Montevideo, Uruguay; Mayo 1998, editado por la Imprenta Oficial de la República Oriental del Uruguay, cfr. artículo escrito por Ricardo Levene y Alicia Chiaravalloti (pág. 123-146)

- Perfectivas: incorporan nuevas prestaciones o mejoran las existentes
- Correctivas: modifican los programas para que realicen las operaciones que estaba previsto hicieran, en forma adecuada y eficiente.

Cualquiera sea el caso, la organización deberá realizar todas las actualizaciones tan pronto como sea posible, ya que de éstas dependerá la seguridad y estabilidad de los sistemas; un sistema inseguro o inestable es un blanco fácil para delincuentes informáticos.

Regularización y control de software

Utilizar software sin haberlo adquirido por medios legales es un delito y eso trasciende todo aspecto de seguridad; no obstante, vale la pena destacar que muchas veces, las actualizaciones de software están disponibles para los usuarios registrados, o sea, los que han adquirido el software de un modo legal, en los lugares adecuados (en especial en aquellos casos que sean “shareware”² o “freeware”³). Esto quiere decir que si el software que se utiliza está en condiciones irregulares, seguramente no se podrá actualizar generando inestabilidad e inseguridad en el sistema.

Existen casos especiales en los que versiones “pirata” de software han sido modificadas para generar una brecha en la seguridad, transmitir virus (pueden estar simplemente infectados) o incluso, pueden no ser el software que pretenden ser (pueden ser “caballos de Troya”) pudiendo realizar operaciones insospechadas al ser instalados.

Mucho más inofensivos en apariencia, pueden ser programas que no representen riesgo legal, que realicen exactamente lo que dicen, pero que no sean adecuados para la organización; por ejemplo: que transmitan los datos de la organización sin encriptar.

Virus

Los virus informáticos han ido evolucionando a lo largo del tiempo, pareciéndose cada vez más a lo que es un virus biológico y, por eso, su definición es prácticamente la misma: un virus es un programa potencialmente dañino (o patógeno⁴) capaz de auto replicarse utilizando la infraestructura del anfitrión.

La variedad de virus informáticos que existen en la actualidad es tan grande, que ya no se pueden definir por enumeración o ejemplificar fácilmente como antes, ya que desde los virus que son -prácticamente- inofensivos, a los diseñados para generar “ataques” sincronizados desde computadoras infectadas, a un equipo o red en particular “inundándolas” de datos, pasando por los que solamente afectan al huésped, existen una enorme variedad de alternativas. Para tener una idea de la cantidad⁵ de virus diferentes que existen, alcanza con ver la página de -por ejemplo- la empresa F-SECURE⁶ en donde según los nombres y bajo las letras A, B y C (hay hasta la Z, hay que empiezan con números y hay “otros”), se pueden encontrar 945 virus diferentes, mientras que según Symantec⁷, la versión del 3 de agosto de 2005, es capaz de detectar 70.412 amenazas diferentes.

Existen múltiples clasificaciones de virus, que dependen de básicamente tres aspectos:

- Formato de almacenamiento del virus.

² Se entiende por “shareware” aquel software distribuido bajo un esquema de respeto en el que el usuario se compromete a utilizarlo libre de costo en las condiciones que se establecen o pagándolo en caso contrario; muchos programas shareware se pueden utilizar libremente por un período, luego del cual se debe pagar para que siga funcionando; el objetivo de esto es que el potencial cliente pueda probar el producto antes de comprarlo.

³ Se entiende por “freeware” aquel software que si bien tiene un copyright, el dueño de éste, autoriza el uso libre y prohíbe su venta.

⁴ En nuestro caso, las enfermedades o patologías que puede provocar son informáticas

⁵ Téngase en cuenta que estas cifras aumentan día a día.

⁶ <http://www.f-secure.com/v-descs/>

⁷ <http://securityresponse.symantec.com/avcenter/defs.added.html>

- Método de propagación (o “infección”)
- Efecto o tipo de daño causado

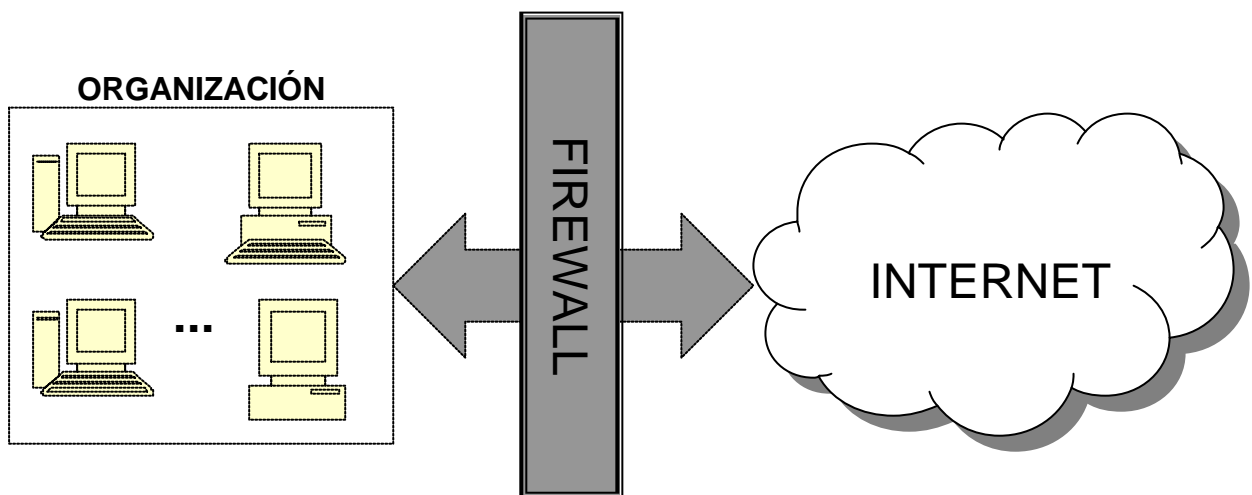
Independientemente de las clasificaciones, definiciones o características intrínsecas de cada virus, lo que está claro es que no hay virus buenos, ya que todos consumen recursos y todos provocan daños⁸.

Es por este motivo que es imprescindible tener antivirus, ya no solamente en las grandes organizaciones sino en todas las computadoras; dependiendo de cada caso las alternativas disponibles en el mercado serán distintas, pero existe una gran variedad de programas antivirus:

- Para computadoras aisladas
- Para servidores de correo
- Para servidores de archivos
- Etc.

Uso de Firewalls

Un “Firewall” es un equipo o grupo de estos, que conforman un sistema de seguridad de acceso a internet; esquemáticamente se vería de esta forma:



De esta forma, toda el tráfico de información de la organización, pasa por el firewall, que decidirá cuales serán los servicios de red que podrán utilizar quienes intenten acceder desde internet. No se debe perder de vista que un firewall no es capaz de ayudar a resolver los problemas de seguridad, una vez que la “amenaza” está dentro de la organización; por eso, si un usuario posee un modem telefónico y un ISP, entonces podrá conectarse a través de este dispositivo, exponiendo a la organización a que se produzcan accesos no permitidos desde internet.

Conceptualmente, un firewall solamente podrá autorizar o prohibir tráfico de información; no obstante en la actualidad, y dependiendo del proveedor o fabricante, los firewalls son capaces de hacer bastante más que esto, siempre controlando el tráfico de información y con el objetivo de proteger a la organización.

Control de hardware

El equipamiento existente, o el acceso a éste, pueden representar un peligro potencia, ya que -como se mencionó en el tema Firewalls- puede permitir que los

⁸ La cantidad de virus que no provocan daños (aunque sí consumen recursos) no es significativa y sería una irresponsabilidad suponer a priori que un virus puede llegar a ser “inofensivo”.

usuarios realicen operaciones que pongan, o puedan poner, en riesgo a la organización; ejemplos interesantes son:

- Los puertos de los PCs, en particular los modems, proveen una puerta al exterior de la organización, saltando en la -mayoría de los casos- todo o parte del esquema de seguridad.
- Las unidades de acceso a fuentes de almacenamiento removible como disquetes o CDS que permiten ingresar a equipos de la red, archivos potencialmente problemáticos.
- Las tarjetas de comunicación⁹ que permitan “escuchar” el tráfico de toda la red.
- Los dispositivos de conexión en red, tales como hubs o switches (comunes o inalámbricos), que puedan permitir la conexión de equipos no autorizados, como notebooks
- Los servidores ubicados en lugares públicos o de fácil acceso.

Passwords o claves de acceso

Las reglas de creación de claves abundan. Generalmente son tan efectivas como engorrosas y terminan obligándonos a inventar claves que difícilmente recordamos y por eso autorizamos al sistema operativo a que las recuerde por nosotros, las anotamos en un papel (a veces en un “postit” pegado en el frente de la computadora o el monitor”) o las guardamos en un archivo de texto simple, que generalmente se llama “claves”, “passwords” o algo así ...

Otras personas acostumbran darle sus claves a compañeros de trabajo para que la puedan utilizar en su ausencia, tienen la misma clave desde que empezaron a trabajar con computadoras (hace 10 años o más), dejan la clave que les dio el proveedor, o el administrador del sistema, sin cambiar, por las dudas ,o eligen cosas tan obvias como el nombre de su pareja, sus hijos, sus mascotas o el cantante de moda.

Es de imaginar que en los contextos descritos anteriormente, las claves de acceso se transforman en una mera formalidad o un estorbo menor, pero que no brindan la seguridad que de ellas se espera, por eso, se recomienda contemplar al menos estas pautas:

- Cambie su clave tan a menudo como sea posible, pero tenga en cuenta que una vez al año, no es a menudo.
- Evite utilizar claves obvias o combinaciones de éstas y si su clave no existe en ningún diccionario, mejor.
- Se supone que todas sus claves deberían ser diferentes, ya que de no ser así y si descubren alguna, es muy factible que tenga serios problemas; si entiende que esto es una “exageración”, por lo menos tenga en cuenta que: las claves para uso personal deben ser distintas de las de uso profesional y si tiene más de un trabajo, las claves de cada uno deben ser diferentes.
- No utilice claves cortas, de 4 o 5 caracteres; trate de que siempre tengan al menos 8 y contengan letras y números (sí tiene algún símbolo: #, @, &, etc.; mejor) ya que con suficiente tiempo y posibilidades de intentar, cualquier password puede ser encontrada.

Respaldos

Si bien la realización de respaldos es algo que va más allá de los ataques informáticos, ya que es prevención contra todo tipo de “eventualidades”: incendios, robos, inundaciones, rotura de equipos, etc., cuide los respaldos de forma que no sean de fácil acceso; no pocas organizaciones tienen implementadas excelentes políticas de

⁹ No toda las tarjetas permiten escuchar todo el tráfico de red; las que lo permiten se dice que son “promiscuas” o que pueden ser utilizadas en “modo promiscuo”.

acceso, pero guardan los respaldos en un estante, en un corredor o una oficina atestada de funcionarios.

Una anécdota interesante: los tres bancos estatales más importantes de un país latinoamericano -del que, por motivos obvios, no será mencionado el nombre- decidieron intercambiar periódicamente copias de sus respaldos, guardándolas en sus bóvedas de seguridad. Todos aplaudieron esta sabia y previsoras decisión que permitía tener la información a buen recaudo y protegida de desastres naturales, robos, incendios, etc., utilizando como se recomienda, un lugar relativamente apartado y seguro; no obstante, las copias eran llevadas por cadetes en ómnibus o a pie.

Disposición de la “basura” y manejo de archivo

En la vida cotidiana, los papeles que echamos en la basura poseen datos que pueden ser utilizados por terceros y que, en ese caso, pueden ocasionarnos desde un dolor de cabeza o molestias, a serios problemas. Así por ejemplo: estados bancarios, resúmenes de tarjeta de crédito, notificaciones de depósitos, facturas de objetos valiosos, etc., representan peligros potenciales si caen en manos inescrupulosas.

Algo similar pasa con los archivos que eliminamos si el sistema operativo los deja en la “Papeleras de reciclaje” o con los que -como no vamos a volver a utilizar- olvidamos en directorios públicos o de acceso no restringido, ya que al igual que en la vida cotidiana, manos inescrupulosas pueden tornarlos peligrosos.

Veamos algunas recomendaciones básicas para evitar estos peligros potenciales y manejar archivos en general:

- Cuando eliminamos un archivo, debemos cerciorarnos de que fue efectivamente eliminado y de que no está en papeleras de reciclaje o directorios intermedios.
- Para almacenar archivos en general, debemos tratar de utilizar directorios con acceso restringido o controlado, de forma de que solamente los que estén autorizados puedan acceder a él.
- Cuando no necesitemos más un archivo, es conveniente moverlo a un directorio especial, en donde almacenemos la información estática.
- Es recomendable conocer y utilizar los atributos de archivos que permite manejar nuestro sistema operativo, de forma de restringir las operaciones que sobre ellos se pueden realizar; por ejemplo: todos los sistemas permiten marcar los archivos como de sólo lectura; esto evitará que un archivo sea borrado o modificado fortuitamente; otros permiten inhibir la copia, la ejecución o simplemente el borrado, pero permitiendo la modificación.
- Tenga copias de sus archivos de uso privado, ya que si el acceso a ellos es restringido, seguramente los procesos de respaldo generales no los copiarán y, ante una eventualidad, desaparecerán para siempre.

Otros

Las áreas enunciadas son -de alguna manera- las diez más relevantes; no obstante, existen otros elementos que se deberán tener en cuenta a la hora de planificar la implementación de un sistema de seguridad riguroso, entre los que se pueden mencionar:

- Protección de “logs” o bitácoras de operaciones realizadas, sitios visitados, datos transmitidos, etc.
- Control del “Spyware”.
- Implementación de planes de respuesta ante contingencias.
- Renovación del equipamiento.
- Descarte de equipos o partes defectuosas.

El autor

Eduardo A. Ghuisolfi es Especialista en Sistemas Informáticos. Profesor titular en diversas cátedras en la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga. Consultor del PNUD, del Banco Mundial y del BID en distintos países americanos. GLIN Technical Specialist, en la División Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, su país natal. Recientemente ha sido expositor invitado en la II Jornada de Trabajo y Seguimiento GLIN- MERCOSUR organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Justicia de Brasil, en Curitiba, Junio de 2005.

LA PUESTA EN VALOR DE OBRAS DE ARTE DE LA LEGISLATURA PORTEÑA

Nilda Beatriz Oribe

Resumen

El presente programa está influido por la necesidad que existe en los nuevos proyectos de gestión, de terminar con el abismo que separa al ciudadano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del concepto de civilidad, como votantes que sólo eligen representantes y que, lejos de participar de la gestión, se apartan de ella hasta las próximas elecciones. Con este espíritu, la autora ha trabajado en un proyecto de recuperación cultural, para acercar a los ciudadanos parte de su propia historia política, que de mano de grandes artistas, quedó plasmada en cada una de las Obras de Arte que constituyen el patrimonio del Palacio de la Legislatura.

Introducción

En la administración pública recién hoy se perfila la necesidad de que los ciudadanos participen en forma activa de sus instituciones, pero sólo se quiere lo que se conoce; por lo tanto, es de fundamental importancia el acercamiento del ciudadano a la institución que lo representa, y la cultura es el mejor camino, pues siempre nos da ese sentido de pertenencia que funciona como puente.

Con la preocupación de la Dirección de Patrimonio sobre el estado de conservación y de antecedentes bibliográficos de las Obras de Arte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se inició el camino golpeando puertas.

Fue necesario esperar al interlocutor válido, que prestara atención a esta propuesta; afortunadamente, la gestión resultó exitosa. De esta forma, en diciembre del año 2004 se incorporó el tema a las políticas presupuestarias de 2005 y comenzó a funcionar este programa.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires registra en su inventario más de 270 obras artísticas de reconocidos autores, entre las cuales encontramos pinturas, esculturas, grabados, etc. Parte se encuentra físicamente en el Palacio y otra parte en guarda en el Banco Ciudad de Buenos Aires.

Estas obras implican un valor patrimonial cultural de la Ciudad de Buenos Aires y de sus habitantes. Más allá de su cuantificación monetaria, que la tiene, debemos darle la importancia que significa recuperar tal espacio cultural, no sólo para nuestra institución sino para la comunidad en sí.

El Programa y la Propuesta

La Dirección de Patrimonio consideró de imperiosa necesidad elaborar un programa de recuperación tanto física como cultural de las Obras de Arte. Teniendo en cuenta que la tarea se incluyó dentro de las políticas presupuestarias presentadas para el presupuesto 2005, se elevó el programa a la consideración de la Secretaría Administrativa., que le dio viabilidad y conformidad.

Para esto se entendió que era factible incorporar conceptos científicos que hoy utilizan países como Italia, España, Francia, Estados Unidos Y, en América Latina, México y Chile. Hace cinco años que en la Argentina la docencia se orienta en este criterio, que se refiere a conservar y a restaurar todos los bienes tangibles e intangibles

que tienen que ver con la cultura . También se incluye al objeto y al medio en el que interactúan

Las obras de arte y los objetos artísticos e históricos están constituidos por materiales orgánicos que con el transcurso del tiempo sufren deterioros del envejecimiento.

Muchas veces ese proceso se ve acelerado por los agentes contaminantes del medioambiente o por los accidentes producidos por el hombre. Estos daños sobre los bienes pueden retardarse y muchas veces evitarse; es posible también detener el deterioro ya producido. Puede definirse a esta acción “acción preventiva”, la cual propone medidas para el cuidado y la conservación de todos los bienes patrimoniales de una institución.

El primer aspecto en esta disciplina es contemplar primeramente la prevención de daños y luego la necesidad de ampliar tratamientos de conservación directamente sobre las obras, según el estado de deterioro de cada una de ellas, respetando su valor histórico, estético y cultural. El paso siguiente es la restauración, para aquellas piezas que hayan perdido su integridad estructural o su valor estético.

El término conservación es utilizado como sinónimo de cuidado; esta mirada sobre el patrimonio artístico de la institución pretende ser un aporte efectivo para la asistencia de las colecciones y así evitar intervenciones innecesarias que muchas veces acortan la vida o terminan con los bienes

Teniendo en cuenta esto, se elaboró una serie de propuestas técnicas resumidas en un plan integral de conservación preventiva, consistente en tres etapas, para el corto, el mediano y el largo plazo.

En el Corto Plazo

El día lunes 3 de enero del 2005, se comenzó con el reconocimiento visual de las obras. Se contó para esta tarea con la colaboración inicial de una profesional en Bellas Artes, con conocimiento de restauración e historia del arte, en especial de autores rioplatenses, al igual que con la de un ayudante idóneo en restauración.

En el Mediano Plazo

Cuando el primer paso estuvo concluido se procedió al rastreo de la información existente, para la elaboración de un Libro Catálogo de las Obras de Arte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con número de registro patrimonial y con datos bibliográficos de cada obra en su aspecto histórico, estético, estilístico y fotográfico, datos básicos y necesarios, que fueron volcados en un diseño ágil y didáctico. En este momento se encuentra en proceso de contratación la publicación del Catálogo. Se diseñó también un CD interactivo, para bajar costos y poder llegar a los colegios de la Ciudad, concluyendo así esta primera parte.

El primer fichaje de cada obra contiene:

- Identificación
- Breve reseña del autor
- Análisis Histórico
- Análisis Técnico
- Registro fotográfico
- Datos de distintas fuentes primarias y secundarias, entrevistas con historiadores, profesionales o críticos de arte, acompañando la bibliografía pertinente.

En el Largo plazo

Finalizado lo anteriormente expuesto se comenzará a estudiar las particularidades de cada pieza, profundizando la investigación con un segundo fichaje, ya al estilo monográfico. Con este fin se efectuará el examen organoléptico pertinente y se confeccionará la ficha técnica de cada obra

Para esta tarea se solicitó que la obra en cuestión entre en el área dispuesta como taller de Conservación-Restauración, ya que el acercamiento visual por medio del instrumental adecuado permitirá establecer un diagnóstico certero. Cabe aclarar que el taller no ha sido aún equipado de acuerdo a las necesidades operativas del caso, ya que en la actualidad se está trabajando en la publicación del Libro Catálogo de las Obras de Arte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el esfuerzo está volcado hacia la concreción de este objetivo.

Este segundo fichaje contendrá:

- Descripción de la obra
- Registro del estado general de conservación
- Esquemas y mapeo que describan el estado de deterioro
- Diagnóstico
- Propuesta de tratamiento
- Registro fotográfico de cada paso realizado sobre la obra. El antes, el durante y el después de cada tratamiento efectuado.
- Registro tipográfico de cada uno de los tratamientos efectuados.
- Recomendaciones de mantenimiento

Los tratamientos y las intervenciones se efectuarán teniendo en cuenta la urgencia de cada caso y el estado de deterioro de aquellos bienes que se encuentren en peligro de pérdida parcial o total.

Consideraciones Finales

El programa presentado, muy amplio en sus alcances, contiene además la recuperación del mobiliario de estilo de la casa y una clara diferenciación en el registro patrimonial, que en el mismo sentido se programa en forma integral, con fotografía, recuperación, estilo, historia, etc. Teniendo en cuenta, además, que la gestión que tuvo a su cargo la construcción del edificio en el periodo 1926 - 1931 utilizó los intereses de la partida presupuestaria asignada para este fin, en ese entonces depositados en el Banco Ciudad de Buenos Aires, para la adquisición del mobiliario de estilo de la casa, se considera conveniente hacer la recopilación histórica del edificio, de la ambientación de sus salones y de todos los aspectos conexos. Éste y muchos otros detalles dan riqueza cultural a este programa. Subyace aquí la concepción de que la gestión no debe separarse de sus representados, los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, únicos propietarios del Patrimonio cultural

Se espera llegar a los resultados finales del programa en el término de un par de años. Los logros hasta aquí alcanzados dan motivo para una evaluación optimista, teniendo siempre presente que para recorrer un largo camino es necesario dar el primer paso .

La autora

Nilda Beatriz Oribe efectuó estudios de Derecho en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y cursa la Tecnicatura Superior en Administración Legislativa. Ingresó al ex Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires en 1991; se desempeña en la actualidad en el

Departamento de Patrimonio de la Legislatura.

Novedades de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Convenio con el IRAM

La Legislatura de la Ciudad es el primer poder legislativo argentino en suscribir un acuerdo orientado a la gestión de calidad.

El lunes 27 de junio en el Salón Eva Perón del Palacio de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, se firmó el Convenio Marco de Cooperación entre la Legislatura y el IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación).

Se trata del primer acuerdo que un poder legislativo argentino suscribe con el IRAM, con miras a desarrollar una política permanente de gestión de calidad y apoyo a la norma guía IRAM 30700 para la aplicación de la norma ISO 9001 en la actividad legislativa. La Legislatura de la Ciudad aprobó por unanimidad la firma de este convenio, mediante Resolución 450/04.

A partir de esta decisión, la Legislatura abre sus puertas a los procesos de calidad, normalización, estandarización y certificación, y oficialmente apoya al grupo de expertos que elaboran la norma guía IRAM 30700 para aplicar la norma ISO 9001 en el Poder Legislativo.

Al iniciarse el acto, el Dr. Mariano Gerván, Secretario de Coordinación de la Legislatura, impulsor del convenio y promotor de la norma 30700, dirigió unas palabras a los concurrentes y realizó las presentaciones correspondientes.

El convenio fue firmado por el presidente del IRAM, Ing José Francisco López y el Vicepresidente Primero de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Santiago De Estrada, aprobada por unanimidad. Ambos dirigieron la palabra durante el acto, destacando la importancia de este convenio y sus proyecciones futuras.

Se puede acceder al texto del Convenio a través de la página de la legislatura en el enlace:
<http://www.legislatura.gov.ar/1inicio/050706/iram.htm>

La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha reflejado la importancia de la iniciativa en la página:

<http://www.iadb.org/etica/SP4321/DocHit.cfm?DocIndex=2311>

Novedades de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe

Seminario

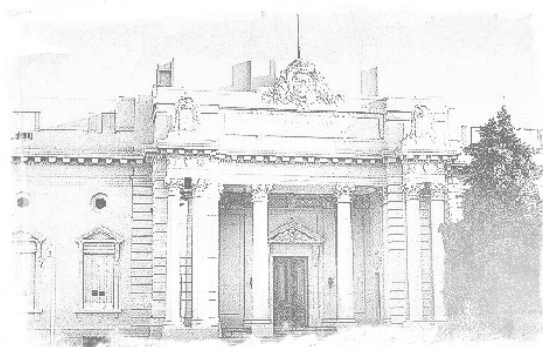
“Calidad en la Función Legislativa”

El Instituto de Capacitación de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (ICaP), organizó el Seminario “Calidad en la Función Legislativa” que se dictó los días 8, 15, 22 y 29 de Junio y 6 de julio de 2005, con la coordinación del Director del ICAP, Jorge Rinaldi

El objetivo propuesto fue incorporar conocimientos técnicos y metodológicos en los diferentes estamentos organizativos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores de Santa Fe, con el fin de lograr el progresivo mejoramiento en la calidad del servicio.

El temario y los disertantes fueron:

- ✓ Evolución, principios y tendencias actuales en materia de calidad y la posibilidad de su aplicación en un cuerpo legislativo.



Dr. Héctor Pérez Bourbon, Ing. Nicolás Rona

- ✓ La calidad de las deliberaciones.- De la democracia participativa a la democracia deliberativa.

Dra. María Alejandra Svetaz

- ✓ El Poder Legislativo y la sociedad.

Dr. Mariano Gerván

- ✓ La calidad de la información como requisito básico para la calidad de la legislación.

Dr. Fermín P. Ubertone

- ✓ Taller práctico de aplicación de la metodología propuesta a un caso concreto.

Dr. Héctor Pérez Bourbon

La impresión de las correspondientes versiones taquigráficas puede solicitarse al Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de Santa Fe.

Dirección postal: 1° de mayo 1627 PB, (3000) Santa Fe.

Teléfono-fax: 0342 457 3137

Correo electrónico: icap@diputadossantafe.gov.ar

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Calidad Legislativa es una publicación periódica, cuya frecuencia de aparición se ha fijado en seis meses, destinada a difundir todos los aspectos de la calidad en las tareas que se desarrollan en los cuerpos legislativos, la elaboración de textos normativos y todas las actividades conexas.

Los artículos incluidos en *Calidad Legislativa*, con excepción de los que integran las secciones Apuntes y Artículos Invitados, preparados por iniciativa directa del Comité Editorial, son objeto de convocatoria abierta.

El presente instructivo reúne las condiciones generales de presentación y formato para todos los interesados en remitir sus contribuciones.

Presentación de los textos

Los trabajos, en versión impresa (original y copia), deberán ser enviados a:
Director de Calidad Legislativa

Nombre de la persona designada por la autoridad de la Legislatura
Dirección postal oficial de la publicación y correo electrónico

Se establecen para la presentación las siguientes pautas:

El formato corresponderá a hojas A4 (21 cm x 29,7 cm) escritas con interlineado simple, conservando los márgenes: superior e inferior, 2,5 cm; derecho e izquierdo, 3 cm; encabezado y pie de página, 1,2 cm. La fuente aconsejada es Times New Roman, tamaño 12. Se deberá emplear sangría en primera línea de 1 cm y alineación justificada en el texto.

En la página inicial se indicará el título en negrita, centrado y en letras mayúsculas; en otro renglón, también en negrita, iniciales y apellido del (de los) autor(es) y, finalmente, en itálica, el nombre, la dirección postal y el correo electrónico de la(s) institución(es) a la(s) que pertenece(n).

A continuación, dejando tres espacios libres, el texto, en espacio simple, comenzando con un resumen de 50 a 100 palabras, también en negrita y con tamaño de fuente 10.

En hoja aparte se indicará el tipo de procesador de texto utilizado y la versión correspondiente.

Los autores deberán entregar un disquete o enviar un correo electrónico conteniendo su trabajo y diagramado para su reproducción directa en la versión final impresa.

Los trabajos serán revisados por reconocidos especialistas, designados por el Comité Editorial, a propuesta de los Editores Asociados. El dictamen será, en cada caso: a) aprobado en su versión original; b) aprobado con pequeñas modificaciones; c) revisado, con necesidad de modificaciones significativas; d) rechazado. En los casos diferentes a su aprobación directa, los trabajos serán enviados a los autores. Cuando se trate de cumplir con modificaciones sugeridas por los árbitros, los trabajos serán sometidos a una nueva evaluación.

Tablas y Figuras

Las figuras deberán ser adecuadas para su reproducción directa; cada figura deberá ser ubicada en el texto, en el lugar más cercano a su referencia, con número y leyenda explicativa al pie. No podrán reproducirse figuras en color.

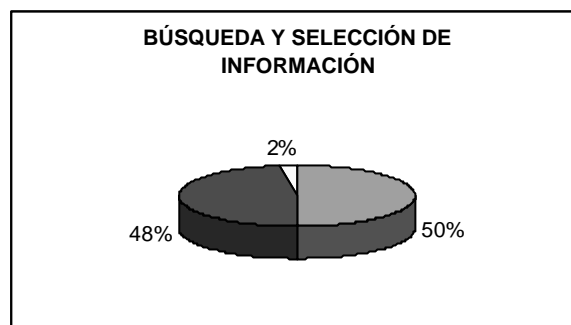


Figura 1. Ejemplo de ubicación de la figura y su leyenda explicativa (centrada, en negrita y fuente 9)

Las tablas se incluirán en el lugar más cercano a su referencia, con números arábigos y acompañadas con un título auto-explicativo en el encabezado.

Tabla 1. Ejemplo de formato para tabla y título (centrada, en negrita y fuente 10)

Magnitud	Condición A	Condición B
Magnitud A	1a	1b
Magnitud B	2a	2b

Referencias

Las referencias se consignarán en el texto indicando el apellido del autor (o primer autor, en trabajos de autoría múltiple) y el año de la publicación. Ejemplos: (Gardner, 1995); (Cataldi y Lage, 1997); (Kaplan y colaboradores, 1949). El ítem Referencias contendrá todas las citas consignadas en el texto, ordenadas alfabéticamente, tomando el apellido del primer autor. Los artículos incluidos en publicaciones colectivas deberán figurar en el orden: iniciales y apellido de todos los autores; entre paréntesis, año de publicación; nombre completo o abreviatura internacionalmente aceptada de la publicación; volumen; primera página del artículo. Las referencias a libros consignarán iniciales y apellido de todos los autores; título; página (si corresponde); editorial. Ejemplos:

CATALDI, Z.; LAGE, F. (2001) *Revista UNLaR Ciencia* Vol. 1, 8.

GARDNER, H. (1995) *Estructuras de la Mente. La Teoría de las Inteligencias Múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México.

KAPLAN, A.; SKOGSTED, A.; CIRSHICK, M. A. (1949) *The Prediction of Social and Technological Events*. The Rand Corporation, Santa Monica, California, United States of America.