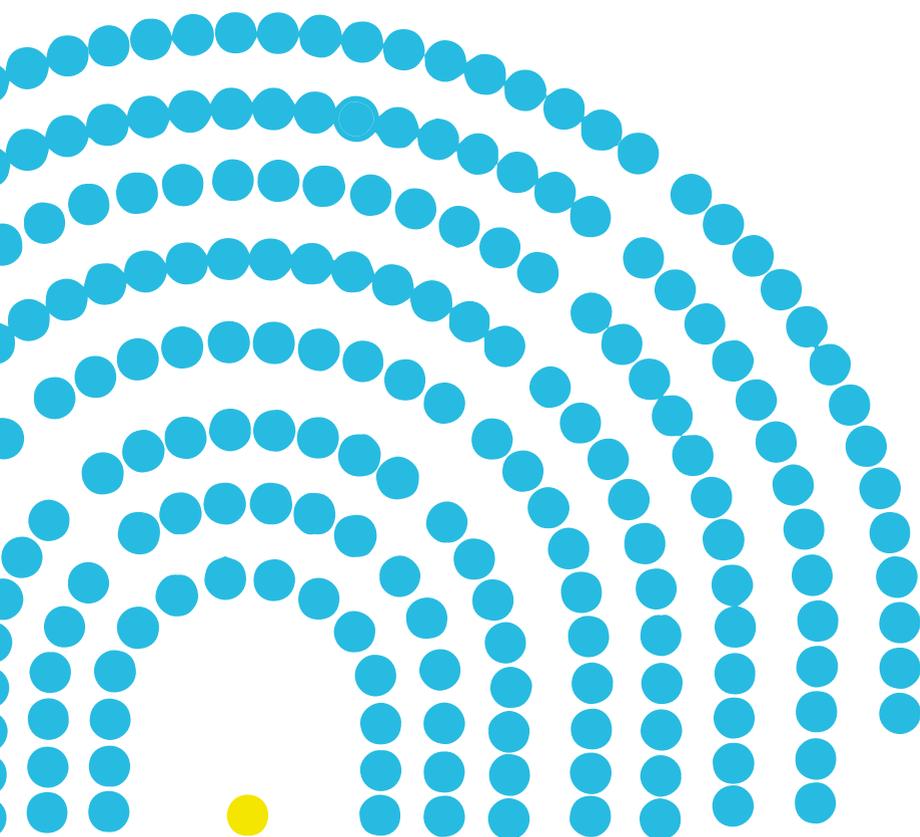


CALIDAD LEGISLATIVA

Héctor Pérez Bourbon



CALIDAD LEGISLATIVA

Un estudio sobre la posibilidad
de aplicar normas, criterios y
herramientas de gestión de la calidad
en la función legislativa
de un parlamento

Héctor Pérez Bourbon



Pérez Bourbon, Héctor

Calidad legislativa : un estudio sobre la posibilidad de aplicar normas, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de un parlamento / Héctor Pérez Bourbon. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

112 p. ; 22 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-82-2

1. Política. I. Título.

CDD 328.068

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.de/argentina
info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-987-1285-82-2

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa del autor y los editores.

Marzo de 2020

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
INTRODUCCIÓN	9
El objeto de este trabajo	9
La organización de este trabajo.....	9
PRIMERA PARTE: LOS COMPONENTES DEL TODO	11
EL PARLAMENTO.....	11
El órgano legislativo en el entorno del gobierno	11
La organización del cuerpo legislativo.....	13
Las estaciones de trabajo del legislador.....	16
Los principios del trámite parlamentario.....	19
GESTIÓN DE LA CALIDAD: CONCEPTOS, CRITERIOS Y HERRAMIENTAS	22
Breve reseña histórica.....	22
Algunas definiciones básicas	25
Los pasos de la calidad	31
Definición del modelo del producto	31
Determinación del proceso	31
Especificación de los insumos	32
Controles del producto, del proceso y de los insumos.....	32
Los pasos de la calidad en la función legislativa.....	34
SEGUNDA PARTE: LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO	35
LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS	35
LAS ETAPAS DE LA GÉNESIS Y ELABORACIÓN DE LA LEY	38
PRIMERA ETAPA: LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA SOCIAL	39
Control de calidad de los proyectos de ley	42
SEGUNDA ETAPA: LA BÚSQUEDA DE LA SOLUCIÓN GLOBALMENTE MÁS CONVENIENTE.....	45
TERCERA ETAPA: LA ELABORACIÓN DEL TEXTO LEGAL	58

La definición del modelo.....	61
El control de los insumos.....	65
El proceso de elaboración del texto.....	68
El control de producto.....	70
CUARTA ETAPA: LA BÚSQUEDA Y OBTENCIÓN DEL CONSENSO.....	75
Características del debate parlamentario.....	76
Los insumos del debate.....	78
La información sobre el tema.....	78
La voluntad de acuerdo.....	80
El proceso deliberativo.....	82
La organización del sistema de comisiones.....	82
La discusión sobre el contenido jurídico y la discusión sobre el texto continente.....	83
La metodología de discusión y la vocación de acuerdo.....	83
El problema de la conducción.....	85
El ámbito físico de discusión.....	86
El producto del debate.....	86
La "medición" del acuerdo.....	87
Los protagonistas del acuerdo.....	88
¿Consenso de fondo o número suficiente?.....	89
QUINTA ETAPA: LA APROBACIÓN FORMAL DE LA LEY.....	90
La esencia de la democracia.....	91
La función del recinto.....	92
El debate en el recinto.....	93
La publicidad de los actos de gobierno.....	93
Las reglas de calidad y la sesión de un parlamento.....	94
El producto de la sesión.....	95
Los insumos y su control.....	96
El proceso del debate en sesión.....	98
Votación nominal y democracia.....	100
La explicación del porqué.....	102
CONCLUSIÓN.....	107
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	109

PRÓLOGO

Quienes por primera vez se asoman al mundo parlamentario pueden estar seguros de encontrar en estas páginas el sostén académico, práctico y teórico de la actividad parlamentaria. Lo harán con el valor agregado de tener en este caso, como guía, a un autor que reúne sapiencia y experiencia de manera equilibrada. Experiencia que se reparte por igual en los tres niveles del Estado, otorgándole al texto una validez “universal” en el territorio nacional y situándolo como herramienta esencial de formación para el diputado, el legislador y el concejal, sus asesores y todos los integrantes de los cuerpos legislativos de nuestro país.

Debemos reconocer que en materia legislativa, en Argentina tenemos aún el “techo muy alto”. Razón de peso para que el conocimiento de lo parlamentario se abra camino para ubicarse entre las principales áreas de formación, no sólo de legisladores, como mencionamos, sino también de administradores públicos y gobernantes.

Y si hablamos de acuerdos, también resulta evidente que una parte de las causas de nuestra endémica inestabilidad económica y política es atribuible al inestable vínculo ciudadanos-leyes-gobernantes. Ahora, ¿una mejor calidad legislativa puede traducirse en mejor calidad institucional?, ¿podemos vivir mejor si hacemos buenas leyes? Estamos convencidos de que sí, y buscamos ser parte de esa transformación de las bases institucionales, donde la calidad legislativa es piedra angular.

Quienes quieran sumarse a esa convocatoria están en el lugar correcto. Podrán los lectores, en esta obra, encontrar un pormenorizado detalle de las etapas de la ley, desde su génesis hasta su aprobación. También un análisis del ámbito parlamentario y las distintas actividades legislativas.

Sobre el autor, prefiero detenerme en una de las tantas facetas que componen su extensa trayectoria, la de capacitador. Hace casi unos 20 años que Héctor Pérez Bourbon, "Torchi", nos acompaña a los integrantes del Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) a distintas ciudades y pueblos del interior del país. Allí también su misión de enseñar y compartir experiencias en torno al ámbito legislativo ha sido prolífica, y sumamente valorada por cientos de hombres y mujeres que desempeñaron y desempeñan funciones en órganos parlamentarios locales y provinciales. Seguramente, esta obra también llegará a todos los rincones del país a través de la Fundación Konrad Adenauer, institución que continúa acompañando de esta manera la promoción de la calidad institucional y democrática en nuestro país.

El lector, ávido de herramientas para comprender y mejorar su trabajo diario en el ámbito legislativo, puede estar seguro de que la obra en cuestión es fundamental y necesaria; y su autor, un compositor de gran agudeza en el análisis y la proyección de los efectos de la ley.

Enzo S. Paoletta

Presidente del Centro
de Investigaciones Municipales Aplicadas

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo

En este breve ensayo se plantea, como una primera aproximación, la posibilidad de relacionar dos cuestiones que podrían parecer no contrarias pero sí lejanas: la función parlamentaria y la gestión de la calidad.

Más precisamente, me propongo demostrar que es posible la utilización de conceptos, criterios y herramientas de gestión de la calidad en la función legislativa de los parlamentos.

La organización de este trabajo

Por razones metodológicas entiendo que corresponde primeramente establecer algunas precisiones conceptuales sobre cada una de las dos piezas que constituyen el todo de este estudio: por un lado la institución parlamentaria y por el otro la gestión de la calidad. A ello se refiere la Primera Parte.

En la Segunda Parte se realiza un seguimiento de las distintas etapas de la génesis y la elaboración de la ley, relacionando cada una de ellas con criterios y herramientas de la calidad que podrían utilizarse.

Aunque el tema es pretendidamente universal, centraré el análisis en lo que sucede en los cuerpos deliberativos con función legislativa en la República Argentina.

Vale la pena señalar que la organización de la Argentina como Estado federal implica la existencia de un Congreso Nacional, compuesto de dos cámaras (Senado y Cámara de Diputados); de veinticuatro legislaturas provinciales, ocho de las cuales son bicamerales y dieciséis unicamerales; y de alrededor de 2.200 gobiernos municipales que, en su mayoría, tienen una rama ejecutiva (intendente) y una rama deliberativa-legislativa (concejo municipal o concejo deliberante).

La organización y el funcionamiento de todos estos cuerpos colegiados con función legislativa es muy semejante, más allá de los problemas de escala: obviamente, la complejidad de la Cámara de Diputados de la Nación, con 257 miembros, es sensiblemente mayor que la de un concejo deliberante de cinco o siete integrantes. Aun así, considero que las pautas, los criterios y las herramientas de gestión de la calidad que se desarrollan en este trabajo pueden resultar de utilidad para todos ellos.

PRIMERA PARTE: **LOS COMPONENTES DEL TODO**

El parlamento

La inmensa mayoría de los Estados modernos organizan su gobierno siguiendo el esquema de Montesquieu de la división tripartita del poder en un órgano legislativo, un órgano ejecutivo y un órgano judicial.

Ese esquema es el que tienen el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en la Argentina. En el nivel municipal sólo existen el legislativo y el ejecutivo, ya que los municipios carecen de Poder Judicial.

El órgano legislativo en el entorno del gobierno

Lo primero que debe tenerse en cuenta, entonces, es que no puede analizarse al Parlamento como una unidad aislada. Más allá de su autonomía orgánica y funcional es, en rigor, un subsistema de un sistema mayor: el Gobierno en su totalidad.

En el caso de la República Argentina el sistema de gobierno es del tipo de lo que la doctrina ha dado en llamar presidencialista; es decir, un Poder Ejecutivo totalmente separado del Legislativo y que surge de una elección independiente de las elecciones legislativas, aun cuando ambas se realizan muchas veces en forma simultánea.

Esto produce lo que Loewenstein denomina interdependencia por coordinación en lugar de la interdependencia por integración propia de los sistemas parlamentaristas.¹

Por otra parte, es el Poder Judicial el encargado de interpretar las leyes en relación con su aplicación a cada caso concreto, controlando su correspondencia con la norma superior, la Constitución.²

Este esquema se aplica en el orden nacional (también llamado gobierno federal) y en los distintos gobiernos provinciales, con mínimas variantes entre uno y otros.³

Como se verá más abajo, ello es muy importante al momento de establecer un análisis del producto legislativo según criterios de gestión de la calidad. En efecto, aunque puede considerarse que el destinatario final del producto del Parlamento, la ley, es la ciudadanía en su conjunto, ello se ve intermediado por el Poder Ejecutivo, quien parti-

1 LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1979, p. 103 y ss. Este autor propone una nueva división, a la que propone que se la denomine “división de funciones” más que “división de poderes”, que es la denominación tradicional. Así –en una sucinta y más que simplista explicación–, adjudica la función de tomar las decisiones políticas fundamentales al Legislativo más el Ejecutivo, la de ejecución de esas decisiones al Ejecutivo y la función de control al Judicial.

2 Aunque es común considerar que la función del Poder Judicial es aplicar las leyes, en rigor ello no es así. El artículo 112 de la Constitución Nacional dice: “*En la primera instalación de la Corte Suprema, los individuos nombrados prestarán juramento en manos del Presidente de la Nación, de desempeñar sus obligaciones, **administrando justicia bien y legalmente**, y en conformidad a lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el presidente de la misma*”. (El resaltado y subrayado es mío). Es decir, entonces, que la aplicación de la ley es un medio para administrar justicia pero no es una finalidad en sí misma.

3 Este sistema de gobierno presidencialista es el que tienen también los gobiernos municipales, con excepción de unos pocos municipios que tienen un sistema de gobierno parlamentarista. Como se señaló más arriba, en la República Argentina los gobiernos municipales carecen de Poder Judicial.

cipa de la decisión a través de la promulgación, y por el Poder Judicial, quien al momento de su aplicación la interpretará y controlará su correspondencia con normas de rango superior; si encuentra que esa ley es contradictoria con alguna norma de rango superior puede declararla inconstitucional y, consecuentemente, quitarle eficacia para la aplicación en ese caso.

Esto refuerza la idea, mencionada más arriba, de la integralidad del gobierno más allá de que esté constituido por distintos órganos con funciones diferenciadas.

La organización del cuerpo legislativo

En lo referente a su organización interna los órganos legislativos suelen tener algunas características que los hacen sustancialmente diferentes del resto de las demás entidades del ámbito privado y aun del ámbito público.

Más allá de la señalada unicameralidad o bicameralidad, cada una de las cámaras legislativas se compone de tres estructuras diferenciadas que interactúan entre sí.⁴

Puede observarse la existencia de una estructura administrativa, la que a su vez se divide en dos sectores: el sector parlamentario y el sector administrativo. Este último es el que tiene a su cargo las tareas referidas al funcionamiento de la organización como tal, o sea, las áreas de personal, compras, contaduría, tesorería, mantenimiento, maestranza y otras. El sector parlamentario tiene a su cargo la logística de la tramitación parlamentaria propiamente dicha: recepción y caratulación de proyectos, giro a comisiones, recepción y publicación de dictámenes o

4 Un estudio más pormenorizado sobre la organización de un cuerpo legislativo y sobre el punto siguiente, las estaciones de trabajo del legislador, puede verse en el capítulo de mi autoría en GROSSO, BEATRIZ M. Y OTROS, *Práctica parlamentaria*, edición del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1999, p. 31 y ss.

despachos de comisión, registro de los debates (usualmente a través de un servicio de taquigrafía) y elaboración de las actas de sesiones y, en general, todas las áreas que tienen relación directa o indirecta con la función parlamentaria del cuerpo; así, en algunos de ellos existen también áreas de búsqueda de antecedentes y de asesoramiento técnico.

El personal de estas áreas de la estructura administrativa suele ser personal estable, permanente.

Paralelamente a la estructura administrativa puede observarse una estructura legislativa integrada por tres niveles o estamentos: un estamento inferior donde se encuentran cada uno los legisladores con su oficina directa de apoyo (secretarios, asesores, etc.); un segundo estamento donde se encuentran las comisiones, integradas por legisladores, personal estable de las comisiones y personal político (transitorio) de asesoramiento; y un tercer estamento donde se ubica a la Cámara en su conjunto sesionando en el recinto.

Finalmente, puede observarse también la existencia de una estructura política, que es precisamente el sistema de bloques políticos, cada uno de los cuales cuenta con personal transitorio de apoyo.

Obviamente, el centro de la actividad del cuerpo se da en la estructura legislativa, verdadera "usina productiva" de la organización, a la que la estructura administrativa le brinda la logística necesaria para su funcionamiento y la estructura política le brinda el sustento de la representatividad.

El presidente de la Cámara es el mismo para las tres estructuras, aunque pueden diferenciarse sus funciones. Por ejemplo: como presidente de la estructura administrativa podrá firmar un contrato de reparación del edificio o designar a un funcionario, como presidente de la estructura legislativa podrá determinar el giro de un proyecto a las comisiones pertinentes o dirigir el debate, y como presidente de la estructura política podrá hablar en nombre del cuerpo o asistir a las reuniones de gabinete del Ejecutivo representando a la Cámara.

Por encima del presidente está la máxima autoridad del cuerpo, que es, precisamente, la Cámara en sesión.

Estas tres estructuras señaladas, aunque pueden distinguirse conceptualmente, están en una permanente interrelación, tanto formal como informal. El aspecto e interrelación formal más destacable es, seguramente, la Comisión de Labor Parlamentaria, integrada por las autoridades del cuerpo y los presidentes de los bloques políticos y una de cuyas funciones principales es programar el temario de la sesión. Configura un verdadero reflejo de la estructura política en la estructura administrativa.⁵

Estas características organizacionales de un cuerpo parlamentario también deben ser cuidadosamente consideradas al momento de analizar la factibilidad de aplicar o no criterios de gestión de la calidad. Hay, al menos, tres puntos importantes a tener en cuenta.

El primero de ellos es la identidad existente entre la máxima autoridad y el operario final. En la mayoría de las organizaciones la autoridad superior establece las políticas y da las órdenes y directivas; estas directivas, a medida que descienden en la organización, se hacen menos generales y más específicas y el producto final es elaborado por el estamento inferior de la organización. En una cámara legislativa, al contrario, el producto final surge del debate de la Cámara en sesión que, como se ha visto, es a la vez la máxima autoridad.

El segundo punto a tener en cuenta es que, además, esa máxima autoridad es de una renovación periódica regular. En la Argentina los cuerpos legislativos se renuevan, en algunos casos, parcialmente cada dos años; y en otros casos, totalmente cada cuatro años.

En ambas situaciones debe preverse que el compromiso que la autoridad debe asumir si se quiere implantar exitosamente un sistema de gestión de la calidad puede llegar a fracasar ante una renovación del cuerpo.

5 La Comisión de Labor Parlamentaria existe prácticamente en todos los cuerpos legislativos de Argentina, aunque no esté, en muchos casos, reflejada en la letra del Reglamento respectivo.

De lo anterior se desprende un tercer punto a tener en cuenta. En los cuerpos legislativos de la Argentina el total del personal suele distribuirse aproximadamente por mitades entre la planta permanente, estable, y la planta política, transitoria. Este personal transitorio se renueva, en buena medida, ante cada renovación total o parcial del cuerpo de legisladores. La necesaria capacitación de ese personal para lograr la eficaz continuidad de un sistema de gestión de la calidad adquiere, por ese motivo, características especiales.

Las estaciones de trabajo del legislador

En el análisis estructural planteado pueden apreciarse lo que denomino "las cinco estaciones de trabajo del legislador". Ellas son:

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

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

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

En esta estación de trabajo el legislador, si bien está sujeto jerárquicamente a la Cámara (ésta podría sancionarlo por las causales previstas en la normativa pertinente, llegando incluso a la expulsión), goza de una absoluta independencia funcional; nadie tiene autoridad formal para exigirle al legislador que se ocupe de tal o cual tema o que

proponga tal o cual tipo de solución para un problema determinado. El legislador se ocupa de los temas que él prefiere y propone las soluciones que a él le parecen más convenientes.

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

Vale la pena advertir que en esta estación de trabajo el legislador ya no tiene independencia funcional: deberá ocuparse de los asuntos que la Cámara le ha encomendado a esa comisión y, dentro de éstos, de aquellos que la comisión decidió tratar.

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

Como puede verse, la tarea del legislador en el bloque es bastante semejante a la que debe realizar en la comisión: la búsqueda de acuerdos y posiciones comunes partiendo de puntos de vista diferentes.

Por otra parte, el legislador que integra una comisión y pertenece a un bloque debe ir advirtiendo a cada uno de estos sectores qué es lo que está sucediendo en el otro. Debe informar a la comisión cuál es la posición de su bloque y debe informar al bloque cuáles son los acuerdos que están plasmándose en la comisión. De este modo, tanto la comisión como el bloque irán ajustando sus posiciones para lograr una solución posible. Si esta tarea se desarrolla correctamente por parte de cada uno de los legisladores, el acuerdo a que se arribe en la comisión

será fácilmente expandible a la totalidad de la Cámara; si no, el acuerdo de la comisión reflejado en el despacho podrá naufragar en el pleno.

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

Finalmente, la quinta estación de trabajo del legislador es el distrito. No puede soslayarse u olvidarse el hecho de que el legislador dura en su mandato una determinada cantidad de años (en Argentina, usualmente cuatro), al cabo de los cuales debe volver a preguntarle a la población de su distrito si está o no conforme con su desempeño como legislador y si está dispuesta o no a avalar que ocupe una banca por un nuevo período. La tarea en el distrito, entonces, tampoco puede descuidarse. Son muchos los casos de buenos y aun excelentes legisladores que, por ocuparse sólo de sus otras estaciones de trabajo, no han logrado que, al finalizar su mandato, el voto de su provincia les permita seguir siendo legisladores.⁶

6 En el ámbito municipal esta estación de trabajo es más inmediata, por cuanto el legislador, el concejal, vive en la misma ciudad o en el mismo pueblo donde desarrolla sus tareas específicas; en los distritos que tienen un sistema municipal de municipio-partido, como la provincia de Buenos Aires, podrá haber otras ciudades o pueblos que también pertenezcan a su misma estación de trabajo “distrito” pero igualmente serán localidades cercanas. Nótese, sin embargo, que a nivel

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

Al momento de implantar un sistema de gestión de la calidad, con la consecuente asignación de responsabilidades, esta multiplicidad de tareas que tiene el trabajador más importante del cuerpo legislativo también debe analizarse cuidadosamente.

Los principios del trámite parlamentario

Finalmente, para completar el análisis en lo relativo a los parlamentos como institución de gobierno, es menester detenerse un tanto en lo que es el trámite parlamentario.

No se trata aquí de desarrollar un estudio sobre el procedimiento parlamentario sino simplemente de señalar algunos principios que rigen ese procedimiento y que deben considerarse al momento de pretender instaurar un sistema de gestión de la calidad.

La mayoría de los procesos consisten en una acumulación de valor sobre algo que se ha realizado o elaborado antes. En el trámite parlamentario, en cambio, en cada paso del proceso se produce el reemplazo de lo existente por un nuevo producto, lo que de alguna manera implica la destrucción del anterior.

Por ese motivo la mayor o menor calidad de los productos intermedios no tiene un reflejo directo o un correlato inevitable en la mayor o menor calidad del producto final.

provincial, y más aún a nivel nacional, la estación de trabajo “distrito” puede resultarle muy lejana de su cámara legislativa.

Un carburador de mala calidad repercute necesariamente en forma negativa en la calidad total de automóvil. Pero el proyecto confeccionado con una deficiente técnica legislativa que presenta un legislador puede ser corregido por la comisión al elaborar el despacho y resultar, a la postre, un producto de excelencia. Al contrario, el hecho de que el proyecto presentado por el legislador sea de una técnica legislativa de alta calidad no garantiza que el despacho de comisión lo sea ni tampoco que un buen despacho de comisión no sea desvirtuado o “arruinado” por correcciones introducidas durante el debate en el recinto.⁷

Es éste un punto a considerar al momento de establecer cuál será el orden en que habrán de introducirse los criterios de gestión de la calidad en los distintos sectores de la organización.

Por otra parte, en el procedimiento parlamentario los plazos no tienen esa característica de rigidez que necesariamente acompaña las tramitaciones administrativas y los procesos judiciales. En el trámite parlamentario el plazo suele ser la excepción y no la regla.

“[...] la rapidez no es un atributo esencial de una legislatura y, en la mayoría de los casos, acelerar el proceso legislativo no es un propósito deseable. Desarrollar la política pública toma tiempo, mismo en esta era de comunicaciones casi instantáneas. Se debe consultar

7 En otros países la posibilidad de modificación de los textos durante su tratamiento en sesión es muy restringida o se prevén mecanismos correctivos. Por ejemplo, el Reglamento del Congreso de los Diputados en España posibilita, en su artículo 119, la vuelta a Comisión para que ésta “efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno” cuando por causa de modificaciones introducidas durante el debate “el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos”. Nada de eso existe en las cámaras legislativas de la República Argentina; tanto en el orden nacional cuanto en el provincial y en el municipal, es costumbre introducir modificaciones acordadas durante el debate, sin asesoramiento técnico suficiente, con el consiguiente riesgo de desvirtuar la calidad de lo previamente escrito.

con los varios sectores de la sociedad que van a ser afectados por una determinada ley importante para determinar sus opiniones. Se debe consultar, asimismo, la opinión de los funcionarios ejecutivos que se van a encargar de la ejecución de la nueva política. Los peritos, eruditos y especialistas técnicos todos tienen un interés comprensible en aportar a la política definitiva que promulgue la Legislatura. Se deben movilizar las facciones legislativas dentro de los partidos y a través de las líneas partidarias en apoyo a la propuesta. La acción rápida puede ser acción irreflexiva.”

RUNDQUIST, PAUL (Funcionario del Servicio de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de EE.UU.), "Modernización de la Función Legislativa". Documentos y Conclusiones, Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria, Buenos Aires, 1990, Tomo I, p. 357. Citado por ROVNER, RICARDO D. en La capacitación de los legisladores. Este trabajo fue escrito en 1999. Luego de estar inédito durante algunos años fue posteriormente publicado en Debates de Actualidad, Nº 196, Año XXI, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, p. 83.

Tampoco es razonable medir la eficiencia de un cuerpo parlamentario en razón de la cantidad producida, como sucede en buena parte de las demás organizaciones. Mayor cantidad de leyes no significa, en absoluto, mejor calidad de trabajo del cuerpo legislativo.

Por estos motivos, las mediciones de cantidades y tiempos, tan necesarias en el control de gestión de la calidad en otras organizaciones, en la función legislativa de un cuerpo parlamentario deben ser aplicadas con mucho criterio –y, en general, con un criterio sumamente restrictivo–, por cuanto la mayoría de las veces resultan de poca o nula utilidad.

Por último, no puede olvidarse que las decisiones que toma un cuerpo legislativo se basan fundamentalmente en el consenso, en los acuerdos. Ello hace que el procedimiento en sí mismo deba ser flexible, adaptable a cada circunstancia en particular.

En consecuencia, la sistematización de los procesos, con controles intermedios y asignación de responsabilidades inherentes a un sistema de gestión de la calidad, presentan, en un cuerpo legislativo, matices muy propios que deben analizarse cuidadosamente.

Gestión de la calidad: conceptos, criterios y herramientas

Como había adelantado, la otra pieza que compone el todo de este trabajo es, precisamente, lo concerniente a la calidad y la gestión de la calidad.

Trataremos a continuación, entonces, algunos puntos relativos a esta temática.⁸

Breve reseña histórica⁹

Desde siempre el ser humano sabe que las cosas pueden hacerse bien o mal; que los bienes y servicios que él produce pueden ser de

8 Para la elaboración de esta parte del trabajo he tomado mucho de trabajos anteriores realizados en colaboración con el Ing. Nicolás Rona, magister en Gestión de la Calidad; actualmente se desempeña como gerente de Calidad en la Comisión Nacional de Energía Atómica.

9 Un análisis más detallado de lo tratado en este punto y en el siguiente puede verse en RONA, NICOLÁS, *La aplicación de normas de calidad en un cuerpo legislativo*, ponencia presentada en el marco del panel La calidad en la función legislativa (Un aporte para el debate), en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: “Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad”, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), realizado en la Ciudad de Córdoba, República Argentina, en noviembre de 2003.

buena o de mala calidad. Desde siempre también ha habido preocupación por controlar que lo que se había hecho estaba bien hecho y podría extraérsele la utilidad para la que había sido pensado. No es difícil imaginar inclusive a un hombre de las cavernas verificando que la lanza que acaba de construir tiene la solidez y el filo suficientes como para permitirle una caza eficaz.

Con el correr del tiempo, sin embargo, el ser humano, pensante, advirtió que controlar simplemente lo hecho le era útil pero costoso: si el producto resultaba de mala calidad debía desecharlo por completo (a menos que pudiera aprovechar sus partes), habiendo malgastado el tiempo y el dinero invertido en su fabricación.

Se pasó así a agregar al control de calidad de los productos el control durante el proceso: no hacía falta continuar con la fabricación de un producto que finalmente saldría defectuoso; podía desecharse apenas advertido el defecto.

Hace pocas décadas se produjo un nuevo salto cualitativo en lo referente a calidad. Principalmente en la navegación aeroespacial y en la producción de energía nuclear se advirtió que en no pocos casos “la falla no es una opción”. Un producto defectuoso podría producir enormes daños irreparables.¹⁰

Por ello, no sólo debe asegurarse que el producto tendrá la calidad suficiente sino que aun ese aseguramiento debe estar garantizado.

Últimamente han aparecido, además, otros dos conceptos: el de la calidad total y el de la mejora continua. El primero tiende a que los criterios de gestión de la calidad se apliquen a la totalidad de la organización y no sólo a su línea de producción principal. El segundo enfatiza en la necesidad de que las cosas no sólo se hagan bien, sino cada vez mejor.

10 El prometer al comprador que “si falla le devuelvo su dinero” podrá ser un buen argumento de venta para un fabricante de zapatos o de lapiceras; difícilmente lo sea para un fabricante de paracaídas.

También se ha desarrollado el estudio del costo de la mala calidad; en efecto, el costo que debe afrontar un cliente por la mala calidad de un producto o servicio es muchas veces muy superior al costo de reparación de lo que falló. Supongamos, por caso, una falla de una pieza de un auto durante el viaje de una familia que pretende disfrutar sus vacaciones. Un accesorio que cueste muy poco dinero puede producir, al fallar, el incremento de costo que surge de acceder al servicio de auxilio mecánico, llamados telefónicos, traslados, el costo en sí de la reparación, tal vez comidas y alojamiento familiar o, inclusive, una reserva desperdiciada en un hotel; todo ello representa mucho más que el costo de la pieza en sí. En la jerga de gestión de la calidad, al analizar este problema se habla de "regla logarítmica", que indica que a medida que se demora la corrección crece exponencialmente el perjuicio.

Con las leyes puede pasar lo mismo: a lo mejor el no corregir a tiempo un defecto de la ley puede producir un costo muy elevado.

Paralelamente fueron desarrollándose en el mundo organizaciones tendientes a unificar criterios en esta materia y a aprovechar la sinergia que implica el trabajo en equipo y la interrelación entre grupos de personas que trabajan o estudian los mismos temas.

Respecto del primer punto aparecen las normas internacionales de calidad para diferentes productos, sean bienes o servicios. La norma ISO 9001 es un ejemplo.

En relación con el segundo, se generaron sistemas que permiten a una organización aprovechar los controles realizados por un tercero. Yo puedo controlar lo que compro o comprar un producto cuya calidad está garantizada por un evaluador idóneo. A su vez, la calidad de estos evaluadores debe garantizarse a través del tiempo.

Surgen así los sistemas de certificación y de acreditación que atraviesan incluso las fronteras nacionales. La certificación de calidad de que goza un productor de un país determinado puede ser admitida como válida por compradores de otros países.

Finalmente, y también gracias a la existencia de estas organizaciones, existen modelos de gestión propuestos para el aseguramiento de

la calidad integral. En Argentina, por ejemplo, existe el Premio Nacional a la Calidad, que se otorga tanto para el sector privado cuanto para el sector público. En Europa existe el Modelo Europeo de Excelencia Empresarial, patrocinado por la European Foundation for Quality Management (EFQM) y la Comisión de la Unión Europea. Ese modelo es base del Premio Europeo a la Calidad.

Algunas definiciones básicas

Intuitivamente sabemos que “calidad es hacer las cosas bien”.

No obstante, algunos pensadores han ensayado diferentes definiciones, de las que mencionaré sólo tres por cuanto son las que más directa relación tienen con el tema que nos ocupa: su aplicación a un cuerpo legislativo.

La primera de ellas pertenece a Phil Crosby y dice simplemente que “la calidad es cumplir con los requisitos”.

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.

Estos requisitos que menciona Crosby pueden ser de distinto tipo:

- a. legales o reglamentarios;
- b. buenas prácticas o reglas del buen arte;
- c. requisitos exigidos por el cliente o destinatario.

Podemos ver que mucho de esto se aplica en la tarea habitual y cotidiana de un cuerpo legislativo.

Más allá de lo señalado en punto a la carencia de rigidez en la tramitación de los proyectos, el dictado de una ley está sometido al cumplimiento de determinados requisitos legales o reglamentarios. Piénsese, por ejemplo, la posibilidad que tiene el Poder Judicial de declarar inconstitucional una ley que menoscabe algún derecho consagrado por la Constitución. Igualmente, sería inválida una ley dictada por fuera de las competencias o los requisitos formales establecidos en normativa de rango superior para ese cuerpo legislativo.¹¹

Respecto de las buenas prácticas o reglas del buen arte se ha dicho: "Hay otros códigos no escritos que son rigurosamente respetados en la tarea parlamentaria, entre los cuales están, en primer término, los acuerdos que se celebran en la Comisión de Labor Parlamentaria, pero también otros acuerdos al margen de dicha comisión a los que se arriba entre dos o más bloques y que, usualmente, ninguno se atreve a violar. De forma tal que, como hemos dicho al comienzo, existe una normativa práctica que no está en las normas escritas, pero que es tanto o más respetada que estas normas".¹²

En relación con los requisitos exigidos por el cliente o destinatario, debe tenerse en cuenta que la ley no debe dictarse para satisfacción personal del legislador que la promueve o para beneplácito del cuerpo legislativo que la aprueba, sino para aumentar el bienestar de la población a la que está destinada. En tal sentido, es interesante la distinción que plantearon dos alumnos que tuve hace varios años entre

11 Si estamos en el Congreso Nacional esa normativa será sólo la Constitución Nacional y los tratados internacionales; para la Legislatura provincial deben agregarse las leyes nacionales y la respectiva constitución provincial; para el Concejo Deliberante se agregan, además, las leyes de esa provincia, particularmente la ley orgánica de municipalidades, y la respectiva Carta Orgánica municipal en aquellos municipios que cuenten con ella.

12 ESTRADA, JUAN, en GROSSO, BEATRIZ M. Y OTROS, *Práctica parlamentaria*, op. cit., p. 26.

“consenso de sanción”, o sea, el grado de consenso que existe entre los que toman la decisión, y “consenso de acatamiento”, que es el grado de consenso que esa decisión alcanza entre sus destinatarios, la población.¹³

Otro autor, Joseph Moses Juran, trae dos definiciones de calidad que son, en rigor, dos modos de ver el mismo concepto:

“La calidad es la satisfacción del cliente”.

“La calidad es la adecuación al uso”.

Joseph Moses Juran nació en 1904 en Braila (actualmente Rumania) pero vivió desde los cinco años en Estados Unidos. Desde un origen puramente técnico, recibió de Bachiller en Ciencias en Ingeniería Eléctrica en 1924, incursionó por la filosofía, la escritura y, sobre todo, la calidad, en una carrera notablemente dilatada. Publicó en 1951 la primera edición del Manual de control de calidad, que sigue siendo importante material de referencia en la especialidad de Gestión de la 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 aun 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. En 1986, a los ochenta y dos años, publica

13 Esta distinción fue un hallazgo –a mi juicio muy interesante– de Carlos Peirano y Eduardo Di Fini en un trabajo monográfico presentado durante el desarrollo del curso de Teoría y Práctica de Organización y Gestión II de la Tecnicatura en Gestión Parlamentaria que se dicta en función del convenio tripartito entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), que tuviera la oportunidad de dirigir en el año 2002.

la Trilogía de la calidad que contribuyó a la creación del Premio Nacional a la Calidad de Estados Unidos de Norteamérica "The Malcolm Baldrige National Quality Award".

Falleció el 28 de febrero de 2008 en Nueva York, a los 103 años.

Como se ve, Juran cambia el enfoque: la calidad no está tanto en el producto sino en la satisfacción que experimenta el destinatario de ese producto; un producto será de buena calidad cuando el cliente o destinatario esté satisfecho con él, y esa satisfacción la demuestra utilizándolo.

Es de notar que, en rigor, ambas definiciones no son contradictorias sino complementarias. Los requisitos del producto son aquellos que lo hacen adecuado para el uso que quiere dársele. Una manzana será de buena calidad cuando sea rica, gustosa, si el destinatario la busca para comerla; pero si el que busca la manzana es un pintor que la quiere para pintar un cuadro, el requisito de calidad de la manzana será que sea linda, siendo indiferente su sabor más rico o más desagradable.

Es éste también un concepto interesante para aplicar en la función legislativa del Parlamento: las leyes deben ser acatadas por la población. Si la ciudadanía se rebela contra la ley produciendo una desobediencia generalizada o si simplemente la ignora, la ley será de mala calidad. Ya señalé más arriba la necesaria distinción que debe hacerse entre consenso de sanción y consenso de acatamiento.

Finalmente, un tercer autor, Noriaki Kano, introduce una nueva noción al distinguir lo que él denomina "tres dimensiones de la calidad".

Noriaki Kano, nacido en Tokio en 1940, es doctor en Ingeniería de la Universidad de Tokio. Ha sido una de las figuras más activas del movimiento de la calidad por varias décadas. Vinculado con numerosas organizaciones de la calidad, asesora a 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". Consejero de la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE), donde también ha actuado

como 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).

La primera dimensión es la calidad entendida como “cumplimiento de requisitos básicos”. En este aspecto no se aprecian diferencias importantes respecto de las definiciones anteriores, principalmente la de Crosby.

La segunda dimensión es la calidad entendida como “cumplimiento de expectativas”. Esta definición complementa, de alguna manera, la definición de Juran, agregando, a las necesidades del cliente, sus expectativas. Es fácil ver que la ciudadanía espera de sus gobernantes algo más que el simple cumplimiento de sus funciones.

Lo más interesante en relación con el objeto de este estudio es la tercera dimensión que agrega Kano al concebir la calidad como “la satisfacción de necesidades latentes”. Es decir, satisfacer necesidades de las que ni siquiera el propio destinatario tenía clara conciencia de su existencia.¹⁴

En el accionar de un cuerpo legislativo –y en la función de gobierno en general–, éste es un concepto de vital importancia y es lo que distingue a un político común de un verdadero estadista. El político común se limitará a solucionar los problemas existentes; el estadista preverá los problemas futuros y se adelantará para evitarlos.

14 Es necesario advertir, no obstante, que necesidades hoy latentes pueden transformarse en requisitos básicos con el correr del tiempo y el adelanto de la tecnología, y viceversa. El aire acondicionado en un automóvil de 1920 habría producido, seguramente, una satisfacción totalmente inesperada; hoy es casi un requisito básico. Al contrario, la vajilla de loza inglesa tan común en las mesas de las familias de clase media del Buenos Aires de comienzos del siglo XX es hoy un artículo prácticamente de lujo.

No puede obviarse, sin embargo, que esta tercera dimensión de la calidad implica, necesariamente, que se ha dado satisfactorio cumplimiento a las otras dos dimensiones anteriores.¹⁵

Un ejemplo interesante puede encontrarse en la legislación argentina.

Cuando en el año 1887 la provincia de Buenos Aires cede parte de su territorio (los municipios de Belgrano y Flores) para ser incorporados a la Capital Federal, la ley de cesión decía textualmente:

“Art. 2º.- Serán condiciones indispensables de esta cesión:

[...] 4º) Que se hará a costa de la Nación un boulevard de cien metros de ancho, cuando menos, en el mismo límite del territorio cedido”.

(Ley 1.899 de la Provincia de Buenos Aires, sancionada el 27 de septiembre de 1887 y promulgada al día siguiente).

(Fuente: SAMPAY, ENRIQUE. Las constituciones de la Argentina (1810 – 1972), Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires, 1975, p. 437).

Nótese la visión de futuro de esos legisladores cuando pensaban en un boulevard de cien metros de ancho en una época en que por

15 Kano distingue también otras dos categorías: calidad indiferente, que son los atributos que no influyen en nada en la satisfacción del cliente, y calidad de rechazo, cuando se trata de atributos o características que el cliente percibe como negativos y le causan rechazo.

Para no distraer el objeto principal de este trabajo nos permitimos dejar de lado estas dos categorías planteadas por Kano, ya que esto obligaría a tomar en cuenta otra variable, que tiene que ver con lo heterogéneo de los intereses de la sociedad y, consecuentemente, la disparidad en la satisfacción o insatisfacción de sus integrantes.

Volveremos sobre esto al tratar la segunda etapa de la génesis y elaboración de la ley.

allí circularían sólo algunas carretas, diligencias y galeras pero que hoy, ciento treinta años después, posibilita una rápida circunvalación parcial de la ciudad.

Los pasos de la calidad

Abordaré ahora, en un esquema sumamente simplificado, el análisis de los pasos que debe seguir cualquier proceso mediante el cual uno se proponga elaborar un producto de calidad.

Definición del modelo del producto

Sea cual fuere el producto que pretenda elaborarse, es necesario conocer previamente cuándo ese producto podrá considerarse de buena calidad o no.

Si fabrico guitarras deberé saber previamente que una guitarra será de buena calidad cuando afine correctamente, cuando su sonoridad y timbre sean los adecuados, cuando la tensión de las cuerdas y la distancia entre ellas no causen dificultades en su ejecución ni fatiga en el ejecutante, cuando no se deforme por el transcurso del tiempo.

Si la guitarra cumple con esos requisitos será un instrumento de buena calidad; caso contrario, será de mala calidad.

Si desconozco cuáles son esos requisitos que deberá cumplir el producto terminado, si ignoro cuál es el modelo ideal de mi producto, no tendré forma de dirigir el proceso tendiente a lograr ese producto de buena calidad.

Determinación del proceso

Conocido entonces cuál es el modelo del producto, deberé establecer cuál es el proceso adecuado para lograr ese producto.

Deberé saber que la afinación requiere de una adecuada medición en la colocación de los distintos trastes de acuerdo con reglas matemáticas específicas; que la altura de las cejuelas inferior y superior deberá permitir un cómodo manejo de la mano izquierda a la par de evitar gol-

peteos contra el diapasón; que la curvatura de los laterales de la caja y la colocación del puente sobre la tapa deberán cumplir con determinadas medidas y proporciones.

Si no soy capaz de determinar cuál es el proceso, la calidad del producto final será obra del azar. La guitarra resultará de buena o de mala calidad simplemente por casualidad.

Especificación de los insumos

Paralelamente a la determinación del proceso, deberé analizar cuáles son los insumos con los que deberé contar.

Deberé saber que las cejuelas de hueso son preferibles a las de plástico pero superadas por las de marfil; que el nogal, para la caja, cumple con los requisitos de sonoridad necesarios aunque el jacarandá es superior; que para el mástil se requiere una madera dura, como el algarrobo, para impedir que, con el tiempo, se arquee por la tensión del encordado; que el diapasón de ébano es el más resistente al desgaste de los dedos y las uñas; que la tapa de pino abeto resulta insuperable para la armonía del instrumento.

Por supuesto, entrará también en este análisis una cuestión de costos; aun así, yo debo poder relacionar la calidad de cada uno de los insumos con la calidad del producto final.

Sin la determinación de cuáles son los insumos necesarios, la fabricación del producto deberá transformarse en un proceso artesanal, individual para cada caso e imposible de sistematizar.

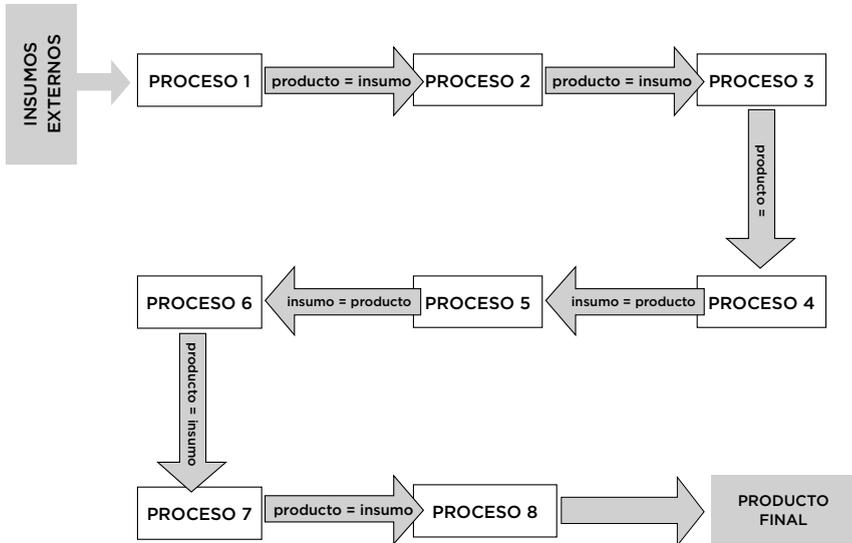
Controles del producto, del proceso y de los insumos

Definido el modelo, determinado el proceso y especificados los insumos deberé, además, establecer los pertinentes controles para los insumos, para el proceso y para el producto terminado.

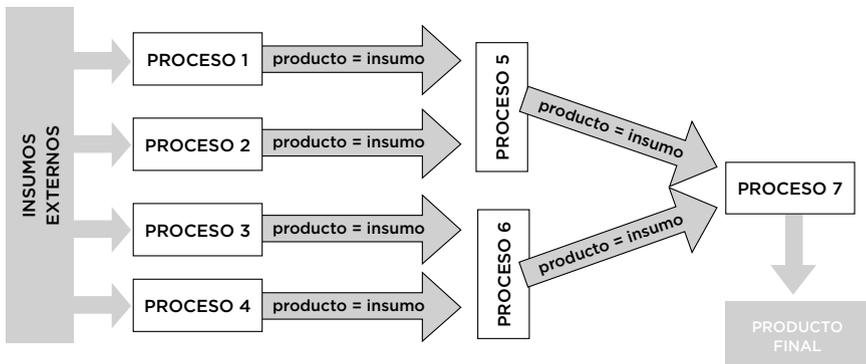
Sin controles no puede asegurarse la calidad. No significa esto que no pueda existir un producto de calidad por el hecho de que no ha sido controlado; puede haberlo. Lo que no es posible es tener la certeza de que el producto elaborado tendrá la calidad requerida.

Todo lo expresado en este apartado parecería mostrar un único proceso. La realidad es un poco más compleja, por cuanto el proceso global se compone de una cantidad de procesos menores, encadenados, en los cuales el producto de uno es el insumo del siguiente, hasta que se llega al último proceso y, consecuentemente, al producto final.

PROCESO LINEAL



PROCESO COMPLEJO



Los pasos de la calidad en la función legislativa

El esquema planteado es, como ya advertí más arriba, sumamente simplista, pero entiendo que es bueno tenerlo en mente al momento de analizar la posibilidad de lograr un producto legislativo de buena calidad.

En efecto, más allá de las diferencias que puedan encontrarse entre el proyecto de ley que sanciona un cuerpo parlamentario y los productos elaborados por otro tipo de organizaciones, es posible identificar, en aquélla, el producto final, los productos intermedios, los procesos intermedios y final y los insumos iniciales e intermedios.

Sobre este esquema es que desarrollaré más abajo las etapas de la génesis y elaboración de la ley, para lo que servirá de introducción este breve análisis.

SEGUNDA PARTE: **LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO**

Las funciones parlamentarias

En esta segunda parte abordaré el estudio de la función legislativa del parlamento y su relación, en cada paso, con los conceptos, criterios y herramientas de gestión de la calidad, ya vistos.

Debo resaltar, en primer lugar, que no pretendo realizar aquí un estudio integral de la función parlamentaria. Las funciones de un cuerpo legislativo son muchas y muy variadas. Pretender abarcar todas ellas excede por completo los límites de este trabajo.

Por lo pronto, es clásico atribuir al Poder Legislativo una triple función: legislar, controlar y representar.

La función de legislar tal vez sea la más emblemática pero no es la única y, tal vez, ni siquiera la más importante.

El 25 de enero del año 1908 el presidente de la Nación Argentina José Figueroa Alcorta, preocupado por la embestida de un juicio político en su contra que estaba impulsando el senador Marcelino Ugarte, decidió retirar los proyectos que había enviado para su tratamiento en sesiones extraordinarias. En nuestro país, en esa

época, el período ordinario de sesiones duraba sólo desde el 1º de mayo hasta el 30 de septiembre de cada año.

Por su parte, la Constitución Nacional establece claramente que durante el período de sesiones extraordinarias sólo pueden tratarse aquellos temas incluidos en la convocatoria.

En consecuencia, al retirar todos los asuntos el Presidente dejaba al Congreso sin temario a debatir. La cuestión llegó aún más lejos por cuanto la orden presidencial fue de clausurar el Congreso impidiendo la entrada de los legisladores.

Cuando a partir del 1º de mayo de ese año se reinició el período de sesiones ordinarias, el asunto se debatió en el recinto.

Aunque en general la clausura recibió el repudio generalizado de los legisladores, durante ese debate alguien deslizó que el Congreso merecía la clausura "porque hacía política".

Ante ello, Alejandro Carbó, diputado por la provincia de Entre Ríos, replicó: "Las Cámaras no son simples mecanismos de hacer leyes y tienen, por sobre todas sus funciones, la función política".

(Extractado de COLUMBA, RAMÓN. El Congreso que yo he visto – Tomo I – 1906-1943, Editorial Columba S.A., Buenos Aires, 1983).

Corresponde también al parlamento una importantísima función de control sobre el accionar general del gobierno.

Los mecanismos para ejercer esta función de control son, como he dicho, muchos y muy variados: pedidos de informes, comisiones de seguimiento, comisiones investigadoras, aprobación y control de ejecución del presupuesto de gastos y recursos, acuerdos para determinadas designaciones y, como arma más contundente, la posibilidad de remoción a través del juicio político aplicable no sólo a funcionarios del Poder Ejecutivo sino también a miembros del Poder Judicial. Estos controles, aunque son tareas específicas e indelegables del parlamento, no se materializan a través de leyes sino de otros tipos de documentos normativos: resoluciones, comunicaciones y otras; por ese motivo es que hago la distinción: integran la función parlamentaria pero no son funciones legislativas.

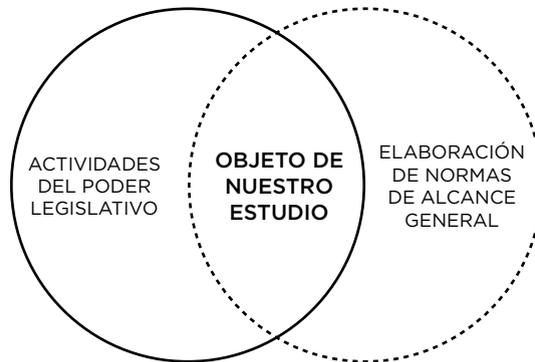
“En cuanto a la de representación, en lo personal, disiento con la opinión mayoritaria. Yo considero que la representación de los cuerpos parlamentarios, más que su tarea o función, es el sustento de las otras funciones. El mandatario no tiene como función ser mandatario, sino que ejerce sus funciones porque es mandatario. La representación es el sustento de su accionar, pero no es su específico accionar. La representación no es su acción, sino la causa o el justificativo de su acción.

Considero, sí, más adecuado lo que sostienen la Dra. Alejandra Svetaz y la Lic. Beatriz Grosso, en el sentido de que se les ha incorporado últimamente a los cuerpos legislativos una nueva función: la de ser mediadores en los conflictos socio-políticos.”¹⁶

Por otra parte, no es el Poder Legislativo el único que dicta normas obligatorias de alcance general. El Ejecutivo dicta una considerable cantidad de normas de estas características. Se llamarán decretos, resoluciones o disposiciones, pero son verdaderas leyes en sentido material.

El siguiente esquema aclarará el concepto:

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO



16 PÉREZ BOURBON, HÉCTOR, “El rol del Parlamento y su relación con los otros Poderes del Estado (El caso de la República Argentina)”, en *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. BEATRIZ MARINA GROSSO y MARÍA ALEJANDRA SVETAZ (COMPILADORAS), Organización de los Estados Americanos. Unidad para la Promoción de la Democracia. Buenos Aires. 2000. p. 77.

Como señala el cuadro, nuestro objeto de estudio se circunscribe, precisamente, a la intersección de ambos conjuntos, es decir, la producción de leyes en el ámbito de un cuerpo legislativo.

Sobre este objeto, entonces, trataré de señalar, en cada oportunidad, cuáles son algunos de los criterios, conceptos o herramientas de gestión de la calidad aplicables y que merecen ser tenidos en cuenta, recordando lo explicitado más arriba en relación con “los pasos de la calidad”.

A ello se destinan las páginas siguientes.

Las etapas de la génesis y elaboración de la ley

“Legislar es emprender un largo camino intelectual que comienza con la identificación de una demanda social y culmina con la sanción de un texto normativo.”¹⁷

Este “largo camino intelectual” tiene distintas etapas:

1. la recepción de la demanda social;
2. el análisis global del problema y la búsqueda de la solución globalmente más conveniente;
3. la elaboración del texto normativo;
4. la búsqueda y obtención del consenso necesario para su aprobación;
5. la aprobación formal de la ley.

Veamos entonces cuál es la posibilidad de aplicación de reglas de la calidad para cada una de estas etapas. En efecto, en cada una de ellas son distinguibles el producto, los insumos y el proceso o, al me-

17 SVETAZ, MARÍA ALEJANDRA, *La calidad de la deliberación*, ponencia presentada en el panel y el Congreso a que refiere la nota 9.

nos, algunos de estos conceptos, con independencia de que sean más o menos tangibles, más o menos palpables, más o menos mensurables.

Puede inferirse entonces que las reglas y herramientas de gestión de la calidad pueden utilizarse para mejorar, en definitiva, la calidad de la ley.

PRIMERA ETAPA

La recepción de la demanda social

Es fácil percatarse de que la tarea que desarrolla un cuerpo legislativo no tiene su origen –y no debe tenerlo– exclusivamente en la imaginación o en la inventiva de los legisladores.

El Parlamento –sea nacional, regional, provincial o local– es el órgano de representación de la ciudadanía al que se le encomendó gobernar y, por lo tanto, debe prestar clara atención a los reclamos de esa ciudadanía.

En tal sentido, es esencial para el cuerpo legislativo prestar oídos a la demanda social. Es ésta un insumo básico de su accionar.

Lo que sucede es que el control que puede efectuar el cuerpo legislativo sobre este insumo es extraordinariamente variable. Ello así porque la misma demanda social se presenta de un modo extraordinariamente variable.

Sin que pretenda ser exhaustiva ensayaré una lista de las distintas posibilidades que tiene un cuerpo parlamentario de percibir un reclamo social.

1. El Ejecutivo ha percibido el reclamo y lo ha transformado en un proyecto de ley concreto que presenta al cuerpo legislativo para su tratamiento.
2. Algún legislador o un grupo de legisladores ha percibido el reclamo y presenta un proyecto de ley de su autoría.¹⁸

18 En otros países se distingue entre los proyectos presentados por el Ejecutivo y los proyectos presentados por los legisladores. Por ejemplo, el Reglamento del

3. Alguna organización de la sociedad civil presenta un proyecto, sea a algún legislador en particular, a algún bloque, a alguna comisión o formalmente en la Mesa de Entradas del cuerpo.¹⁹
4. Alguna organización de la sociedad civil presenta a algún legislador en particular, a algún bloque o a alguna comisión algún reclamo pero no en forma de proyecto legislativo.
5. Presión de los medios de comunicación planteando algún reclamo.
6. Reclamos planteados por vía de manifestaciones populares o “piquetes” callejeros.

En este aspecto debe tenerse en cuenta que cualquier reclamo que se le exponga al cuerpo legislativo, sea por las vías formales de la presentación de un proyecto concreto o sea por la presentación –si se quiere más inorgánica– de una simple queja implica en todos los casos, en realidad, dos propuestas diferentes: una referida al tema, es decir, cuál es la necesidad que aqueja a ese sector de la población, y otra referida al modo, o sea, cuál es el tipo de solución que se propone.²⁰

Ambas propuestas, el tema y el modo, constituyen, como he dicho, un importante insumo en el proceso que culminará en la sanción y promulgación de la ley. Sin embargo, la posibilidad de controlar la calidad de este insumo es, como también he señalado, muy variable, y ello obedece a distintas razones.

Congreso de los Diputados, en España, distingue entre proyectos de ley y proposiciones de ley, según sea el gobierno u otro el autor de la iniciativa. En la República Argentina, tanto en el orden nacional como en el provincial, no se establece distinción alguna, denominándose siempre proyecto de ley con independencia del origen de la propuesta.

19 No entraré aquí en la distinción en cuanto a cuáles proyectos estarían habilitados para su tratamiento y cuáles no. Me limito a señalar vías de comunicación entre la ciudadanía y el cuerpo legislativo.

20 Al respecto puede verse *Práctica Parlamentaria*, GROSSO, BEATRIZ M. Y OTROS, op. cit., p. 50 y ss.

En primer lugar, no siempre queda claro cuál es el tema, cuál es la necesidad que aqueja al sector, y ello a veces surge sólo de lo que puede desprenderse del modo, de la solución que se propone, lo que conlleva cierta posibilidad de error interpretativo. Yo puedo creer que lo que se está reclamando es algo y, en realidad se está pidiendo otra cosa. (Sobre esta cuestión volveré más abajo al desarrollar la SEGUNDA etapa: análisis y búsqueda de la solución global).²¹

En segundo lugar, las posibilidades de controlar el insumo sólo podrían pensarse para el caso de las presentaciones formales indicadas en los puntos 1) a 3) de la lista que puse más arriba.

La gestión de los *lobbies* parlamentarios –punto 4) de la lista– podría admitir ciertos parámetros de control mediante la regulación de esa actividad al estilo de la *Lobbying Act* del Congreso norteamericano. Sin embargo, en la República Argentina no hay un claro consenso en cuanto a adoptar este tipo de regulaciones y, de hecho, no la tiene ningún cuerpo parlamentario del país. Recurrentemente se presentan en las distintas cámaras legislativas proyectos orientados a regular la tarea de los grupos de presión y los grupos de interés en la gestión parlamentaria pero nunca logran el acuerdo suficiente para su aprobación.

Por último, los reclamos presentados ante el cuerpo legislativo por vía de la presión de los medios de comunicación o de las manifestaciones populares y “piquetes” callejeros –puntos 5) y 6) de la lista– parecerían escapar a toda posibilidad de control en cuanto a su calidad.

21 Al respecto puede verse nuestro trabajo *La gestión de la calidad en la tarea legislativa. El modelo de las brechas y su aplicación en los parlamentos*, preparado en colaboración con el ING. NICOLÁS F. RONA y el DR. ISAAC MARCOS COHEN, presentado en el Séptimo Congreso de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración: “Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad”, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Mendoza, realizado en Mendoza, República Argentina, en septiembre 2013.

En consecuencia, me limitaré a analizar sólo las posibilidades de control de calidad de los proyectos de ley presentados formalmente.

Control de calidad de los proyectos de ley

Además de la distinción efectuada en cuanto a que un proyecto legislativo implica, en rigor, dos propuestas, el tema y el modo, deben tenerse en cuenta también otros dos aspectos que hacen a la complejidad de este producto, la ley, al momento de ser presentada formalmente como un proyecto en un cuerpo legislativo.

Por un lado, la ley presenta un contenido, un precepto o un conjunto de preceptos jurídicos, y un continente, un texto escrito. Ambos, continente y contenido, forman una unidad inescindible pero son, sin duda, dos cosas diferentes.²²

Consecuentemente, la buena calidad de una no implica, en modo alguno, la buena calidad de la otra. Un precepto jurídico excelente puede estar contenido en un texto lamentable; asimismo, un texto normativo de inmejorable calidad técnica puede contener un precepto jurídico desastroso.

No significa ello que no pueda controlarse la calidad de una ley; simplemente señalo que ese control requiere de dos procedimientos distintos desarrollados inclusive por diferentes perfiles profesionales: la calidad del texto es una tarea inherente a los conocimientos de un técnico legislativo; la calidad del precepto jurídico es una tarea que deberán desarrollar conjuntamente juristas y especialistas de la temática de que se trate.²³

22 Sobre esto puede verse UBERTONE, FERMÍN P., *La calidad del texto normativo*, ponencia presentada en el panel y el Congreso a que refiere la nota 9.

23 Para el análisis de la calidad de los preceptos contenidos en algunas leyes preponderante o exclusivamente jurídicas podrá bastar la intervención sólo de juristas: por ejemplo, un código de procedimiento judicial. La calidad normativa de una ley sobre organización del sistema hospitalario, en cambio, requerirá también

Por otro lado, el documento que se presenta ante un cuerpo legislativo al proponer un proyecto de ley suele tener dos partes claramente diferenciadas: el articulado normativo y la fundamentación de ese articulado.

Esa fundamentación, en la terminología habitual en Argentina, se denomina fundamentos cuando se trata de un proyecto presentado por un legislador, mensaje cuando se trata de un proyecto presentado por el Ejecutivo e informe cuando se trata del proyecto presentado como despacho de la comisión. La expresión "exposición de motivos" –aunque correcta en cuanto a su claridad y finalidad– se ha reservado, en la práctica, para las leyes dictadas durante gobiernos de facto, por lo que su utilización es, en la vida democrática, muy poco frecuente. Esta misma fundamentación es la que corresponde, con ligeros matices diferenciales, a los Vistos y Considerandos de los actos administrativos del Poder Ejecutivo.²⁴

Sea cual fuere la nomenclatura utilizada, lo cierto es que en los actos decisorios de los distintos poderes del Estado se distinguen estas dos partes: articulado y fundamentación.

En ambos aspectos sí puede el cuerpo legislativo establecer parámetros y reglas, de cumplimiento obligatorio o simples recomendaciones que posibiliten realizar un control de calidad del proyecto presentado.

En relación con el articulado existen, en varios parlamentos del mundo, reglas de técnica legislativa que indican cuál es el camino adecuado para la elaboración de un texto de buena calidad en lo que hace a los aspectos de estructura del dispositivo normativo, de redacción del articulado, de lógica de los sistemas normativos y de lo que im-

la opinión de los juristas, pero no podrá hacerse soslayando la participación de médicos sanitaristas.

24 Sobre esto puede consultarse PÉREZ BOURBON, HÉCTOR, *Manual de Técnica Legislativa*, Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Editorial de la Universidad Católica Argentina (EDUCA), Buenos Aires, 2007, p. 171 y ss.

plica la inserción de una norma jurídica en el sistema jurídico y en la legislación.²⁵

Respecto de la fundamentación es también posible establecer requisitos que deberán cumplirse para lograr que los motivos que inducen a presentar ese proyecto de ley queden suficientemente explicitados y permitan que cualquiera de los legisladores integrantes del cuerpo pueda tener una idea clara acerca de cuál es el problema existente que mueve a un determinado legislador o grupo de legisladores a proponer esa solución.²⁶

No pretendo aquí sugerir que se efectúen controles de calidad sobre el sustento político del problema y de la solución. Ello es privativo de los legisladores y sólo a ello compete juzgar su conveniencia o inconveniencia. Lo que sí puede hacerse es establecer parámetros que permitan, a cualquier oficina técnica, juzgar si el proyecto se encuentra o no suficientemente fundado.

Esto último en la República Argentina es, todavía, difícil de imponer. Existe una fuerte tendencia, tanto en el Congreso Nacional cuanto en las legislaturas provinciales y en los concejos deliberantes, a que el proyecto que presenta el legislador, si cumple los mínimos requisitos formales de cantidad de copias, tipo de papel, firmas y sellos, se acepta sin más trámite y es la comisión la que, oportunamente, deberá desecharlo, aun cuando configure un verdadero disparate o sea flagrantemente inconstitucional o contrario a las previsiones reglamentarias.

25 Sobre este punto volveré más adelante al hablar de la tercera etapa: la elaboración del texto normativo.

26 Al respecto puede verse *Técnica Legislativa*, de MA. ALEJANDRA SVETAZ Y OTROS, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2000, pp. 93-98. También nuestro trabajo *La fundamentación de los proyectos normativos. Preceptiva para su elaboración*, preparado en colaboración con la LIC. ANDREA CASAJÚS, presentado en el Congreso a que se refiere la nota 21.

En el año 1988 se presentó en el Senado de la Nación un proyecto de ley elaborado por un senador y que fue registrado bajo el número 0375-S-88.

Ese proyecto establecía en su artículo 1º que "Los productores de alcohol etílico, [...] pagarán mensualmente al Estado nacional en concepto de regalía un porcentaje del 12% sobre la producción computable".

Visiblemente era un proyecto que generaba un impuesto.

Por otra parte, la Constitución Nacional establece claramente: "Artículo 52.- A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

Es decir, ese proyecto no podía presentarse en el Senado.

Sin embargo se admitió su ingreso y aunque el tema de fondo correspondía a la Comisión de Presupuesto y Hacienda se lo giró, prudentemente, a la Comisión de Asuntos Constitucionales. Fue esta comisión la que aconsejó el rechazo del proyecto, lo que finalmente el cuerpo aprobó.

Una contradicción tan flagrante entre el texto de la Constitución y el proyecto presentado debería permitir, a mi juicio, el rechazo de la presentación en la Mesa de Entradas.

La costumbre parlamentaria argentina aún no lo admite.

SEGUNDA ETAPA

La búsqueda de la solución globalmente más conveniente

Una vez recibida la demanda debe abocarse el cuerpo legislativo a una tarea sumamente importante y que, en nuestro país, muchas veces se soslaya: debe efectuar un análisis global del problema y la búsqueda de la solución globalmente más conveniente.

En efecto, no puede olvidarse que la demanda social viene sesgada por la solución que a ese grupo demandante le remedia o alivia el problema, pero que no analiza ni evalúa cuáles son las consecuencias que esa solución de un grupo acarrea como perjuicios a otros grupos.

¿Para quién o para quiénes debe legislar el parlamento? ¿Quién o quiénes serán los destinatarios de su labor?

La disyuntiva se plantea de acuerdo con cuál sea la idea que el legislador y el cuerpo legislativo en general tienen acerca de su responsabilidad frente a la sociedad.

En un sistema político altamente mediático, como es el que parece reinar hoy día en Argentina y otros países, el cuerpo legislativo tenderá a solucionar el problema planteado por el sector reclamante del modo en que se planteó también la solución exigida.

Si se tiene clara conciencia de quién es el verdadero destinatario de la ley que va a sancionarse, la visión cambia.

Para comprender cabalmente la cuestión es menester recapacitar acerca de cuál es la clase de representación que alimenta a un cuerpo parlamentario.

Parece haber una importante confusión en cuanto a qué es, en una democracia, un cuerpo legislativo en relación con la representación que inviste por parte del pueblo.

¿El cuerpo legislativo representa a cada ciudadano en particular? No; representa al conjunto de ciudadanos. ¿Representa cada legislador a la totalidad de la ciudadanía? Tampoco; es el cuerpo en su conjunto el que la representa. ¿Significa esto que cada legislador representa a una porción del electorado y que la totalidad de los legisladores hace que esté representada la totalidad del electorado? Tampoco; eso sería una asamblea de delegados.

La representación que inviste el cuerpo legislativo es diferente: es el cuerpo, en su conjunto, el que representa a la totalidad de la

ciudadanía en su conjunto. Cada legislador, en consecuencia, forma parte de ese cuerpo, pero no invistiendo la representación de un sector de la sociedad o de un distrito o circuito electoral en particular sino como miembro de un cuerpo que, en conjunto, representa a todos.

“Los diputados de las provincias unidas, son diputados de la nación en general, sin perder por esto la denominación del pueblo a que deben su nombramiento, no pudiendo de ningún modo obrar en comisión.”

Resolución de la Asamblea General Constituyente de fecha 8 de marzo de 1813.

(Fuente: SAMPAY, ENRIQUE. Las constituciones de la Argentina (1810 – 1972), Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires, 1975, p. 141).

Por ese motivo el legislador debe tener clara conciencia de que aunque él provenga de un determinado sector o de una determinada provincia o región, no puede dirigir las soluciones de los problemas sólo para responder a las demandas o requerimientos de ese sector social o de esa provincia o región. Debe saber que todas las leyes repercuten en la totalidad de la ciudadanía, favorablemente en algunos casos y desfavorablemente en otros, pero afectando siempre a todos. Por ejemplo: si frente a un déficit presupuestario se decide paliarlo estableciendo un impuesto al automóvil, esta decisión repercute desfavorablemente en aquellos que tienen automóvil y que, por ende, deberán pagar el impuesto, y favorablemente en aquellos que no lo tienen y, por tal motivo, se ven liberados de contribuir, en esta oportunidad, a solventar ese déficit.

El concepto de cliente, tan utilizado en la jerga de gestión de la calidad, aparece entonces con características muy interesantes cuando lo analizamos en relación con un cuerpo legislativo.

La relación proveedor-cliente es única e inalterable

En tercer lugar, en la actividad de un cuerpo legislativo se da una característica muy particular en la relación proveedor-cliente.

En la mayoría de las actividades de producción de bienes o servicios, de alguna manera una empresa puede determinar cuál es el grupo social al que orientará su producción. Un fabricante de autos, por ejemplo, en función de la categoría del auto que fabrica, sus características técnicas, su precio, sabe que está apuntando a un determinado sector social. Asimismo, el potencial cliente tiene la libertad de decidir entre el producto que le ofrece ese proveedor y el que le ofrecen otros proveedores; aun en el caso de proveedores monopólicos, le queda al cliente la posibilidad de no adquirir el producto.

En cambio, el cuerpo legislativo no puede elegir a la población sobre la que recaerá el efecto de la ley que está dictando; es la ya existente y es inmodificable. Asimismo, la población carece de la posibilidad de optar por un sistema legal distinto del que ese cuerpo legislativo aprueba.

(Del prólogo de la Norma IRAM 30700 – Guía para la interpretación de la norma IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo)

Esta doble relación de proveedor cautivo y cliente cautivo resulta fundamental al momento de plantear las políticas públicas que habrán de desarrollarse.²⁷

Toda ley implica un nuevo equilibrio que favorecerá a unos y perjudicará a otros. Es una indelegable responsabilidad del gobierno, al

27 Inclusive, si atendemos a lo ya explicado acerca de la tercera dimensión de la calidad de Noriaki Kano, al momento de plantear políticas públicas no sólo debe tenerse en cuenta la totalidad de la sociedad actual sino también a las generaciones futuras. Lo que hoy puede ser simplemente una necesidad latente puede convertirse en una necesidad palpable en el día de mañana.

dictar una nueva ley, buscar de optimizar los beneficios y disminuir al máximo los perjuicios.

Para ello debe, entonces, como he dicho, efectuar un análisis global del problema y, para cada una de las diferentes alternativas de solución, evaluar cuál será el total de las ventajas y los beneficios y cuál será el total de las desventajas y los perjuicios.

Por eso, en rigor, el cuerpo legislativo no debe satisfacer la demanda social sino que, saltando la demanda, debe bucear acerca de cuál es la verdadera necesidad social y buscar allí la verdadera solución.²⁸

“En tal sentido, [la actividad de un cuerpo legislativo] se asemeja a la tarea profesional del médico; éste no debe recetar el medicamento que el paciente quiere sino el que realmente necesita.”²⁹

Esta solución, cabe advertirlo, nunca podrá satisfacer totalmente a la totalidad de los destinatarios. Ello así por cuanto los intereses de los diferentes sectores sociales son siempre diversos, cuando no encontrados, contrapuestos. El trabajador quiere sueldos altos y el empleador, sueldos bajos; el que compra quiere pagar poco y el que vende quiere cobrar mucho; los profesores quieren exámenes difíciles y los alumnos, fáciles. La satisfacción de un sector implicará necesariamente la insatisfacción de otro sector.

¿Cuál es la mejor solución, entonces? ¿Cómo satisfacer al cliente cuando se presenta un abanico tan variado de pretensiones y de expectativas?

28 Cada sector de la sociedad, habitualmente, no plantea realmente cuáles son sus necesidades, sino que plantea directamente cuál es la solución que, desde su propia óptica, permitirá satisfacer esa necesidad. Sin embargo, no cualquier solución es la correcta. Aunque exista la necesidad de eliminar el analfabetismo, ello no puede lograrse estableciendo la pena de muerte para los analfabetos.

29 PÉREZ BOURBON, HÉCTOR Y OTROS, “La gestión de la calidad en un cuerpo legislativo. (Algunas precisiones necesarias)”, *El Derecho – Serie Especial Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 21 de marzo de 2007, pp. 21-22.

Para ello puede resultar ventajosa la utilización de herramientas que, en gestión de la calidad, se utilizan precisamente para evaluar la satisfacción o insatisfacción de grupos heterogéneos de clientes.

Muy esquemáticamente planteado, el modelo funciona como sigue:

Pongamos por hipótesis que se decide otorgar, a cargo del Estado, un beneficio económico a la clase pasiva del país y, para ello, se analizan dos variantes posibles:

- A) otorgar un subsidio en efectivo a cada jubilado o
- B) entregar mensualmente, a cada jubilado, un paquete de alimentos.

Para evaluar las ventajas y desventajas relativas de cada una de estas variantes deben identificarse, en primer lugar, cuáles son los sectores que se verán más directamente afectados, positiva o negativamente, según sea una u otra la variante adoptada.

Tomemos también por hipótesis que tales sectores son:

- a. **los jubilados**, quienes en principio se verán beneficiados cualquiera sea la elección, aunque seguramente la variante A) les permite una mayor libertad en la utilización de sus recursos;
- b. **la industria del papel y el envase**, a quienes la variante B) les puede significar un importante aumento en las ventas de sus productos, ya que esos paquetes de alimentos deberán proveerse en algún tipo de envase, en tanto que la variante A) no los beneficia aunque tampoco les produciría perjuicios apreciables;
- c. **el comercio minorista**, a quienes la variante A) puede producirles un incremento en sus ventas mientras que la variante B) podría producirles una disminución ya que lo que se les entregará gratuitamente a los jubilados no precisarían éstos adquirirlo en el comercio;
- d. **los fabricantes de alimentos**, a quienes la variante B) les resulta más conveniente por cuanto podrían tener ventas en cantidades importantes obviando el costo de distribución en los diferentes centros de comercio minorista mientras que la

variante A), aunque podría producir una reactivación en el consumo, ésta no conllevaría una disminución de costos;

- e. **los transportistas**, por cuanto la distribución de paquetes de alimentos, en la variante B), aumentará la demanda de transporte, mientras que la variante A) no parece alterar su situación; y
- f. **los importadores de productos alimenticios**, quienes pueden verse beneficiados con la variante A) ya que podría producirse una reactivación del consumo mientras que la variante B) no sólo no les produciría ningún beneficio –ya que, en nuestra hipótesis, el Estado sólo compraría a productores nacionales– sino que inclusive podría significarles una retracción en las ventas por lo ya señalado para los comercios minoristas.

Con esta información puede elaborarse un cuadro comparativo estableciendo una escala de cero a diez, donde cero representa la máxima insatisfacción y diez la máxima satisfacción; el cinco significaría una respuesta neutra. Evaluando la satisfacción o insatisfacción de cada uno de los sectores señalados podría obtenerse un cuadro como el siguiente:³⁰

Sector	Variante A	Variante B
Jubilados	9	8
Industria del papel y el envase	5	9
Comercio minorista	8	3
Fabricantes de alimentos	6	8
Transportistas	5	8
Importadores de alimentos	7	2

30 El esquema es, insisto, absolutamente simplista y al solo efecto de ilustrar acerca de la herramienta que se propone. En un estudio serio y acabado deberían considerarse también otros factores que hacen al meollo de la cuestión; por ejemplo, preguntarse quiénes serán los sectores sociales que se verán favorecidos o perjudicados por el hecho de destinar fondos públicos a este tipo de actividad o cuál es la opinión del Ejecutivo, que tendrá que promulgar o vetar la ley, al respecto.

Si volcáramos estos valores en un gráfico de tipo radar obtendríamos:



El gráfico muestra, en cada caso, la satisfacción alcanzada respecto del total. La satisfacción máxima total –inalcanzable, por supuesto– sería la cobertura total del hexágono. Lo rayado corresponde, en cada caso, a la satisfacción obtenida como suma de satisfacciones de sectores en la aplicación de una u otra variante.

Operando matemáticamente, en un cálculo trigonométrico que no es del caso desarrollar aquí, podría verse que la superficie que cubre la variante A es algo más del 43% de la superficie de satisfacción máxima total, mientras que en la variante B no llega al 37%.

Corresponde aquí introducir un nuevo factor de análisis, cual es la importancia relativa de los distintos actores sociales. En efecto, hasta ahora hemos tomado todos los factores en forma igualitaria. En la realidad esto no es así.

Al Gobierno –o al cuerpo legislativo en su caso, o aun a cada legislador– no le resulta igualmente beneficioso o perjudicial la satisfacción o insatisfacción de un sector o de otro.

Pueden existir datos objetivos –por ejemplo, cantidad de personas afectadas o participación del sector en la economía– o subjetivos –por ejemplo, posición ideológica sostenida por tal o cual sector que podría influir favorable o desfavorablemente desde un punto de vista electoralista– que produzcan que todos esos actores sociales no sean tomados en cuenta, en relación con su importancia, de un modo igualitario.

Supongamos, en nuestro ejemplo, que el índice de ponderación es muy alto para el sector de jubilados (90%), alto para la industria del

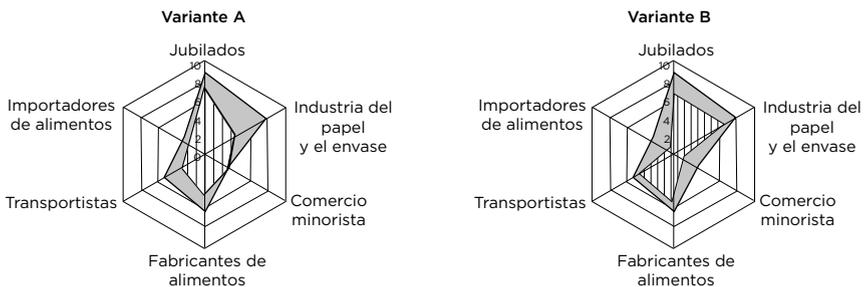
papel y el envase (80%) y para los fabricantes de alimentos (80%), relativamente alto para el sector transportistas (60%), relativamente bajo para el comercio minorista (40%) y bajo los importadores de alimentos (30%).

Los valores de satisfacción o insatisfacción que se mostraban en el cuadro anterior, por lo tanto, deberán ser ajustados de acuerdo con el factor que surge de ese índice de ponderación.

Los nuevos valores, en consecuencia, serían como muestra el cuadro siguiente:

Sector	Factor ajuste	Variante A	Variante B
Jubilados	90%	8,1	7,2
Industria del papel y el envase	80%	4	7,2
Comercio minorista	40%	3,2	1,2
Fabricantes de alimentos	80%	4,8	6,4
Transportistas	60%	3	4,8
Importadores de alimentos	30%	2,1	0,6

Volcando estos nuevos valores en un gráfico de radar obtendríamos:



En estos casos el área de satisfacción máxima yo no es la totalidad del hexágono, sino el polígono que se representa sombreado-grisado.

El nuevo cálculo de superficie ocupada sobre superficie máxima posible es, en cada uno de estos casos, de 42,9% para la Variante A y de 46,3% para la Variante B.

Como puede verse, el grado de satisfacción calculado antes de la ponderación, que le otorgaba una clara ventaja a la Variante A (43,5%, contra 36,5% de la Variante B), se invierte cuando se ajusta la ponderación de los diferentes sectores sociales, resultando más ventajosa la Variante B, con más de tres puntos porcentuales sobre la Variante A.

Se podrá decir que esa evaluación de satisfacción o insatisfacción y esa ponderación de factores son valores totalmente subjetivos y que de ninguna manera pueden calcularse con precisión.

Ello es rigurosamente cierto, lo cual no quita que la incertidumbre respecto de la información de base, el dato originario, se dará también si el legislador se guía simplemente por su intuición o por encuestas de opinión.

La utilización de un modelo como el planteado puede ayudar a ordenar y sistematizar esa información que, aunque provenga de la simple intuición o de las encuestas, dará una idea razonablemente aproximada de cuál sería el grado de aceptación real, por parte de la ciudadanía, de esa ley que se piensa aprobar.

Debo mencionar, no obstante, que el modelo tal como fue planteado adolece de una simplificación no menor, cual es la de considerar la satisfacción o la insatisfacción como complementos de una misma variable. Como si se dijera que la aprobación de determinada medida implicará un 70% de satisfacción y la no aprobación de esa misma medida implicará un 70% de insatisfacción.

Ello no es así, y para entenderlo debemos volver a las tres dimensiones de la calidad desarrolladas por Noriaki Kano.

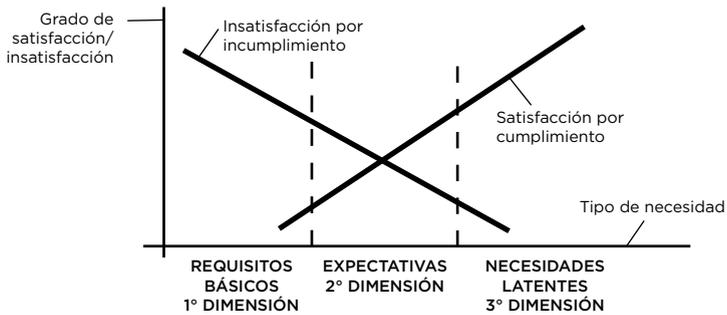
En la primera dimensión, el cumplimiento de requisitos básicos no produce por lo general una satisfacción apreciable: si uno levanta el auricular de un teléfono y obtiene tono para discar o si va a cenar a un restaurante y la comida no es tóxica la satisfacción que ello produce es prácticamente nula; de hecho, es lo que uno espera que suceda. En cambio, si no se tiene tono en el auricular o si la comida del restaurante le produce un malestar o una enfermedad, la insatisfacción es enorme.

En la otra punta, la tercera dimensión, o sea, la satisfacción de necesidades latentes, se da el efecto inverso.

Si el servicio de telefonía le brinda llamadas gratuitas a cualquier parte del mundo en el día de su cumpleaños, seguramente el cliente se encontrará muy satisfecho; pero si no le brinda esa facilidad la insatisfacción no tiene por qué ser apreciable: no era un servicio que esperaba.

Si en el restaurante se le permite degustar los platos del menú antes de pedirlos seguramente la satisfacción del cliente será considerable; pero si ello no se ofrece no producirá en el comensal una insatisfacción apreciable.

Una representación gráfica de lo expresado podría ser la siguiente:



Como puede verse, la insatisfacción por carecer de algo no resulta proporcional a la satisfacción por tenerlo. Al contrario, lo que produce escasa satisfacción cuando se tiene representa una enorme insatisfacción cuando se carece de ello (1ª dimensión) y la satisfacción muy importante por tener algo puede implicar una insatisfacción escasa o nula si no se lo tiene (3ª dimensión). En la 2ª dimensión sí pueden resultar más equilibradas ambas tendencias.

El modelo, por ende, debería ajustarse estableciendo ambas mediciones: satisfacción e insatisfacción. De ambas ponderaciones surgiría una aproximación más real.

Volviendo al objeto de nuestro análisis, la función de legislar de un parlamento, debe además tenerse en cuenta que la ciudadanía es, por lo general, mucho más proclive a hacer conocer su insatisfacción que su satisfacción. En Argentina y en cualquier parte del mundo las manifestaciones callejeras de protesta suelen ser infini-

tamente más frecuentes que las de apoyo por determinada medida de gobierno.

Reiterando lo dicho más arriba, la demanda social percibida por el cuerpo legislativo debe ser “filtrada” a través de un serio análisis global del problema que permita advertir cuál es la verdadera necesidad social y buscar la solución globalmente más conveniente, de modo que se logre la mayor satisfacción posible y la mínima insatisfacción de todos los sectores afectados.

Esta herramienta, tomada del mundo de la calidad, entiendo puede ser útil.

Un interesante ejemplo de una decisión normativa que adoleció de la falta de un análisis global es el que a continuación se reseña.

A fines de diciembre de 2001 se produjo en la República Argentina una crisis política que desembocó en la renuncia del Presidente de la Nación y, ante la ausencia de vicepresidente, que había renunciado varios meses antes, la asunción de un presidente interino designado por la Asamblea Legislativa. Una de las primeras medidas económicas adoptadas por el nuevo gobierno fue el abandonar el sistema de convertibilidad monetaria que aseguraba la paridad peso-dólar: un dólar costaba un peso. El precio del dólar, por tal motivo, fue escalando apresuradamente hasta llegar a rozar los cuatro pesos unos pocos meses más tarde, con la consecuente alza desordenada de precios.

Uno de los sectores afectados por esta medida fue el de los Grupos Cerrados de Ahorro Previo –que en Argentina funcionan desde hace varias décadas– principalmente para la venta de automóviles y camiones. Este sistema consiste en formar grupos de ahorristas que todos los meses pagan una cuota que permite que a algunos de ellos se les pueda adjudicar un determinado bien previamente establecido. Por ejemplo: se conforma un grupo de 100 personas que pagan mensualmente, cada uno, el 2% del precio de un automóvil marca tal, modelo tal, a ese momento. Con el importe de esas cuotas el

grupo puede comprar dos automóviles de esas características que se adjudican, habitualmente, por un sistema mixto de sorteo y licitación. Al cabo de 50 meses cada uno de los integrantes del grupo habrá pagado la totalidad del automóvil (2% mensual por 50 cuotas igual al 100%) y el grupo habrá podido adquirir 100 automóviles (2 por mes a lo largo de 50 meses resulta igual a 100 vehículos), con lo que cada integrante del grupo tendrá su unidad.

El sistema, en nuestro país, se encuentra sujeto a la supervisión de la Inspección General de Justicia (Departamento Federal de Ahorro), organismo de control que depende del Ministerio de Justicia.

Como el precio de los vehículos –y, consecuentemente, el de las cuotas– siguió linealmente el aumento del dólar, los transportistas que habían adquirido un camión por este sistema y que todavía lo estaban pagando se encontraron con que a la fuerte suba de precios de sus insumos (combustible, cubiertas) y el retraso del aumento de los fletes que percibían se les agregaba un aumento desmesurado de las cuotas, que llegaron casi a cuadruplicarse –ya que el precio de los vehículos seguía el valor del dólar–, produciendo un importante ahogo financiero en el sector. El reclamo a las autoridades fue inmediato.

En un intento (correcto en su intención pero irresponsablemente apresurado en su materialización) de proteger a ese sector, la Inspección General de Justicia dictó el 4/2/2002 la Resolución nº 1/2002, por la que obligaba a congelar el importe de las cuotas de esos planes a valores, en pesos, de diciembre de 2001, estableciendo, además, que el pago de la cuota a ese valor tenía efectos cancelatorios. Es decir, el que pagaba, por ejemplo, en febrero 2002 la cuota nº 37 a valores, en pesos, de diciembre 2001, cancelaba su obligación en relación con esa cuota y sólo debía de la nº 38 en adelante. Nótese que no se congelaba el precio del bien, ya que ese organismo no tenía facultades para hacerlo, sino sólo el de las cuotas de los planes de ahorro.

Lo que no se advirtió fue que el congelamiento de cuotas, si bien aliviaba la situación financiera de los suscriptores que ya habían

resultado adjudicatarios, perjudicaba enormemente no sólo a las empresas organizadoras de círculos de ahorro sino, además, a los suscriptores que aún se encontraban en período de ahorro, sin vehículo adjudicado, muchos de los cuales, seguramente, verían irremisiblemente perdido el dinero presuntamente ahorrado, sin ninguna posibilidad de hacerse del bien objeto del plan suscripto. En efecto, de continuar el sistema de esa manera, cuando todos hubieran pagado sus correspondientes 50 cuotas el grupo no habría podido adquirir los 100 camiones necesarios para adjudicar uno a cada uno de los integrantes sino un número sensiblemente menor. Los 15, 18 o 20 ahorristas que quedaran últimos en la lista de adjudicatarios no podrían jamás ser propietarios del bien para el cual habían estado pagando todas esas cuotas.

Ante ello, debió dictar, cinco meses después, la Resolución n° 9/2002 que daba marcha atrás en la decisión adoptada y reencauzaba correctamente la cuestión.

Claramente, en el ejemplo señalado, se buscó sólo la solución para el sector reclamante sin hacer un análisis global del problema.

TERCERA ETAPA

La elaboración del texto legal

Un tercer paso en la génesis de la ley es la elaboración del texto normativo.³¹

31 Sobre este tema puede verse UBERTONE, FERMIN P., “La calidad de la información, requisito básico para la calidad de la legislación”, publicado en *Calidad en la Función Legislativa*. Colección de Estudios Parlamentarios, Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, República Argentina, 2006, p. 146 y ss.

Ya había adelantado, al hablar de la recepción de la demanda social, que los proyectos de ley y las leyes en general contienen dos elementos perfectamente distinguibles aunque se presenten inescindiblemente unidos: el contenido jurídico y el texto que lo contiene.

Muchas veces en la tarea parlamentaria se privilegia el acuerdo sobre el contenido y se descuida la traducción de ese contenido a un texto escrito, olvidando que lo que quedará finalmente aprobado, publicado y conocido por la población será sólo el texto escrito.

Si ese texto es defectuoso, en cuanto a la calidad técnica de su elaboración, podrá verse desvirtuado –y generalmente sucede– el contenido preceptivo, la norma jurídica que quiso establecerse, con lo que el resultado real de la transformación social será diferente, muy diferente o aun contrario al proyectado.

Ya he señalado más arriba que aunque el cliente o destinatario final de la ley es la ciudadanía en su conjunto, existe una intermediación en la aplicación de la ley a un caso concreto que está en manos del Poder Judicial, del juez.

Y el juez, al aplicar la ley, buscará primeramente la interpretación literal; sólo si ésta no le satisface buscará otros complementos interpretativos como la interpretación contextual o armónica con el resto del ordenamiento jurídico o la interpretación teleológica tratando de encontrar cuál fue la finalidad que el legislador tuvo en mente al aprobar ésa ley. Pero si la interpretación textual es suficiente, tomará sólo esa.

Igualmente, si del texto se desprenden dos o más interpretaciones posibles el juez escogerá una de ellas, la que le parezca más adecuada.

Por último, en caso de que el juez no encuentre en la ley y en el sistema jurídico que esté prevista la solución a aplicar en el caso bajo su juzgamiento, buscará una solución armónica con el orden jurídico y dictará su sentencia por aplicación de otros principios de leyes

análogas, de principios generales del derecho o de lo que el sistema jurídico de ese país le indique.³²

Lo que es menester advertir es que, en estos casos, el juez se transforma en verdadero legislador, lo cual no sólo atenta contra el principio republicano de división de funciones sino que tiene graves consecuencias en la comunidad.

En efecto, si yo he actuado de acuerdo con lo que a mi entender prescribe la ley y, *a posteriori*, el juez decide que mi interpretación es errada y que la interpretación valedera es distinta o contraria, la seguridad jurídica desaparece por completo.

Adicionalmente, cabe señalar que el hecho de que un juez, por deficiencias técnicas del texto legal, arribe a una solución determinada, no garantiza en absoluto que otro juez, frente al mismo problema, arribe a la misma solución. La igualdad ante la ley, por lo tanto, se transforma en una ficción; ante dos hechos objetivamente iguales, a un ciudadano se le aplicará la ley según la interpretación del juez A y a otro ciudadano se le aplicará una ley distinta, que es la que surge de la interpretación del juez B.

Como vemos, de nada vale que el legislador, el cuerpo legislativo en nuestro caso, acierte perfectamente con la solución jurídica adecuada si esa solución no se plasma de un modo correcto en el texto escrito, que es lo que, finalmente, se aprobará.

32 El Código Civil anterior establecía, en su artículo 15, que “Los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes”. A su vez, el artículo 16 prescribía: “Si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras, ni por el espíritu de la ley, se atenderá a los principios de leyes análogas; y si aún la cuestión fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso”. La reforma normativa del año 2014 que unificó el Código Civil y el Código de Comercio en un único Código Civil y Comercial reemplazó el contenido de estos artículos por los nuevos artículos 1º, 2º y 3º; los nuevos textos, aunque con bastantes falencias en cuanto a su técnica legislativa, disponen aproximadamente lo mismo.

El texto normativo como tal, entonces, se transforma en un producto muy importante en la función legislativa de un cuerpo parlamentario.

A este producto se le pueden aplicar muchas de las reglas y herramientas de la calidad de las que he hablado más arriba.³³

La definición del modelo

Por lo pronto, es posible definir el modelo del producto en cuanto a cuáles son las características técnicas que debe tener para ser un producto de calidad; para que “la guitarra suene bien”.

En primer lugar, es necesario que el texto escrito sea un fiel reflejo de la decisión que quiso tomarse. Muchas veces una palabra mal utilizada, un signo de puntuación faltante o sobrante producen que lo que realmente dice el texto sea diferente de lo que se quería decir.

Un par de ejemplos ilustran sobre esto.

Ejemplo 1:

Artículo 2°.- Incorpórase el artículo 11 a la Ordenanza N° 48.455 (B.M. N° 19.911) el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 11 - Prohíbese la utilización de equipos de radiaciones ultravioletas, camas solares o similares a personas menores de dieciocho (18) años”.

LEY N° 2.012 – CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Del texto de los fundamentos del proyecto y del despacho de la comisión surge claramente que la intención fue prohibir que los

33 En el marco de las tareas desarrolladas en el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) me tocó participar en el grupo de trabajo dirigido por el Dr. Fermín P. Ubertone que elaboró la Norma IRAM 30.701. Técnica legislativa. Requisitos del texto de la ley.

menores de 18 años utilizaran el sistema de camas solares para obtener un bronceado relativamente artificial.

Sin embargo, lo que efectivamente dice el texto del ejemplo es que los menores de 18 años no pueden manejar dichas máquinas.

En realidad el texto debió haber sido:

“Prohíbese la utilización de equipos de radiaciones ultravioletas, camas solares o similares en personas menores de dieciocho (18) años”. Nótese que el simple cambio de la preposición “en” por la preposición “a” tergiversa completamente el sentido de lo que el legislador quiso expresar.

Ejemplo 2:

Art. 9.- El Presidente de la Legislatura remite el texto al Poder Ejecutivo quien debe publicarlo dentro de los diez (10) días de recibido en el Boletín Oficial. La Ley entra en vigencia a partir del día siguiente a su publicación o en el plazo que ésta disponga.

LEY Nº 89 – CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La primera oración sólo obliga al Poder Ejecutivo a publicar el texto dentro de los diez días desde que la envió al Boletín Oficial, pero no le fija plazo para enviar el texto al Boletín Oficial. Debió haberse agregado una coma después de la palabra “recibido”:

“[...] debe publicarlo dentro de los diez días de recibido, en el Boletín Oficial”.

La existencia o no de la coma cambia completamente el sentido de la norma.

Además, la ley debe ser suficientemente precisa en cuanto a qué es lo que prescribe.

Es éste un defecto muy frecuente en la legislación. Se escribe de una manera tal que puede interpretarse del modo que requiere la decisión política adoptada pero no se advierte que, además, puede haber otras interpretaciones.

Si el texto permite más de una interpretación es el juez quien dirá cuál es la interpretación válida, con las consecuencias ya señaladas en relación con la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley.

Nuevamente un par de ejemplos ilustran sobre la cuestión.

Ejemplo 1:

Artículo 16º - RESIDENCIA.

Los jueces y juezas y demás funcionarios/as judiciales deben residir en la ciudad de Buenos Aires o en un radio hasta de setenta (70) kilómetros de la misma.

Para residir a mayor distancia, debe solicitarse autorización del Consejo de la Magistratura.

LEY Nº 7 - CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Lo subrayado, ¿qué significa? ¿Debe lograrse autorización del Consejo de la Magistratura o sólo debe solicitárselo como indica la literalidad del texto?

Ejemplo 2:

ARTICULO 16.- Queda prohibido, asimismo, el uso del fuego en el ámbito rural, forestal, turístico y de interfase en todo el territorio provincial. El uso del fuego en violación a esta norma, dará lugar a las sanciones previstas en esta Ley.

LEY Nº 5.460 – PROVINCIA DE SAN LUIS

Prohibir “el uso del fuego” sin otras aclaraciones, ¿implica también la prohibición de fumar, de prender velas o estufas, de cocinar y de una considerable cantidad de acciones humanas que se desarrollan a diario?

Si ésa es la interpretación válida, parece exagerada la prohibición.

Por otra parte, la claridad del texto normativo es también de fundamental importancia.

No debemos olvidar que las leyes, para poder ser cumplidas por la población, deben poder ser comprendidas por ella. Si el texto es oscuro, difícil de comprender, se está atentando contra la posibilidad de una percepción sencilla de su contenido por parte de la ciudadanía.

Artículo 24º - ATRIBUCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO

El Comité Ejecutivo tiene a su cargo el despacho de las cuestio-

nes de mero trámite del Consejo, que puede delegar en los funcionarios de dicho órgano que se establezcan en el reglamento del cuerpo.

LEY N° 31 - CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La utilización de oraciones subordinadas hace que sea imposible saber con certeza qué prescribe la ley en cuanto a quién puede delegar y en quién se puede delegar.

Muchas veces las leyes, sobre todo las que refieren a normas que atañen a sectores muy específicos, se redactan de acuerdo con el lenguaje y la jerga habitual entre los profesionales de ese sector, olvidando que su cumplimiento recaerá sobre la totalidad de la ciudadanía, que en buena proporción puede no estar familiarizada con ese lenguaje.³⁴

Por último, el texto normativo debe ser conciso.

En castellano, como en cualquier otro idioma, el sentido de una frase es mayor que la suma de los sentidos individuales de las palabras; el orden en que están colocadas aumenta el significado total.³⁵

34 En nuestro país se ha conformado recientemente la “RED DE LENGUAJE CLARO”, con el fin de “*promover en los organismos del Estado y demás instituciones públicas, la utilización de un estilo de redacción simple y eficiente en el contenido de los documentos y actos públicos, como una forma de facilitar la comprensión y el acceso universal para todos los ciudadanos*”, según reza el documento fundacional. Los organismos fundantes de esta red fueron el Senado de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia. El tema está difundándose mediante la creación de redes locales.

35 Un ejemplo clásico al respecto es que “Veo todo lo que como” no significa lo mismo que “Como todo lo que veo”, a pesar de que en ambas oraciones se utilizan exactamente las mismas cinco palabras y el sentido individual de cada una de ellas es el mismo en una oración y en la otra. Hay ejemplos más curiosos, como

Por tal causa, el exceso de palabras en un texto legal conspira contra su precisión y, muchas veces, contra su claridad.³⁶

Artículo 3º - Aplicación e interpretación. En la aplicación e interpretación de la presente ley, de las demás normas y en todas las medidas que tomen o en las que intervengan instituciones públicas o privadas, así como los órganos legislativos, judiciales o administrativos es de consideración primordial el interés de niños, niñas y adolescentes.

LEY N° 114 – CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El exceso de palabras parece diluir el mandato que la ley pretende dar a todas aquellas personas físicas o jurídicas que, de modo habitual o circunstancialmente, estén vinculadas con la interpretación o la aplicación de leyes relacionadas con menores.

Se ensaya a continuación un posible texto de reemplazo que, a nuestro entender, es más preciso y más claro que el que trae la ley.

“Artículo 3º - Interpretación y aplicación. La interpretación y aplicación de las leyes debe hacerse a favor del interés de niños, niñas y adolescentes.”

Nótese que de 48 palabras, el texto se ha resumido a 18.

El control de los insumos

Definido el modelo, corresponde analizar cuál es la posibilidad de controlar la calidad de los insumos que se utilizarán para la elaboración de ese producto.

El insumo básico para la elaboración del texto normativo, sea que estemos analizando la tarea del legislador elaborando el proyecto o la

que la expresión “no sólo basta” significa que sobra mientras que “no basta sólo” significa que no alcanza, que falta.

36 Sobre este tema de los requisitos del texto normativo puede verse el ya citado trabajo de UBERTONE FERMÍN P., *La calidad del texto normativo*, ponencia presentada en el panel y el Congreso a que refiere la nota 9.

de la comisión elaborando el despacho que se someterá a la aprobación del pleno, es la decisión acerca del contenido jurídico, del precepto normativo que quiere dictarse.

Por ese motivo, es absolutamente necesario que la decisión sea clara. Si no se conoce exactamente cuál es la decisión acerca del contenido resultará imposible lograr una buena calidad en el continente, el texto.

Muchas veces es dable encontrar textos normativos imprecisos, no por carencia de habilidades técnicas de quien lo redactó sino porque la decisión acerca del contenido no fue suficientemente aclarada.

Un ejemplo patente de ello contiene la Constitución Nacional de la República Argentina, según texto aprobado en la reforma de 1994.

Se transcriben a continuación párrafos de algunos artículos de la Constitución que refieren al jefe de gabinete de ministros.

Artículo 53.- Sólo ella [la Cámara de Diputados] ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, [...].

Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

El Poder Ejecutivo [...] dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

Artículo 100.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros [...]

[...].

Al jefe de gabinete de ministros. [...], le corresponde:

[...]

9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.

10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Evidentemente, en los textos con subrayado simple el criterio es que el Jefe de Gabinete no es un ministro; sin embargo, de los textos con subrayado doble se infiere claramente que sí es un ministro. Nótese la enorme similitud existente –casi identidad– entre lo preceptuado en el inciso 9 del artículo 100 (referido al Jefe de Gabinete) y el siguiente:

Artículo 106.- Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

Si el jefe de Gabinete es un ministro, esta facultad de asistir a las sesiones de Congreso está claramente establecida en el artículo 106. ¿Por qué se lo señala tan expresamente en el artículo 100, inciso 9? ¿Porque no es un ministro?

En lo personal, creo que esta ambigüedad acerca de si el jefe de gabinete es o no es un ministro que trae el texto constitucional no se debe a la falta de adecuados conocimientos técnicos de los redactores de la Constitución, sino simplemente a que no quedó claramente establecida cuál era la decisión política al respecto.

Ante ello, ¿cómo debe interpretarse este artículo?

Artículo 71.- Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

¿Puede una Cámara legislativa hacer venir al Jefe de Gabinete para pedirle explicaciones?

Si el Jefe de Gabinete es un ministro, sí; si no es un ministro, no.

¿Cómo puede lograrse esa claridad necesaria en el contenido?

El técnico legislativo que elabora el texto debe ser lo suficientemente perspicaz como para, ante cualquier duda, saber inquirir al decisor político acerca de cuál es el contenido que quiso dársele a la norma o a la ley.

El proceso de elaboración del texto

Definidos el modelo y los insumos, debemos ver ahora cuál es el proceso que debe seguirse para la elaboración de un texto normativo de adecuada calidad.

Las reglas que rigen ese proceso constituyen la Técnica Legislativa.

"[...] la Técnica Legislativa es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas. Cada una de estas destrezas específicas es una técnica legislativa particular (por ej., la técnica del incisado, la técnica del epigrafiado, etc.)."³⁷

Los autores que han tratado este tema en Argentina distinguen cuatro componentes o cuatro pilares básicos de la técnica legislativa: a) la estructura del dispositivo normativo, b) el estilo y la redacción normativos, c) la dinámica de la ley y de la legislación y d) la lógica de los sistemas normativos.

Cada uno de ellos apunta a un aspecto específico en la correcta formulación de un texto legal.

37 UBERTONE, FERMÍN P., *La calidad del texto normativo*, ponencia presentada en el panel y el Congreso a que refiere la nota 9.

El objeto de la estructura es hacer fácilmente accesible el conocimiento del contenido de la ley y de las normas que la integran. La correcta división de la ley en agrupamientos menores (capítulos, títulos, partes, secciones), el poner un nombre a la ley y a cada uno de los agrupamientos, el colocar un epígrafe a cada artículo facilita ese acceso. Una buena estructura permite construir un índice de la ley, mediante el cual el usuario, sea o no profesional, puede encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita.³⁸

La redacción, por su parte, tiende a asegurar que el texto de la ley cumpla los requisitos de precisión, claridad y concisión y que, consecuentemente, será interpretado del mismo modo por todos aquellos que deban utilizarlo y cumplirlo.

La dinámica legislativa apunta a lograr una correcta inserción en el orden jurídico de las normas contenidas en la ley que estamos elaborando. La sanción de una nueva ley implicará, necesariamente, una adecuación en el orden jurídico vigente a ese momento: deberán modificarse o derogarse otras normas. Un correcto manejo de las reglas referidas a la dinámica legislativa permite una mayor certeza en cuanto a cuáles son las normas que mantienen su vigencia y cuáles las que la han perdido.

38 Cabe señalar que el modo usual de estructurar las leyes en Argentina es diferente del utilizado en otros países, por ejemplo en las leyes españolas. En éstas cada artículo suele comprender varias o incluso muchas normas; ese tipo de estructura es semejante al que se utiliza en los tratados internacionales o en el Código de Derecho Canónico, donde un artículo puede contener varios cánones. En nuestro país, en cambio, lo más usual y generalizado es estructurar la ley tomando como unidad del texto normativo el artículo: cada artículo debe contener una sola norma o precepto jurídico unitario.

A mi entender, no puede considerarse mejor ni peor un sistema u otro. Lo que es importante es que, cualquiera sea el sistema que se utilice, la ley resulte fácilmente accesible.

Finalmente, las reglas referidas a la lógica de los sistemas normativos procuran evitar las lagunas, contradicciones y redundancias en el sistema jurídico.

No obstante, estos cuatro pilares de la técnica legislativa (estructura, redacción, dinámica y lógica), si bien pueden analizarse y estudiarse por separado, confluyen todos ellos al momento de tener que redactar un texto normativo.

No es del caso desarrollar aquí un tratado o un estudio acabado sobre técnica legislativa. Simplemente quiero destacar que esas reglas, que en algunos parlamentos se encuentran suficientemente consolidadas, constituyen la base de la calidad del proceso de elaboración del documento normativo.³⁹

El control de producto

Como último paso de los reseñados más arriba veremos ahora lo referente al control del producto, en nuestro caso el proyecto de ley.

Para ello se utiliza en algunos parlamentos del mundo una herramienta proveniente del ámbito de gestión de la calidad, que son las listas de verificación (en su versión inglesa, *checklist*).⁴⁰

Estas listas de verificación son una relación secuencial de actividades que deben realizarse, o que debieron haberse realizado, en la ejecución de determinado proceso.

39 Al respecto puede verse PÉREZ BOURBON, HÉCTOR, *Manual de Técnica Legislativa*, op. cit. También PÉREZ BOURBON, H. Y OTROS, *Reglas Prácticas de Técnica Legislativa*. Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 2000.

40 Sobre este tema puede verse SVETAZ, MARÍA ALEJANDRA, *El control de calidad en un cuerpo legislativo: las checklists o listas de verificación*, ponencia presentada en el 2º Congreso de Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, 29 de septiembre al 1º de octubre de 2004. También MUSTAPIC, MARCELA Y GERVÁN, MARIANO, *La calidad de la decisión normativa y un componente ineludible: la interacción entre el Poder Legislativo y la sociedad*, ponencia presentada en el mismo Congreso.

Los principales objetivos de estas listas son:

- a) actuar como recordatorios de lo que debe hacerse;
- b) conformar registros detallados de que se hizo todo lo que había que hacer, incluyendo opcionalmente los resultados obtenidos; o
- c) actuar como recordatorios y también como registros.

La utilización de estas listas permite que al concluirse la elaboración del proyecto, sea que lo esté preparando el legislador para presentarlo en la Cámara, sea que la comisión esté redactando el despacho que propondrá al pleno, pueda verificarse que se han seguido todos los pasos y se han realizado todas las acciones del proceso.

Es el cuerpo legislativo, en cada caso, el que debe decidir cuál es el objetivo buscado: si se lo quiere simplemente como un recordatorio para el que elabora el proyecto o si deberá dejarse constancia escrita del cumplimiento de cada uno de los pasos.

Tenemos aquí, entonces, otro ejemplo de una herramienta de gestión de la calidad perfectamente utilizable en un cuerpo parlamentario.

Un ejemplo de lista de verificación, sumamente reducido, podría ser el siguiente:

Respecto de la viabilidad jurídica

- 1. ¿Es necesario sancionar una ley sobre esta materia?*
- 2. ¿Se analizó la constitucionalidad de la ley que se está proyectando y su correcto encuadre en el orden jurídico?*
- 3. ¿Está seguro de que el presente proyecto no estaría mejor enmarcado como proyecto de declaración o de resolución?*
- 4. ¿Se analizó la jurisprudencia existente sobre el tema?*
- 5. ¿Consultó si la materia objeto de su proyecto está o no regulada en algún aspecto, o si hay proyectos presentados para su regulación o modificación?*
- 6. ¿Está seguro de que la ley proyectada no modifica algún código vigente?*

Respecto de la viabilidad práctica

1. *¿Se evaluó el impacto que tendría la ley proyectada desde el punto de vista social, económico y político?*
2. *De ser aprobada, ¿se aproximaría la ley al sentir de los ciudadanos?*
3. *¿Fueron consultados los actores interesados?*
4. *¿Es practicable la regulación proyectada?*
5. *En caso de que el proyecto contenga plazos, ¿se considera posible su cumplimiento por parte de quien deberá aplicarla?*
6. *¿Fue analizada la factibilidad administrativa y presupuestaria de la ley proyectada?*
7. *Si la aplicación de la ley proyectada implica erogaciones del Estado, ¿se establece expresamente y con el máximo nivel de desagregación posible cuál es la partida presupuestaria a la cual afectar tal gasto?*

Respecto de la técnica legislativa utilizada

1. *¿Se ha revisado la lógica del articulado a efectos de evitar la existencia de lagunas, contradicciones o redundancias en relación con el sistema normativo?*
2. *¿Se ha verificado que no haya omisiones respecto de los contenidos esenciales e indispensables de la ley?*
3. *¿Se tuvieron en cuenta las reglas de técnica legislativa y de elaboración de fundamentos para la redacción del proyecto?⁴¹*

Esta herramienta, por otra parte, puede ser de utilidad no sólo en la preparación del proyecto normativo, sino que también es aplicable a otras etapas del proceso de génesis y elaboración de la ley.

41 A este efecto pueden utilizarse las reglas contenidas en la Norma IRAM 30.701, ya mencionada en la nota 33, que es una norma certificable.

A continuación reproduzco algunas de las preguntas planteadas en el Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes (Resolución del 11 de diciembre de 1984, catálogo elaborado por los ministerios de Justicia e Interior de Alemania), conocido como el "cuestionario azul" por el color del papel en el que se halla impreso.

- *¿Se debe intervenir?*
- *¿De dónde vienen las exigencias?*
- *¿Qué fundamentos se invocan?*
- *¿Cuál es la situación jurídica y fáctica actual?*
- *¿Qué defectos se han encontrado?*
- *¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica, jurisprudencial, etc., guardan relación especial con el problema?*
- *¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay por resolver?*
- *¿Qué sucedería si nada se hace?*
 - *Se agravaría el problema*
 - *Permanecería invariable*
 - *Se resolvería con el paso del tiempo*
 - *Se resolvería por la autorregulación de las fuerzas sociales sin intervención estatal*
 - *¿Con qué consecuencias?*
- *¿Qué alternativas existen?*
- *¿Cuál ha sido el resultado del análisis del problema?*
- *¿Dónde se encuentran las causas del problema?*
- *¿Qué factores pueden influir?*
- *¿Con qué actuaciones podrían evitarse nuevas normas?*
- *¿Debe intervenir el Estado federal?*
- *¿Puede alcanzarse el objetivo aplicando el principio de subsidiariedad?*
- *¿Hasta dónde deben emplearse competencias estatales?*
- *¿Debe aprobarse una ley?*
- *¿La materia es susceptible de ser regulada por ley?*

- *¿Por qué no es suficiente una norma administrativa?*
 - *¿Hay que actuar ahora?*
 - *¿Por qué hay que actuar ahora?*
 - *¿Qué supuestos de hecho y relaciones deben ser aún investigados?*
 - *¿Por qué no pueden esperarse modificaciones predecibles?*
 - *¿Qué conflicto de intereses hay que esperar que se produzcan?*
 - *¿Es practicable la norma?*
 - *¿La regulación es comprensible y próxima a los ciudadanos?*
 - *¿Se encuentra próxima a la comprensión y aceptabilidad social?*
 - *¿Por qué no se pueden suprimir las limitaciones de la libertad previstas, o los deberes de colaboración impuestos?*
 - *¿Pueden ser sustituidas por cargas menores?*
 - *¿Pueden los afectados entender la nueva regulación a la vista de las palabras elegidas, de la construcción y extensión de las frases, así como de la sistemática, lógica y abstracción del precepto?*
 - *¿Guarda una adecuada relación la utilidad de la norma y su costo impositivo, financiero o económico?*
 - *¿Puede exigirse la carga de los costos impositivos, financieros o económicos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?⁴²*
-

El cuestionario transcrito más arriba, por ejemplo, formaría parte del que debería utilizarse para la etapa de análisis global del problema y búsqueda de la solución globalmente más conveniente, que he descrito y tratado como segunda etapa.

CUARTA ETAPA

La búsqueda y obtención del consenso

No puede olvidarse que las decisiones que toma un cuerpo legislativo son siempre basadas en acuerdos relativamente numerosos de voluntades. Por lo tanto, más allá de la calidad técnica del proyecto que se presenta, debe lograrse que un número suficiente de legisladores esté dispuesto a apoyarlo y votarlo favorablemente.

La etapa de la búsqueda y obtención del consenso resulta, en consecuencia, de fundamental importancia para que el proyecto que se ha meditado, estudiado y elaborado tenga la posibilidad de convertirse en una ley concreta.

Aunque he colocado esta etapa de búsqueda de consenso como una etapa posterior a la de elaboración del texto normativo, ello sólo se da exactamente así cuando se está tratando un proyecto, generalmente proveniente del Poder Ejecutivo, que tiene un sustento político muy fuerte; aun en esos casos, sin embargo, el texto podrá sufrir modificaciones por causa, precisamente, del consenso que va lográndose.

En realidad, en la tarea habitual de un cuerpo parlamentario, la discusión y la búsqueda de consenso van dándose en forma paralela a la elaboración del texto que surgirá como despacho de comisión. Esto produce un inconveniente, que trato más abajo, que consiste precisamente en mezclar ambas discusiones.

En otros trabajos míos anteriores había invertido el orden colocando como tercera etapa la búsqueda de consenso y como cuarta, una vez resuelto el contenido jurídico que se aprobaría, la elaboración del texto. Esa perspectiva responde a una visión más ideal del proceso; la que vuelco en este trabajo se aproxima más a lo real: se trabaja sobre un texto ya existente aunque, durante la discusión, se lo ajuste y modifique.

Hilando más fino, podríamos decir que la etapa de búsqueda de consenso tiene dos momentos: el primero de ellos durante el debate en comisión y da como resultado la aprobación del texto que se publicará como despacho para ser incorporado al orden del día.

Producido el despacho, entramos en un segundo momento, que es la negociación entre los diferentes bloques y sectores políticos del cuerpo para lograr su aprobación en el recinto. Este segundo momento puede producir algunos nuevos acuerdos que terminarán de ajustarse durante la sesión, con el inconveniente ya señalado acerca de que puede desvirtuarse una buena redacción original.

Tanto en uno como en otro de los momentos de esta etapa son también aplicables reglas y herramientas provenientes de gestión de la calidad.

Características del debate parlamentario

Es muy importante advertir acerca de las características especiales de este debate, sumamente diferente a lo que muchas veces muestran los medios de comunicación y, consecuentemente, a lo que la generabilidad de la ciudadanía imagina.

En efecto, es habitual, al menos en Argentina, que en períodos pre-electorales la televisión, y en menor medida la radio, organice supuestos “debates” entre los candidatos a legisladores de listas opositoras, con la pretensión de mostrar así a la ciudadanía cuál es el perfil, la capacidad y la idoneidad de cada uno de esos candidatos.

Los candidatos suelen caer en la trampa y el “debate” se transforma en una enconada pelea por ver quién es capaz de destruir los argumentos del otro y mostrarse como triunfador en la lid.

No es eso el debate parlamentario. En todo caso, eso se asemeja más al debate judicial, entre defensor y fiscal, que a diario muestran las películas y las series televisivas.

En el debate judicial, ni el abogado defensor puede transigir con la inocencia de su cliente ni el fiscal puede negar la culpabilidad del imputado. Cada uno de ellos buscará destrozarse los argumentos del adversario para lograr que el juez –o el jurado, según el caso– le dé la razón a su parte.

El debate parlamentario, en cambio, tiene un sentido completamente diferente. Como ya señalara, el debate en las comisiones busca

acercar posiciones originalmente encontradas en una solución común que satisfaga a todos.

El debate judicial está dirigido a un tercero –el juez o el jurado–, que es quien tiene que decidir; los que debaten no deciden, sino que cada uno busca convencer a quien debe decidir –y que no interviene en el debate– de que es él quien tiene razón. En las comisiones parlamentarias los que debaten son los mismos que deben decidir; no se trata de convencer a un tercero sino a un par y, en buena medida, a uno mismo.

En el debate judicial el defensor gana si el fiscal pierde y el fiscal gana con la derrota del defensor. En el debate parlamentario sólo se gana si ganan todos; si un sector de la comisión se considera derrotado, el debate no ha sido realmente fructífero y la victoria circunstancial de los presuntos triunfadores puede no ser más que una victoria pírrica.

Ello porque, en rigor, el fin perseguido en el debate es lograr un punto de acuerdo común partiendo de intereses contrapuestos.

El hablar de intereses contrapuestos sobre objetivos comunes parecería adolecer de una contradicción intrínseca; sin embargo, no es así. Es una situación que se da con frecuencia, con mucha más frecuencia de la que uno sospecharía, en la vida cotidiana.

Suelo poner como ejemplo de ello la compra de una casa. Tanto el comprador como el vendedor tienen un objetivo común: la transferencia de la propiedad; sin embargo, sus intereses son contrapuestos: por ejemplo, el comprador busca un precio bajo y el vendedor, un precio alto. En el juego de ofertas y contraofertas cada uno de ellos mantendrá transigentemente su posición sin perder de vista el objetivo común: para uno, vender; y para el otro, comprar.

Si el vendedor es intransigente en el precio y no acepta rebajar nada o si el comprador permanece tercamente en su oferta inicial, lo más probable es que la casa no se venda y ninguno de los dos habrá conseguido su objetivo.

Si cada uno es capaz de ceder parcialmente en sus intereses podrá lograrse el objetivo común, la venta de la casa, y ambas partes se sentirán satisfechas con el resultado.⁴³

Veamos entonces algunas recomendaciones que es bueno tener en cuenta si pretende obtenerse un debate realmente fructífero.

Los insumos del debate

El debate en las comisiones parlamentarias tiene básicamente dos insumos. Uno de ellos es palpable y externo: la adecuada información sobre el problema; el otro es interno e inasible: la vocación de acuerdo de los legisladores integrantes de la comisión.

Resulta obvio que cuanto más se conozca del tema y cuanto mayor sea la vocación de ponerse de acuerdo más fácil será lograr un consenso de fondo.

La información sobre el tema

De estos dos insumos la comisión sólo se encuentra en condiciones de controlar y mejorar uno de ellos y de un modo parcial: la adecuada información sobre el tema.

El primer aporte en relación con esta cuestión deberían ser los fundamentos contenidos en el mismo proyecto que se ha presentado. Ya he tratado esta cuestión al desarrollar la primera etapa de la elaboración de la ley: la recepción de la demanda social; allí remito.

Más allá de esa información inicial, es posible que el personal estable de las comisiones o de otros sectores de la cámara elabore in-

43 Ya había advertido más arriba, cuando traté la segunda etapa, que los intereses de la sociedad en general son contrapuestos; esa divergencia de intereses se refleja en el seno de las comisiones. También volveré sobre este tema en el punto que sigue, al analizar la quinta etapa, la aprobación formal de la ley.

formación complementaria que contribuya a clarificar la cuestión en tratamiento.

La calidad de este trabajo es muy diferente entre los distintos cuerpos legislativos de la Argentina y, aun dentro del mismo cuerpo, sumamente variable de una comisión a otra.

Hay algunas comisiones de algunas cámaras legislativas que desarrollan muy interesantes apoyos a la tarea de los legisladores mediante búsqueda de antecedentes de derecho local y de derecho comparado, estadísticas, cuadros comparativos; en algunos ámbitos son también usuales las reuniones de asesores, previas a las reuniones de legisladores, para ir clarificando aquellas dificultades técnicas que el proyecto o los proyectos en análisis pudieran tener.

También colabora con la adecuada información sobre el tema la modalidad de trabajo de algunas comisiones de llevar a cabo rondas de consulta e intercambios de opiniones con los sectores que se verán más directamente afectados, como también con especialistas en el tema.⁴⁴

Asimismo, sobre todo en algunas leyes, resulta más que útil casi imprescindible consultar con los órganos pertinentes del Poder Ejecutivo que serán los encargados de instrumentar esa ley. De nada serviría una ley magníficamente diseñada desde una perspectiva ideal si su puesta en ejecución resulta imposible o extremadamente difícil.

Sin embargo, en otros casos las comisiones simplemente se limitan a ser meros tramitadores de expedientes y papeles, con lo que los proyectos llegan a la discusión de los legisladores integrantes de la comisión sin el más mínimo estudio previo.

44 En mi experiencia parlamentaria he podido observar que, por lo general, existe una excelente predisposición por parte de los profesores universitarios y los académicos para colaborar en forma desinteresada con los órganos parlamentarios participando de reuniones y paneles con esa finalidad.

La posibilidad de búsqueda de antecedentes es también variable de una cámara a otra. En algunos lugares existen oficinas técnicas de muy buen nivel, como la Dirección de Información Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación o la Dirección General de Archivo Legislativo (ex Centro de Documentación Municipal – CEDOM) en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; en otras, esta posibilidad de asesoramiento por parte de la estructura estable de la cámara es prácticamente inexistente.

De cualquier manera, esta mejora del insumo es, como dije, siempre parcial por cuanto no existe, por parte de la comisión, ninguna posibilidad de exigir a los legisladores que esos antecedentes que la comisión ha preparado sean debidamente estudiados y analizados por cada uno de ellos.

La voluntad de acuerdo

El otro gran insumo, la voluntad de acuerdo, es totalmente incontrolable por parte de la comisión y aun de la Cámara en su conjunto. En mi experiencia personal, tanto en el Congreso Nacional como en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, he conocido a varios –tal vez demasiados– legisladores para los cuales la única posibilidad de lograr acuerdos era que todos los demás les diesen la razón. Pésimos legisladores, sin duda, pese a que algunos de ellos tenían cierta aureola de intelectualidad.⁴⁵

45 Por causa de la crisis política que asuela a la Argentina desde hace algunos años se ha enfatizado últimamente en ciertos sectores de opinión la demanda de exigir determinadas capacidades, determinados conocimientos, determinados estudios a quienes pretenden postularse como legisladores. En lo personal, y así lo he sostenido en algunas charlas y conferencias, considero que el legislador sólo debe cumplir, indefectiblemente, tres requisitos: a) saber distinguir el bien del mal; b) saber distinguir lo importante de lo accesorio; y c) tener una decidida vocación de ponerse de acuerdo con otros. Los demás atributos podrá conseguirlos con asesoramiento pero sin éstos no logrará nunca ser un buen legislador.

Transcribo a continuación un cuadro presentado por María Alejandra Svetaz en su exposición sobre "La interacción con la sociedad - la participación ciudadana", en el marco del Proceso de Participación Ciudadana para la Reforma de la Carta Orgánica Municipal organizado por el Concejo Municipal de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro, República Argentina, los días 19 y 20 de mayo de 2006.

Allí pueden apreciarse algunas actitudes propias de quien busca la discusión como enfrentamiento –lo que la autora llama "debate"– y quien pretende la discusión como búsqueda de acuerdos –que llama "diálogo"–; se corresponden, de alguna manera, a la diferencia que he señalado entre el debate judicial y el parlamentario.

DEBATE	DIÁLOGO
<i>Suponer que existe una respuesta correcta y que uno la tiene.</i>	<i>Asumir que mucha gente tiene partes de la respuesta.</i>
<i>Tratar de demostrar que el otro está equivocado (combativo).</i>	<i>Trabajar hacia un entendimiento común (colaborativo).</i>
<i>Ver dos lados de un solo tema.</i>	<i>Ver todos los lados del tema.</i>
<i>Tratar de ganar.</i>	<i>Tratar de explorar una base común.</i>
<i>Escuchar para encontrar fisuras y armar argumentos en contra.</i>	<i>Escuchar para entender, encontrar un significado y acuerdo.</i>
<i>Defender nuestras suposiciones como verdades.</i>	<i>Revelar y revisar nuestras propias suposiciones.</i>
<i>Defender nuestro propio punto de vista en contra del de los otros.</i>	<i>Admitir que las ideas de los otros pueden mejorar las propias.</i>
<i>Buscar puntos débiles en la posición de los otros.</i>	<i>Buscar fortalezas y valores en la posición de los otros.</i>
<i>La generación de un ganador y un perdedor desalienta futuras discusiones.</i>	<i>Se mantiene el tema abierto incluso después de finalizada la discusión formal.</i>
<i>Se busca una conclusión o voto que ratifique la propia posición.</i>	<i>Se descubren nuevas opciones, no se busca un cierre.</i>

El proceso deliberativo

Reseñaré ahora, sucintamente, algunos aspectos del proceso utilizado para la obtención de consenso.

En general, en los cuerpos legislativos de la Argentina el proceso de discusión de los proyectos no es el adecuado o, al menos, adolece de serias falencias. Muchas son las causas y de diverso tipo: estructurales, funcionales, actitudinales.

Veamos algunas de ellas.

La organización del sistema de comisiones

Por lo pronto, es común encontrar en los parlamentos argentinos un exagerado número de comisiones. En algún momento el Senado de la Nación, que contaba para esa época con cuarenta y seis miembros, tenía más de cuarenta comisiones permanentes de siete, nueve y hasta once miembros cada una. Esta deficiencia estructural produce que cada legislador deba estar en un número muy grande de comisiones (cinco, seis, siete o más) que no tiene tiempo de atender debidamente; por otra parte, si ese problema pretende solucionarse disminuyendo la cantidad de integrantes, el resultado es que en cada comisión hay muchos bloques políticos que no están representados. En algún momento en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, donde existen comisiones de siete miembros, había más de veinte bloques políticos; obviamente, en esas comisiones había por lo menos trece bloques que no estaban representados.

Cuando esto sucede, ese acuerdo que se logra en la comisión y que, según he señalado, debería expandirse a la totalidad de la Cámara, llega a la discusión del pleno con muchos legisladores que no han podido expresar sus opiniones y sus pareceres durante la discusión en comisión, lo que dificulta enormemente la tarea del recinto.

La discusión sobre el contenido jurídico y la discusión sobre el texto continente

En mi experiencia en cuerpos parlamentarios he podido apreciar que uno de los errores sumamente frecuentes al momento de debatir los proyectos legislativos es el de discutir al mismo tiempo el contenido jurídico y el texto normativo.

En efecto, en las reuniones de comisión se discuten los proyectos presentados, en los que, como hemos visto, confluyen dos propuestas: solucionar el problema y cuál es la solución a adoptar. Asimismo, hemos visto también que la norma a sancionar contiene dos elementos: el precepto jurídico contenido y el texto continente.

Esta deficiencia funcional de debatir al mismo tiempo sobre el continente y sobre el contenido complica innecesariamente la discusión. Cuando alguien propone una modificación en el texto, no queda claro si lo que se pretende es decir lo mismo pero de una manera más clara y precisa o si la intención es modificar el contenido.

Si ya de por sí el debate en busca de acuerdo es algo laborioso, difícil, piénsese cuánto más dificultoso resulta si no se tiene claro qué es lo que está debatiéndose.

No digo que no deban discutirse ambos aspectos; de hecho, deberán aprobarse tanto el contenido cuanto el texto. Lo que no es conveniente es discutirlos al mismo tiempo.

La metodología de discusión y la vocación de acuerdo

Finalmente, y desde el punto de vista actitudinal, ya he mencionado lo que distingue el debate parlamentario de otros tipos de debate, por ejemplo, el judicial.

En el debate parlamentario existe –o al menos debería existir– claramente un presupuesto básico que es “las ganas de ponerse de acuerdo”; ya hemos visto ello al hablar del insumo de esta etapa.

Sin embargo, esta actitud particular de cada uno de los legisladores puede ser encauzada dentro de ciertos moldes que hacen a una mejor calidad deliberativa.

Por lo general, en este aspecto, resulta de gran importancia el carácter, el conocimiento y la destreza de quien dirige la discusión.

Mi experiencia personal en distintos cuerpos legislativos me permite afirmar que la pericia, la habilidad, el conocimiento del oficio por parte del legislador que preside la sesión del pleno o la reunión de comisión, como también la autoridad que emane de su personalidad, son de vital importancia para el buen desarrollo del debate.

El frenar drásticamente todo tipo de interrupción que pretenda hacerse al orador sin la autorización debida, el impedir tajantemente al orador las manifestaciones injuriosas hacia otros legisladores, el detener inmediatamente al orador cuando se sale de la cuestión son herramientas que el presidente de la reunión puede utilizar, son facultades que puede ejercer y permiten que la discusión se mantenga encauzada dentro de los carriles del diálogo en lugar de convertirse en una disputa de enfrentamientos.

Pueden, además, establecerse otras reglas que ayudan a dirigir el debate hacia la obtención de acuerdos.⁴⁶

Últimamente se han desarrollado mucho las técnicas de negociación y de consenso. En aras de la brevedad remito a los trabajos desarrollados por M. Alejandra Svetaz, ya mencionados.

Cuando San Ignacio de Loyola (1491-1556) deja el ejército con motivo de la herida que le fuera causada en el sitio de Pamplona reunió un grupo de amigos con los cuales fue discutiendo durante muchos años, más de diez, la conveniencia o no de convertir ese grupo en una orden religiosa.

Las discusiones eran muy de fondo y se regían por una serie de instrucciones que había determinado el mismo Íñigo López de Recalde, tal su nombre de nacimiento.

46 Aunque no son susceptibles de ser regulados, es indudable que existen también otros aspectos, como buenos modales, urbanidad, tono de voz o inclusive higiene personal que pueden influir positiva o negativamente en la obtención de acuerdos.

Una de ellas –y que me llamó particularmente la atención– era la de establecer determinadas reuniones para discutir las razones a favor de fundar una orden y establecer otras reuniones, en días diferentes, para discutir las razones en contra.

Esta metodología, que alguna vez hemos empleado en la dirección de talleres de deliberación, obliga a cada persona a ponerse en la situación del otro; lo obliga a pensar como el otro y comprender sus motivaciones. El resultado es realmente muy interesante y fructífero.

A pesar de su antigüedad de más de cuatro siglos y medio, me parece una regla saludablemente aplicable a la discusión parlamentaria.⁴⁷

El problema de la conducción

En relación con este último aspecto, la determinación de reglas de debate, es menester destacar que para una satisfactoria y duradera implantación de un sistema de gestión de la calidad resulta ineludible el compromiso de todos los integrantes de la organización; muy particularmente el de sus autoridades.

Asimismo, es importante conocer cuál es la posibilidad de que las directivas de la autoridad realmente se cumplan y no se conviertan en meras expresiones de deseos.

En los ámbitos que estamos analizando –preponderantemente las comisiones y, en alguna medida, los bloques políticos– nos encontramos con que quienes deben cumplir las directivas son, precisamente, aquellos que las definen.

47 Tomado de PÉREZ DEL VISO, IGNACIO, “SI, El sistema de gobierno en San Ignacio de Loyola”, artículo publicado en el diario *La Nación* del 28 de julio de 1991, p. 6, sección 4^a.

En consecuencia, dependerá de la disciplina interna de la comisión y de la cohesión interna del bloque el que ese tipo de reglas puedan aplicarse exitosamente.

El grado de compromiso de sus integrantes resulta insoslayable.

El ámbito físico de discusión

Como un dato accesorio, si se quiere anecdótico, me gustaría comentar un aspecto adicional referente a los criterios de calidad y su relación con el quehacer legislativo.

La norma IRAM-ISO 9001:2000 dedica dos apartados específicos –el punto 6.3 (Infraestructura) y el punto 6.4 (Ambiente de trabajo)– al lugar físico donde se desarrolla la actividad.

Esta cuestión no es menor si pensamos en cuál es el tipo de actividad que se desarrolla, en esta etapa, en un cuerpo legislativo.

Un ambiente cómodo, agradable, con temperatura adecuada, pre-dispone favorablemente a una discusión tranquila. Por el contrario, un ambiente incómodo, desagradable, exageradamente caluroso o excesivamente frío, provocará en los protagonistas de la reunión un inevitable malhumor que conspira contra la serenidad que debería regir este tipo de discusiones.

Tal vez el tema pueda parecer, como dije, simplemente anecdótico, pero considero que vale la pena tenerlo en cuenta.⁴⁸

El producto del debate

En esta etapa que estamos analizando el producto es, en rigor, algo intangible: el acuerdo o consenso logrado.

48 Al respecto puede verse nuestro trabajo *Los espacios parlamentarios y la función legislativa*, elaborado en colaboración con Rodrigo Amuchástegui y presentado en el Congreso de Administración Pública de Mendoza en el año 2013.

Sin embargo, ese acuerdo, ese consenso, se plasma en un documento que tiene una posterior tramitación. En función de algunos elementos propios del documento en sí y de algunas características de esa tramitación es posible realizar cierta evaluación en punto a la calidad del acuerdo obtenido.

La “medición” del acuerdo

Si analizamos el documento despacho de comisión podremos observar –y aun contar– cuántas voluntades han concurrido en su aprobación. No es lo mismo un despacho unánime que un despacho que tiene disidencias, totales o parciales, por parte de algunos legisladores, o si al dictamen de mayoría se le adosan uno o más dictámenes de minoría.⁴⁹

En algunos cuerpos parlamentarios de la Argentina –por ejemplo, en la Cámara de Diputados de la Nación o en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires– existe la posibilidad de que, luego de publicado el despacho, los legisladores que no integran la comisión dictaminadora cuenten con un plazo, que en las cámaras citadas es de siete días hábiles, para poder manifestar por escrito sus observaciones y comentarios al respecto; suelen denominarse “Observaciones al despacho”.

Estas observaciones se informan a la comisión despachante, se publican y envían a todos los integrantes del cuerpo y conjuntamente con el despacho original se tienen a la vista al momento de su tratamiento en el pleno.

También aquí resulta obvio que si el dictamen merece algunas o muchas observaciones puede inferirse que el grado de acuerdo alcanzado no satisface a la totalidad de los legisladores.

49 En la terminología usual en los cuerpos parlamentarios de la República Argentina es común que se utilicen indistintamente “despacho de comisión” o “dictamen de comisión” para referirse al documento que la comisión emite y que contiene el proyecto que pone a consideración del pleno; lo mismo para la acción: “dictaminar” o “despachar”. Por tal motivo es que también utilizaré indistintamente ambos vocablos: despacho o dictamen.

Finalmente, durante el tratamiento del despacho en el pleno de la sesión podrá advertirse también cuál es la calidad del consenso logrado: si el debate es sereno y el voto es unánime se estará frente a un consenso sólido; al contrario, un debate ríspido y una votación dividida mostrarán que el consenso logrado es endeble, de mala calidad.

Como vemos, aunque no puedan establecerse parámetros rígidos de medición de la calidad del acuerdo existen indicadores que pueden dar una clara visión acerca de esa calidad.

Por otra parte, estos indicadores se dan, en el tiempo, en forma escalonada. De allí que es dable ir advirtiendo que ese despacho de comisión resulta, en cuanto a su acuerdo, de calidad mediocre o deficiente y, consecuentemente, establecer determinados correctivos.

Si en la comisión se advierte que el despacho tendrá disidencias, puede postergarse la decisión hasta lograr un producto de mejor calidad.

Si se reciben observaciones, puede la comisión reestudiar el tema a fin de aceptar o no esas propuestas.

Si el debate en el recinto es áspero, puede solicitarse la vuelta a comisión del proyecto a fin de reelaborar un despacho con un mayor grado de consenso.

Por supuesto que todas estas variantes implican una dilación en el tiempo. Debe tenerse en cuenta al respecto la ya mencionada "regla logarítmica" en cuanto a que la demora de la corrección hace crecer exponencialmente el perjuicio. Es preferible, entonces, demorar la decisión algunos días, semanas o meses a aprobar una ley que, a la postre, resultará conflictiva.

Los protagonistas del acuerdo

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta para evaluar la calidad del acuerdo logrado es el hecho de que aunque los protagonistas iniciales del acuerdo que sostiene una sanción legislativa son exclusivamente los legisladores de esa cámara legislativa, el producto, la ley sancionada, deberá también satisfacer a otros actores, también verdaderos y reales protagonistas.

En primer lugar, si se trata del Congreso Nacional o de una legislatura bicameral esa sanción pasará a la otra cámara, la que podrá aceptarla, con o sin modificaciones, o rechazarla. De poco vale, entonces, un acuerdo logrado en la cámara iniciadora que no sea lo suficientemente satisfactorio para la cámara revisora.

Asimismo, habíamos visto que aunque el destinatario final de la ley es la ciudadanía, ello se encuentra intermediado por el Poder Ejecutivo, que deberá promulgar la ley o ejercer su derecho de veto, y por el Poder Judicial, que podrá rechazar su correspondencia con la Constitución. El acuerdo que se logre en el cuerpo legislativo, en consecuencia, deberá también resultar mínimamente atractivo para los otros poderes.

Por último, ese "consenso de sanción" alcanzado en el cuerpo legislativo debe corresponderse con el "consenso de acatamiento" que deberá prestarle a la ley su destinatario final, la ciudadanía.⁵⁰

Reaparece aquí nuevamente con fuerza la doble definición de calidad planteada por Joseph M. Juran: "la calidad es la satisfacción del cliente" y "la calidad es la adecuación al uso". Si la ciudadanía no se siente satisfecha por esa ley, si la ciudadanía no utiliza esa ley, difícilmente podrá sostenerse que esa ley cumple con los requisitos de calidad exigidos.

¿Consenso de fondo o número suficiente?

De la mano de lo anterior aparece un nuevo elemento a tener en cuenta en relación con el acuerdo que debe respaldar cualquier decisión de un cuerpo legislativo.

Es sabido que esas decisiones necesitan de la formalidad de aprobación que se da en la sesión del pleno y que requerirá de la concurrencia de un número determinado de votos: mayoría simple o mayorías agravadas de acuerdo con la importancia del tema y lo que a ese respecto prescriban las normas constitucionales.

Aunque del tema me ocuparé más específicamente al analizar la quinta etapa de la elaboración de la ley, quiero advertir sobre un de-

50 Ya me he referido a ello al tratar el tema referenciado en la nota 13.

fecto cada vez más usual y, al parecer, lamentablemente creciente en los cuerpos parlamentarios de la Argentina: confundir el consenso de fondo con el aseguramiento del número suficiente de votos para lograr la aprobación del proyecto. Para ello vale la pena repasar aquí lo ya mencionado acerca de las tres dimensiones de la calidad.

En efecto, el aseguramiento del número de votos configura simplemente el cumplimiento de los requisitos básicos; estamos en la primera dimensión.

Un acuerdo más sólido, más trabajado, seguramente permitirá avanzar hasta el cumplimiento de expectativas de la ciudadanía (segunda dimensión) o incluso hasta la satisfacción de necesidades latentes (tercera dimensión).

Por otra parte, desde el punto de vista práctico tampoco es conveniente esta actitud. Cuando la decisión se toma sobre la base de una circunstancial mayoría numérica se corre el riesgo de que los números varíen y la vida de esa ley resulte efímera.

QUINTA ETAPA

La aprobación formal de la ley

Como ya he señalado en el punto anterior, además del consenso de voluntades el sistema jurídico requiere de un acto formal de aprobación de la ley. Es ésta la función del pleno en el recinto.

Sin embargo, también he advertido que existe en la generalidad de la ciudadanía un importante error en cuanto al papel, al cometido que desempeña la cámara en el recinto. El común de la gente imagina que es en el debate de la sesión cuando se discuten las leyes y se arriba a una conclusión determinada; muy alejado ello de la verdad.⁵¹

51 Al respecto pueden consultarse los trabajos de FERMÍN P. UBERTONE: “Los cuerpos parlamentarios y el mito del recinto”, publicado en *El Derecho – El Derecho*

La esencia de la democracia

Quisiera intercalar aquí un paréntesis que tal vez se aleje un tanto del foco medular de este trabajo pero que considero de gran importancia para una mejor comprensión de la totalidad del problema.

En Argentina –y pienso que la misma sensación se da en otros países de Latinoamérica y de otras partes del mundo que han sufrido reiteradas y prolongadas interrupciones del régimen democrático y el ascenso al poder de gobiernos de facto o de usurpación, con la consecuente suspensión de elecciones populares– hay seguramente una fuerte tendencia a considerar la votación como la esencia de la democracia.

Ello no es así. La verdadera esencia de la democracia es el consenso, el acuerdo. La votación es el último recurso democrático para poder tomar decisiones cuando no existe acuerdo suficiente.⁵²

En efecto, en una votación sólo se admite el SÍ o el NO. Si realmente se busca la voluntad general deben existir caminos intermedios que admitan el SÍ... PERO y el NO... PERO.

La voluntad general, núcleo de los sistemas democráticos, no es la voluntad de la mayoría, sino el baricentro de las voluntades.

Recuérdese lo que dije más arriba acerca de que las leyes afectan a la totalidad de la ciudadanía, beneficiando a algunos y perjudicando a otros. Un sistema basado exclusivamente en la votación implicará sólo el beneficio de los más sin evaluar el perjuicio de los menos. El acuerdo, el consenso, permite equilibrar esta disyuntiva de beneficios y perjuicios, maximizando, como dije, los primeros, y minimizando los segundos.

Constitucional (EDCO), Bs. As., tomo 2006, pp. 724/726; y “Los debates parlamentarios”, en *El Derecho* – “El Derecho Constitucional” (EDCO), Bs. As., tomo 2007, pp. 715-716.

52 Inclusive esa votación implica un acuerdo que es, precisamente, resolver la cuestión por la vía del voto y no por medio de la violencia ni por obra del azar.

La función del recinto

Si no es la votación lo que determina la decisión de la cámara, ¿cuál es entonces la función del recinto, de la sesión?

La sesión de la Cámara cumple dos objetivos muy importantes: primero, formalizar la decisión del cuerpo; segundo, permitir a la ciudadanía que conozca cuál es la opinión de cada legislador –o, al menos, de algunos de ellos– sobre el tema en tratamiento.

Respecto del primero me permito insistir en lo que ya he señalado: al recinto se llega con la posición ya tomada; es en las comisiones y en los bloques donde han ido anudándose los acuerdos que confluirán, finalmente, en la sanción legislativa. El recinto no es más que la formalización de esos acuerdos –o desacuerdos– previos.

No debe creerse, sin embargo, que, por tratarse de una simple formalidad, la votación de la cámara en el recinto podría suprimirse. No es así.

Pensemos que frente a la sanción de una nueva ley estamos frente a un acto de trascendencia para la ciudadanía: desaparecerán algunos derechos y aparecerán otros, se generarán nuevas obligaciones y se extinguirán otras, para cada una de las personas que componen la sociedad.

Esto requiere, en consecuencia, de un acto formal que indique claramente cuáles son esos derechos y esas obligaciones que aparecen o desaparecen. Renace aquí lo señalado en relación con la importancia del texto normativo, por cuanto será un texto lo que, en definitiva, se aprobará. Ese texto es el que fijará cuáles son esos nuevos derechos y esas nuevas obligaciones.⁵³

53 Más arriba hice un paralelo entre los acuerdos que deben tomarse en las comisiones y la compraventa de una casa. Continuando la analogía, podríamos considerar que la sesión, el debate en el recinto, cumple la misma función que el escribano en la compraventa. No es delante del escribano donde se discuten las condiciones de la operación: al escribano se lo llama cuando ya se han cerrado los acuerdos para que los formalice en un documento.

El debate en el recinto

El segundo objetivo que cumple la sesión en el recinto es, como he dicho, el poder conocer de cada legislador o de algunos de ellos cuáles son los motivos por los que apoyan o se oponen a la sanción de determinado proyecto. Esto hace a la esencia de la publicidad de los actos de gobierno: desde los días de mayo de 1810 está el reclamo de que “el pueblo quiere saber de qué se trata”.

Y como hemos visto también, esos motivos por los cuales un legislador está a favor de un proyecto no tienen por qué coincidir con los motivos por los cuales otro legislador también está a favor. Más aún, esos diferentes motivos pueden ser hasta contrarios entre sí. Lo mismo puede decirse de los legisladores que se oponen al proyecto.

Alguien apoyará el proyecto porque el gris es lo más negro posible y otro legislador también lo apoyará porque ese gris es lo más blanco posible. Alguien estará en contra porque es demasiado negro y alguien estará también en contra pero porque es demasiado blanco.

Visto así, entonces, el “debate parlamentario” que se da en el recinto es totalmente diferente del “debate parlamentario” que se da en las comisiones. En éste se buscan acuerdos; en aquél se manifiesta la propia opinión.

En tal sentido me parece muy acertada la expresión de Ubertone de que “... en el recinto no hay debate. Solamente hay discursos”.⁵⁴

La publicidad de los actos de gobierno

No obstante, ello no empece en nada la importancia institucional de la sesión parlamentaria. Debe tenerse en cuenta que no es sólo la manifestación de los diferentes legisladores acerca de la transformación jurídica que se producirá, sino que, además, esto se hace públicamente.

Puede apreciarse aquí una diferencia sustancial en lo que es la actividad, en definitiva gubernamental, del parlamento, con la de los otros poderes del Estado.

54 UBERTONE, FERMÍN P., “Los debates parlamentarios”, op. cit.

Tanto los actos administrativos del Ejecutivo cuanto las sentencias judiciales se generan a puertas cerradas o, como máximo, en cenáculos afines al decisor.

En el parlamento, por el contrario, las decisiones van tomándose a la vista y paciencia de la ciudadanía.

En efecto, los proyectos de decretos o resoluciones que circulan por diferentes oficinas del Poder Ejecutivo tramitan por expedientes que podrán no ser secretos y ni siquiera reservados pero que no están tan fácilmente a disposición del público. Lo mismo sucede en los expedientes judiciales, los que, más allá "del secreto del sumario", no suelen ser revisados, ni siquiera conocidos, por la ciudadanía.

En cambio, el parlamento trabaja a puertas abiertas: los proyectos presentados son totalmente públicos, los despachos de comisión son absolutamente públicos, las reuniones de comisión son públicas, las sesiones del pleno son públicas.⁵⁵

El broche de oro de esa actividad a puertas abiertas es, precisamente, la sesión pública y abierta de la cámara.

Las reglas de calidad y la sesión de un parlamento

Como acabamos de ver, a pesar de que se llame "debate parlamentario" tanto a la discusión en las comisiones o en los bloques cuanto a los discursos pronunciados durante la sesión, estamos hablando de cosas diferentes.

55 La mayoría de los reglamentos de los cuerpos parlamentarios en Argentina establecen expresamente la publicidad de los proyectos y de los despachos de comisión. En cuanto a la publicidad de las reuniones de comisión y sesiones del pleno ha habido un adelanto importante, en el orden nacional, a partir de la reforma constitucional de 1994, en la que se estableció, por ejemplo, la obligatoriedad de que fueran en sesiones públicas las que tienen por objeto brindar acuerdo a la designación de jueces. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, va más allá en la medida en que directamente prohíbe las sesiones secretas.

No es razonable, en consecuencia, que los comentarios referidos a la aplicación de normas y criterios de calidad que he mencionado para el “debate parlamentario” en las comisiones sean linealmente trasladados al “debate parlamentario” en el recinto. Son procesos distintos y productos distintos. Algo de ello será de utilidad, pero algo habrá que desechar.

El producto de la sesión

Lo que se produce en esta etapa de aprobación formal de la ley es, en definitiva, un texto que contiene una prescripción de conducta de carácter imperativo aprobado sobre la base de un consenso suficiente como para lograr el cumplimiento de determinados requisitos formales.

¿Cuáles son, entonces, las características del “modelo” de ese producto?

De acuerdo con lo hasta aquí desarrollado, sus componentes serían:

1. Uno o más contenidos prescriptivos o normas jurídicas.
2. Un texto normativo o texto legal continente.
3. Un consenso político que los sustenta.

Sobre cada uno de estos tres componentes podemos hacer un análisis desmenuzado en relación con los pasos de calidad que deben cumplirse.

Respecto del contenido jurídico deben observarse los requisitos constitucionales y legales prescriptos en la normativa vigente.

Así, la ley que se aprueba debe corresponderse con los principios jurídicos de normas superiores –la Constitución y los tratados internacionales de rango constitucional– y debe guardar una determinada armonía y un determinado equilibrio con el resto del ordenamiento jurídico.⁵⁶

56 En el orden provincial deben agregarse, como normas de rango superior, las leyes nacionales y la respectiva Constitución provincial. En el ámbito municipal se agregan las leyes provinciales, particularmente la Ley Orgánica de Municipalidades, y la respectiva Carta Orgánica municipal.

En relación con el texto normativo en sí, remito a lo ya expresado en cuanto a la precisión, la claridad y la concisión que debe tener un texto de esta naturaleza.

Con respecto al consenso que sustenta la decisión, debe atenderse a dos requisitos principales.

En primer lugar deben respetarse, al menos, los requisitos formales de la Constitución referentes a mayorías simples o agravadas. No obstante, un modelo ideal debería tender al máximo consenso posible, mucho más allá de lo estrictamente necesario, con el objeto de dotar a esa ley de la mayor durabilidad potencial.

En segundo lugar, debe procurarse que el consenso de sanción se aproxime al máximo al consenso de acatamiento.

Los insumos y su control

El principal insumo del debate en la sesión está dado por los despachos de comisión u órdenes del día, según sea la terminología que, en cada caso, se utilice.⁵⁷

Ese proyecto que propone la comisión es lo que se utilizará como base para la votación formal que aprobará un texto legal.

En relación con la calidad de este insumo es perfectamente posible que la Cámara exija el cumplimiento de determinados recaudos.⁵⁸

57 La denominación no es uniforme en nuestro país; en la Cámara de Diputados de la Nación se los llama Orden de Día N° XX mientras que en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Despacho N° XX. En ambos casos están numerados correlativamente y contiene cada uno de ellos el despacho de la comisión o de las comisiones intervinientes en relación con un proyecto determinado.

58 Así, la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes, mediante Resolución N° 083/13, resolvió adoptar, para la sanción de proyectos normativos en la Cámara, las reglas de Técnica Legislativa contenidas en la Norma IRAM 30701, mencionada en nota 33.

Como se ha visto, puede exigirse que, respecto del texto, se hayan observado determinadas reglas de técnica legislativa en la redacción del articulado como también el cumplimiento de determinados requisitos que debe contener el Informe que acompaña el proyecto y que constituye la motivación o la explicación de por qué es conveniente aprobarlo.

Es también posible que la Cámara establezca un estudio previo del proyecto contenido en el despacho, por parte de alguna oficina técnica, para determinar cuál es el grado de adecuación que el contenido normativo tiene respecto de los preceptos constitucionales y respecto de la armonía con el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto al consenso logrado en el despacho a tratarse, ello se manifiesta objetivamente en las disidencias y observaciones que pueda tener el despacho. Si de esa documentación, escrita y formal, surge que el consenso para determinado proyecto es suficientemente sólido o es muy endeble, será la prudencia de la Comisión de Labor Parlamentaria la que permitirá precisar si es razonable tratarlo en la sesión a efectos de su aprobación o si es preferible sugerir una mayor profundización del debate.

Todo lo hasta aquí expresado se refiere al caso de un trámite normal en el cual el proyecto originalmente presentado ha sido estudiado por una o más comisiones, las que han producido un despacho. La crisis política de la Argentina de hoy se refleja, en este aspecto, en la cantidad de proyectos que, a partir de la aprobación de una moción de tratamiento sobre tablas, se tratan directamente en el recinto sin un previo estudio de comisión.⁵⁹

59 La moción de tratamiento sobre tablas es una moción de orden, prevista en el reglamento del cuerpo, por la cual se propone incorporar al temario de esa misma sesión un asunto o proyecto que no figura en el plan de labor de ese día, usualmente proyectos que aún no cuentan con despacho de comisión. La aprobación de una moción de este tipo requiere, por lo general, el voto de dos tercios de los presentes.

En estos casos, obviamente, la aplicación de normas y criterios de calidad respecto de los insumos se hace mucho más difícil; a veces, casi imposible.

Una manera de registrar ese control de los insumos podría ser la utilización de las listas de verificación de las que he hablado más arriba.

El proceso del debate en sesión

El proceso del tratamiento de los diferentes temas en el recinto parlamentario es, tal vez, lo que tenga una tradición y una rutina más arraigadas, no sólo en los parlamentos argentinos sino en buena parte del mundo.

De hecho, en la inmensa mayoría de los reglamentos de los cuerpos legislativos de la Argentina –o, tal vez, en su totalidad– más de la mitad de los artículos están dirigidos al desarrollo de la sesión.

Existe, inclusive, una cierta leyenda de que el primer Reglamento de un cuerpo legislativo que se utilizara en el país, y que fuera adoptado por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires en 1820, estaba basado en las Tácticas de las Asambleas Legislativas de Jeremías Bentham.⁶⁰

Lo cierto es que en la actualidad los reglamentos enfatizan, a mi juicio demasiado, las reglas que deben cumplirse durante el debate en el recinto, siendo que, como hemos visto, éste ha modificado sustancialmente su razón de ser. Lo que en alguna época pudo haber sido el centro de la discusión para la búsqueda de acuerdos hoy se ha transformado en la caja de resonancia política de la situación del momento donde se incluye el tratamiento de los proyectos que deberán aprobarse (o no), pero no de modo exclusivo.

Entiendo que este punto es muy importante al momento de pretender establecer reglas y criterios de calidad en esta instancia parlamentaria. Desgraciadamente, en Argentina no hay todavía, a mi entender, una

60 Al respecto puede verse UBERTONE FERMÍN P., “Bentham, Rivadavia y los reglamentos parlamentarios argentinos” en *Práctica Parlamentaria*, cit. en nota 4, p. 129 y ss.

clara conciencia de ello. Por tal motivo se modifican con frecuencia las reglas del debate, por lo general acortando los tiempos de los discursos o disminuyendo las posibilidades de intervenciones de los legisladores.

Considero que ello es una solución errada. Podría ser válida si lo que se busca es una mayor celeridad en el tratamiento de los proyectos. Pero, como ya vimos, ello no indica en absoluto una mejor calidad de la función legislativa. Más aún, el acortar los tiempos de exposición de los legisladores lo que hace es cercenar mi derecho, como ciudadano, de que se me informe y se me explique por qué ese legislador está a favor o está en contra del proyecto.

Corresponde repasar, en consecuencia, qué es lo que el proceso que se desarrolla en el recinto le aporta al producto final, el texto legal aprobado.

Como hemos visto en el punto anterior, es perfectamente posible el control, por parte de la Cámara, de la calidad del insumo Despacho de Comisión sobre el que se trabajará. Este control puede abarcar tanto la calidad del texto como la del contenido jurídico y aun la del consenso que sustenta ambos elementos.

Si ello es así, ¿tiene sentido que el debate modifique estos parámetros? Si el despacho cuenta con la calidad suficiente debería aprobarse directamente; si no cuenta con la calidad suficiente, el método apropiado, a mi juicio, para la corrección de los defectos que pudiera haber, no es utilizar el recinto para ello sino decidir la vuelta del proyecto a comisión para que, en el ámbito adecuado, se lo mejore.

Ya he señalado el peligro que implica el corregir textos durante el debate en el recinto, en grupos muy numerosos, con poco asesoramiento técnico y sin la posibilidad de tomarse el tiempo necesario para que el resultado no sea, a la postre, peor que el documento inicial que pretendió corregirse.

En este aspecto, entonces, la Cámara en sesión debería funcionar sólo como un órgano de control de calidad del documento en tratamiento. Si está bien se lo aprueba; si está mal se lo reenvía para su estudio y nueva propuesta.

Sin embargo, no se agota aquí la función del recinto.

Habíamos visto que, por un lado, desempeña una importante función como mecanismo formal de aprobación; por otra parte, es el ámbito natural de difusión de las opiniones, a favor o en contra, de los distintos legisladores en relación con cada proyecto.

En esto es dable señalar que, por lo general, los cuerpos parlamentarios cumplen habitualmente con una regla importante en gestión de la calidad, cual es el registro de información, de datos, de procesos.

En efecto, son usuales los servicios de taquígrafos que plasman con gran fidelidad, en textos escritos, los discursos del recinto.

Asimismo, si la votación es nominal, en la Versión Taquigráfica o Diario de Sesiones se registra el resultado general y el sentido del voto de cada legislador.

Votación nominal y democracia

Sobre esto quisiera realizar un breve comentario por causa de una especie de "moda" que está imponiéndose últimamente en Argentina y que considero altamente perniciosa.

Se trata de exigir, por vía de Reglamento, la votación nominal obligatoria para todos los proyectos de ley.

El argumento esgrimido para tal exigencia es: "Yo quiero saber cómo votó en tal o cual proyecto el diputado al que yo voté". Me parece de un excesivo autoritarismo.

Entiendo que ese modo de ver las cosas es flagrantemente opuesto a lo que debe ser una visión verdaderamente democrática del problema.

El creer que el legislador debe sostener a rajatabla sus principios porque figuran, por ejemplo, en la plataforma partidaria, es convertir a la Cámara de Diputados, como he dicho, en una asamblea de delegados donde cada uno defiende los intereses de su sector.

Por otra parte, si todos los legisladores se abroquelaran en su respectiva posición, sin ceder ni transigir nada, sería imposible cualquier acuerdo.

La decisión del cuerpo legislativo es de la totalidad del cuerpo legislativo, sin importar quién votó a favor o quién votó en contra. Los motivos por los que un legislador vota a favor o en contra de un proyecto son muchos y muy variados: puede haber una cuestión de oportunidad, en el sentido de conseguir esto ahora y discutir el resto más adelante; puede haber una cuestión de negociación que permite que mediante el apoyo actual a este proyecto se asegure el apoyo de otro sector a otro proyecto que se considera más importante; puede haber, en fin, una real cuestión de convencimiento de que la postura original era errada o, al menos, exagerada.

Nótese que si en un cuerpo legislativo se aprobaran siempre todas las leyes por unanimidad, los partidarios de esa posición que calificué de excesivamente autoritaria seguramente estarían siempre disconformes cuando, en realidad, ese cuerpo legislativo estaría trabajando correctamente.

El sistema habitual hasta hace muy poco en los parlamentos argentinos y que ahora está cambiando es, en mi opinión, mucho más razonable: las votaciones son anónimas, salvo que el propio cuerpo decida, en un caso especial, que se deje constancia del voto de cada uno.⁶¹

Sí me parece saludable que se utilice un sistema mecánico o electrónico de votación para registrar el voto pero sólo en lo que significa resguardar el dato de cuántos votos hubo a favor y cuántos en contra, sin identificación personal.

Considero que saber cuál es el grado formal de acuerdo en la aprobación de un texto legal podría correlacionarse con la durabilidad de esa ley en el tiempo sin sufrir modificaciones. Como he dicho antes, cuando las leyes se aprueban con el número justo corren el riesgo de tener una vida efímera,

61 Aun cuando la votación sea no nominal, los reglamentos parlamentarios suelen prever el derecho del legislador de que quede consignado, en el Diario de Sesiones, el sentido de su voto.

La explicación del porqué

El otro gran objetivo del debate en el recinto es la explicación que la ciudadanía merece acerca de por qué se ha tomado esta decisión y no otra.

En efecto, en la medida en que el cuerpo legislativo ha optado por una solución es porque ha descartado otra u otras. Esto debe explicársele claramente a la ciudadanía indicando cuáles serían los perjuicios globales en caso de haber optado por otra de las soluciones posibles.

No es usual, al menos en los parlamentos argentinos, que esto se haga así. Habitualmente los discursos parlamentarios no son más que una retahíla de lugares comunes; peor aún: últimamente, sobre todo en el Congreso Nacional, ni siquiera se expresan en el recinto sino que directamente se prepara un discurso escrito del que se solicita su inserción en el Diario de Sesiones. Por supuesto, para el gran público, para la mayoría de los ciudadanos, ello permanecerá oculto y desconocido.

En cambio, si se utilizara el recinto para explicar los fundamentos de la decisión que se toma, gradualmente se iría llegando a un estadio donde la gente cumple con la ley porque le parece que, efectivamente, es buena y no por el simple poder coactivo del Estado.

Hasta ahora hemos hablado sólo de la función legislativa del parlamento.

No puede olvidarse, sin embargo, que el recinto es más que la pretendida discusión de las leyes. En rigor, es la caja de resonancia política de la opinión de la ciudadanía. Y esa vocación de la Cámara de reafirmar su carácter de caja de resonancia política puede surgir en cualquier momento. En mi tarea como asesor parlamentario he presenciado muchas situaciones interesantes a este respecto.

Quisiera relatar cuatro ejemplos como muestra:

1) Durante el tratamiento de la ley para aprobar un tratado internacional sobre estupefacientes se dio una excelente discusión, de alto nivel político, en cuyo fondo transcurría una decisión de suma importancia. En uno de los artículos de la ley debía tomarse una resolución acerca de si el "coqueo", tan habitual en las provin-

cias argentinas del noroeste, sobre todo Jujuy y Salta, debía o no ser considerado un delito. El tema verdaderamente de fondo de la discusión era, en realidad, determinar hasta qué punto el Derecho Internacional Público puede avasallar culturas locales.⁶²

2) En el procedimiento parlamentario existen lo que se denominan mociones de tratamiento sobre tablas (o moción de sobre tablas) que deben plantearse en un turno específico, al comienzo de la sesión. La moción de sobre tablas consiste en peticionar al cuerpo que al temario ya propuesto por la Comisión de Labor Parlamentaria y aprobado por el cuerpo se le incorpore, en forma preferencial, un proyecto determinado. Planteada una moción de sobre tablas, luego de una brevísima discusión, se vota la moción. Si obtiene dos tercios de los votos se incorporará al temario; si no, no.

Tuve oportunidad de presenciar, en el año 1990, una sesión en la que un diputado hizo una moción de tratamiento sobre tablas que consistía en un pedido de informes acerca del envío de tropas argentinas al Golfo de Irak para apoyar la política de EEUU. Apenas planteada la moción comenzó la discusión sobre el tema, que se prolongó durante varias horas. No era

62 Diario de Sesiones de la HCDN, año 1988, p. 7721 y ss.; particularmente p. 7909 a 7921 y 7940 a 7944. Leyendo todo el DS se verá que el tema fue alternándose con otros en una sesión que duró varias reuniones, desde el 22 de febrero hasta el 30 de marzo de 1989. Aclaración importante: ¿Por qué se refiere al año 1988 para una sesión de febrero y marzo de 1989? No se trata de un error; en todas las publicaciones del Congreso puede verse que las sesiones extraordinarias llevan la numeración y el año correspondiente a las sesiones ordinarias anteriores. El año parlamentario se cuenta desde el inicio de las sesiones ordinarias hasta el inicio de las sesiones ordinarias del año siguiente; es decir, anteriormente, del 1º de mayo al 30 de abril y ahora, desde la reforma constitucional de 1994, del 1º de marzo al 28 (o 29 en los años bisiestos) de febrero.

*el momento de discutirlo, ya que sólo había que decidir si iba a discutirse o no. Sin embargo, la discusión política sobre un tema de tanta importancia se dio allí, en una discusión que no correspondía.*⁶³

*3) En otra ocasión, con motivo de cumplirse cien años de una encíclica papal acerca de la cuestión social, la Rerum Novarum, un diputado pidió la palabra para rendir un homenaje a ese acontecimiento. A este homenaje le sucedió otro por parte de un diputado de otra fracción política, luego otro, y otro más, en un total de doce. Finalmente quedó claramente plasmada, durante la hora de homenajes, cuál era la posición de los distintos sectores políticos frente a esta cuestión.*⁶⁴

4) Relataré finalmente una anécdota que siempre recuerdo por la ingeniosidad de sus participantes.

La situación fue, más o menos, así:

En un momento, durante el gobierno radical del presidente Alfonsín, el Ministerio de Economía había dispuesto una serie de medidas a las que el justicialismo, principal partido opositor, se oponía.

En una sesión de la Cámara, el presidente del Bloque Justicialista, José Luis Manzano, pidió la palabra para una cuestión de privilegio. Las cuestiones de privilegio se plantean cuando algún diputado considera que las prerrogativas constitucionales del cuerpo o de alguno de sus integrantes han sido vulneradas. Una moción de esta naturaleza desplaza cualquier asunto que esté discutiéndose en ese momento.

63 Diario de Sesiones de la HCDN, año 1990, p. 3030 y ss. y p. 3174-3181. Luego de varias horas de discusión, durante dos días, la moción fue rechazada el día 20 de septiembre de 1990.

64 Diario de Sesiones de la HCDN, año 1991, p. 169-181, sesión del 8 de mayo de 1991.

En este contexto, entonces, pidió la palabra el diputado Manzano, quien simplemente utilizó la excusa de la moción de privilegio para castigar duramente esta medida del gobierno. Distintas argumentaciones absolutamente tangenciales le permitieron a Manzano terminar su crítica, sin que nunca se supiera cuál había sido el avasallamiento de prerrogativas parlamentarias.

Acto seguido, el presidente del bloque oficialista, el diputado César Jaroslavsky, pidió también la palabra para una cuestión de privilegio. Cuando le fue concedida comenzó diciendo: "Señor Presidente: naturalmente no tengo intención de perturbar el desarrollo de la sesión, pero no puedo dejar pasar por alto este viejo recurso parlamentario de utilizar el mecanismo de una cuestión de privilegio inexistente para insertar un discurso de oportunidad con relación a las circunstancias que estamos atravesando los argentinos en estos días". La cuestión de privilegio del diputado Jaroslavsky tampoco existió nunca, pero le sirvió para responder y contrarrestar las críticas del diputado Manzano.

Ante esto solicitó la palabra el diputado Aramburu, del Partido Intransigente. Preguntado por quien en ese momento presidía la Cámara, el diputado Lorenzo Cortese, a qué efectos solicitaba la palabra, respondió: "Para plantear una cuestión de privilegio con las mismas facultades que los dos oradores preopinantes, pues parece que, desgraciadamente, éste es el único medio que hemos encontrado para discutir la política económica nacional".

Por supuesto le fue concedida la palabra y pudo explayarse sobre la cuestión.⁶⁵

Como puede verse, esta manifestación del espectro político del Congreso sobre un tema determinado puede, en el recinto, tomar carriles insospechados. Puede ser en la discusión de una ley, en

65 Diario de Sesiones de la HCDN, año 1988, p. 7822-7825. Como puede verse, esta cuestión se intercaló durante la discusión comentada en la nota 62, el día 9 de marzo.

una moción de sobre tablas, en la hora de homenajes o planteando una cuestión de privilegio. Habría además otras muchas posibilidades, todas ellas absolutamente válidas.

Porque ésa es una función primordial del recinto: para que se exprese la opinión política de la ciudadanía a través de sus representantes. No para discutir los textos legales. Esa discusión se dio en las comisiones y en los bloques políticos y carece de sentido repetirla.

En muchos de estos aspectos resultan también aplicables las reglas, los criterios y las herramientas de gestión de la calidad mencionados en este trabajo.

(De Para entender al Congreso. Héctor Pérez Bourbon. Ed. Dunken. Buenos Aires, 2009. Las notas al pie número 62 a 65 también corresponden a ese texto).

CONCLUSIÓN

Evidentemente queda aún mucho terreno para arar en este tema de la calidad en la función legislativa. El presente trabajo intenta ser sólo un primer empujón para instar a otros investigadores a profundizar los estudios sobre ello.

Por lo pronto, recuérdese que sólo hemos hablado de la función legislativa del parlamento. Tenemos, además, las funciones parlamentarias no legislativas como, por ejemplo, las comisiones investigadoras, el juicio político, los acuerdos para determinadas designaciones, en fin, todas aquellas funciones de control y las que surgen de su carácter de representantes, como hemos visto más arriba.

Además, cualquier cuerpo legislativo desarrolla también una serie de actividades de apoyo, ya sea técnico, como la Biblioteca, o administrativo, como la gestión de compras o de personal.

En todos ellos podrían aplicarse principios, criterios y reglas de gestión de la calidad.

Considero que lo más difícil en este aspecto es, precisamente, vencer determinados tabúes.

Desde el punto de vista político suele haber cierta reticencia, por parte de los legisladores (senadores, diputados, concejales) de que la implantación de un sistema de gestión de la calidad pueda menoscabar su libertad como tal. No es así. En realidad, un sistema de gestión de la calidad le permitiría al legislador tomar sus decisiones con mayor

fundamento que su simple intuición; en definitiva, aumenta su libertad de decisión.

Paralelamente a esta idea de que los criterios y reglas de gestión de la calidad no son aplicables a un cuerpo legislativo surge la opuesta, igualmente errada: pretender, con criterios exclusiva y pretendidamente técnicos, forzar la realidad parlamentaria tratando de implantar sistemas de gestión de la calidad como si el cuerpo legislativo fuera una organización común y corriente. Ya vimos que no es así; el parlamento tiene sus particularidades específicas, que lo diferencian sustancialmente de otras organizaciones.

Creo, no obstante, que el esfuerzo vale la pena.

Me permito finalizar con unas palabras de Víctor Manuel Valverth Morales: "La actividad legislativa está ligada de manera íntima con la eficacia de las políticas públicas que le corresponde definir al Congreso. Para que esas políticas tengan porvenir se requiere fortalecer la credibilidad del órgano que emite leyes y para ello es preciso mejorar la calidad de las mismas".⁶⁶

66 VALVERTH MORALES, VÍCTOR MANUEL, *El proceso de formación de las leyes, la calidad legislativa y sus consecuencias para las políticas públicas de Guatemala*, Tesis, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Maestría en Políticas Públicas. Citado por M. Alejandra Svetaz en el trabajo mencionado en nota 40.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AAVV, *Calidad en la función legislativa*, Colección de Estudios Parlamentarios. Edición del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, República Argentina, 2006.
- AAVV, *Calidad legislativa: diez años de investigación. 2003-2012*, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, Buenos Aires, 2013.
- ALCHOURRÓN, Carlos E. y BULYGIN, Eugenio, *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1993.
- CASTELLS, Alberto, Selección de fórmulas, reglas y estilos requeridos para una correcta presentación de preceptos normativos.
- CLAVELL BORRÁS, Javier, *Introducción a la Técnica Legislativa*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984.
- COLUMBA, Ramón, *El Congreso que yo he visto*, Editorial Columba SA, Buenos Aires, 1983.
- GENTILE, Jorge, Proyecto de ley presentado ante la Cámara Diputados de la Nación Argentina, registrado bajo el nº 1301-D-90.
- GROSSO, Beatriz M., LUNA, Miguel A., PÉREZ BOURBON, Héctor, SVETAZ, Ma. Alejandra y UBERTONE, Fermín P., *Práctica Parlamentaria*, Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1999.

- GROSSO, Beatriz Marina y SVETAZ, María Alejandra (comps.), *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*, Organización de los Estados Americanos. Unidad para la Promoción de la Democracia, Buenos Aires, 2000.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1979.
- MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, *Reglas para mejorar la técnica legislativa*, Costa Rica, 1995.
- PÉREZ AMUCHÁSTEGUI, Antonio J., *Crónica histórica argentina*, Ed. Codex, Buenos Aires, 1963.
- PÉREZ BOURBON, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa*, Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Editorial de la Universidad Católica Argentina (EDUCA), Buenos Aires, 2007.
- PÉREZ BOURBON, Héctor, *Para entender al Congreso*, Editorial Dunken. Buenos Aires, 2009.
- PÉREZ BOURBON, Héctor, GROSSO, Beatriz M., SVETAZ, Ma. Alejandra y UBERTONE, Fermín P., *Reglas prácticas de Técnica Legislativa*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 2000.
- RODRIGO, Osvaldo, Proyecto de ley presentado ante la Cámara Diputados de la Nación Argentina, registrado bajo el Nº 2382-D-88.
- SAMPAY, Arturo Enrique, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, EUDEBA, Buenos Aires, 1975.
- SVETAZ, Ma. Alejandra, GROSSO, Beatriz M., LUNA, Miguel A., PÉREZ BOURBON, Héctor, y UBERTONE, Fermín P., *Técnica Legislativa*, Editorial Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1999.

Otras fuentes consultadas

Artículos varios de Fermín P. UBERTONE.

Artículos varios de Héctor PÉREZ BOURBON.

Artículos varios de María Alejandra SVETAZ.

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina Nº 333/85 sobre "Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos".

Diarios de Sesiones y otras publicaciones de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Diarios de Sesiones y otras publicaciones del H. Senado de la Nación Argentina.

Manual de estilo de la Procuración del Tesoro de la Nación, editorial La Ley, Buenos Aires, 1998.

Manuales de Técnica Legislativa de los estados de Maryland y Pennsylvania, Estados Unidos de América.

Norma IRAM 30700.

Norma IRAM 30701. Técnica Legislativa. Requisitos del texto de la ley.

Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

Reglamentos de distintos cuerpos legislativos de la República Argentina.

Resolución de la Cámara de Diputados de Corrientes, N° 083/2013 sobre "Reglas de Técnica Legislativa".

Resolución de la Provincia de Santa Fe, N° 2 del 13 de abril de 1984, Subsecretaría de Asuntos Legislativos sobre "Reglas de Técnica Legislativa".

Versiones Taquigráficas de las sesiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.



El Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas -CIMA- es una organización creada en el año 2003 con el fin de contribuir a la elevación de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Los servicios brindados por CIMA contribuyen a que los municipios cuenten con una administración más efectiva y transparente, y posean herramientas que les permitan realizar una gestión eficiente y ordenada. Para el cumplimiento de estos propósitos, el CIMA está conformado por un equipo de profesionales multidisciplinario, con experiencia en la gestión local, provincial y nacional, a investigación, el dictado de cursos de capacitación, y la asistencia directa a gobiernos municipales de diversas regiones del país.

