

FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LOS CUERPOS LEGISLATIVOS

TENDENCIAS Y EJEMPLOS ACTUALES

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

por Héctor Pérez Bourbon y Nicolás Rona

Introducción

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

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

Son muchos los mecanismos y herramientas que se utilizan en el esfuerzo de la mejora. La correcta elección de estos mecanismos y herramientas depende, entre otras variables, de la actividad de que se trate, de las instituciones involucradas y de la cultura de la sociedad.

Sobre estos postulados fue que comenzamos a trabajar, desde hace un par de años, pensando en la aplicación de tales mecanismos en la multiplicidad de funciones que desarrolla un cuerpo parlamentario. Nuestro postulado inicial era que esas organizaciones eran susceptibles de ser gestionadas con parámetros y criterios de calidad.

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

En la primera presentación pública de nuestras investigaciones, en oportunidad de la realización del 1er Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, planteamos un análisis preliminar del problema y bosquejamos una propuesta metodológica para la realización de un diagnóstico de ese tipo de organizaciones en punto a gestión de la calidad.¹

Al grupo inicial, constituido por los autores de este trabajo, se sumaron inmediatamente la Dra. María Alejandra Svetaz y el Dr. Fermín P. Ubertone. Fue así que presentamos en el 2º Congreso de Administración Pública, un modelo de desarrollo práctico de nuestra propuesta, agregándose dos trabajos sobre los temas que considerábamos centrales en la investigación: la calidad de la deliberación y la calidad del texto normativo.²

¹ RONA, Nicolás, y PÉREZ BOURBON, Héctor: "La calidad en la tarea legislativa", trabajo presentado y expuesto en el 1er Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Bs. As., septiembre de 2003.

² RONA, Nicolás, PÉREZ BOURBON, Héctor, SVETAZ, María Alejandra y UBERTONE, Fermín Pedro, "La calidad en la función legislativa – Un aporte para el debate" trabajo presentado y expuesto en el 2º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad", Córdoba, noviembre de 2003.

Nuevos avances y nuevas incorporaciones al equipo de trabajo nos llevaron a presentar en el 2º Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, un análisis más detallado acerca de qué modelo de gestión de la calidad resulta más adaptable a las características de un cuerpo parlamentario, trabajo que se complementaba con otros sobre la calidad de la decisión normativa y la interacción entre el Poder Legislativo y la sociedad, preparado por Mariano Gerván y Marcela Mustapic, la idoneidad del trabajador legislativo como resguardo de una calidad sustentable, preparado por Gerardo Sanchís Muñoz y el control de calidad en un cuerpo legislativo a través de las listas de verificación, preparado por M. Alejandra Svetaz y presentado por Fermín Ubertone.³

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

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

El Programa abarca múltiples aspectos: actualización tecnológica en equipos y sistemas de computación, capacitación del personal, ordenamiento administrativo, reformulación de algunas áreas, particularmente las de asistencia técnica a la tarea parlamentaria. Parte de ello se menciona en el trabajo de Mariano Gerván.⁴

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

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

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

Veamos sucintamente cada uno de ellos.

Procedimientos administrativos

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

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

³ "La calidad en la tarea legislativa - Nuevos aportes y nuevas perspectivas en la materia", trabajo presentado y expuesto en el 2º Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Bs. As., septiembre de 2004.

⁴ GERVÁN, Mariano, "El caso de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires" ponencia presentada en este mismo panel.

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

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

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

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

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

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

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

Voto electrónico en el recinto de sesiones

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

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

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

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

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

Sin embargo, nos permitimos recordar que en un trabajo anterior habíamos planteado que si se quiere una legislación de calidad ésta debe estar sustentada en "La

*toma de una decisión que sea verdaderamente la búsqueda de la voluntad común y no la mera y circunstancial voluntad de la mayoría. Sólo de ese modo se logrará una solución estable que no esté sujeta a los vaivenes de los pasajeros predomios numéricos”.*⁵

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

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

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

Procedimiento parlamentario

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

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

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

Manual de Técnica Legislativa

Otro de los objetivos del Programa es la elaboración de un Manual de Técnica Legislativa, lo que se ha encomendado al Dr. Fermín P. Ubertone.⁶

Es importante destacar que este Manual está elaborándose en tres direcciones:

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

b) Una serie de reglas tendientes a obtener una mejor fundamentación de los proyectos, ya sea de los que presenta el legislador cuanto de los despachos de comisión y aun de los actos administrativos. Consideramos muy importante este aspecto por cuanto permitirá, a futuro, poder concretar algo que, a nuestro entender, es una carencia que hoy

⁵ PÉREZ BOURBON, Héctor, “El desarrollo de la metodología de trabajo propuesta”, ponencia que integró el panel citado en nota 2.

⁶ Este autor ya había expuesto sobre este tema en su ponencia “La calidad del texto normativo”, que también integrara el panel a que se refiere la nota 2.

muestran todos los cuerpos legislativos del país, incluyendo a la Legislatura porteña: poder explicarle claramente a la ciudadanía el porqué de la decisión adoptada.⁷

c) Una guía para la elaboración de proyectos normativos que le permita los legisladores y asesores recién ingresados una rápida inserción en las reglas de calidad con que deben redactarse los proyectos que presentarán. No olvidemos que los cuerpos parlamentarios se renuevan total o parcialmente cada dos o cuatro años. Sin una guía de esta naturaleza, un asesor puede gastar la mitad o más de su período de trabajo en aprender como deben hacerse las cosas para que resulten bien hechas.

Características comunes a los manuales

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

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

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

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

⁷ En nuestro trabajo anterior, citado en nota 5, sosteníamos la conveniencia de que hubiera “La adecuada difusión de la normativa sancionada a fin de que la ciudadanía comprenda que la solución adoptada es la más adecuada que pudo lograrse de entre todas las soluciones posibles; de ese modo, el cumplimiento de las normas se producirá preponderantemente en virtud de un acatamiento voluntario y no simplemente por la fuerza coactiva del Estado.”

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

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

Tutorial

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

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

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

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

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

Gestión del conocimiento

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

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

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

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

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

Manual de Buenas Prácticas Legislativas

Como marco general en lo referente a Calidad Legislativa, se propone, en el ámbito del Programa la creación de una publicación interna de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que se denominaría "Buenas Prácticas Legislativas".

El objetivo de esta publicación es brindar a los legisladores y sus asesores una herramienta de referencia para que puedan realizar sus trabajos con criterio de calidad, tendiendo a aprovechar las experiencias acumuladas y las mejores prácticas detectadas.

Los trabajos a publicar no necesariamente se limitarían obras de autoría de empleados y funcionarios de la Legislatura, sino que estaría abierta a todos los investigadores lo que permitirá obtener las mejores contribuciones posibles.

El resultado que esperamos obtener dentro del Programa es:

- Una primer edición o tomo de dicha publicación con una serie de artículos que cubran adecuadamente las prácticas recomendadas en materias que se evalúen como indispensables.
- Una organización y un sistema de gestión que permita establecer la publicación periódica de artículos que complementen, actualicen o reemplacen a los originales.

Como publicación de excelencia, podría ser distribuida a otras organizaciones legislativas de modo de ir difundiendo esta temática y aprovechar la sinergia que surja de emprendimientos similares en otros parlamentos del país y de iberoamérica.

Capacitación

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

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

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

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

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

Conclusión

Hemos mostrado, muy a vuelo de pájaro, algunos de los aspectos más relevantes del Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional que está desarrollando la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, particularmente en lo que más directamente se relaciona con nuestro objetivo final: Calidad Legislativa.

Mientras tanto, seguimos trabajando con el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) en la elaboración y desarrollo de la Norma IRAM 30.700, Guía para la Interpretación de la Norma IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo.

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

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

“Es muy conveniente la aplicación de criterios de calidad a las actividades legislativas, por cuanto los productos que se generan en ellas resultan críticos en punto a la convivencia social; es dable entonces suponer que una mejora en la calidad de tales productos redundará en una mejor convivencia.

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

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

Sólo gobernando mejor estaremos reformando verdaderamente la política.”

Buenos Aires, mayo de 2005