

CALIDAD LEGISLATIVA

Jorge Omar Rinaldi

Director ICAP

ANTECEDENTES

A principios del año 2003 un grupo de especialistas provenientes de la actividad legislativa de diferentes provincias argentinas, comenzaron a realizar investigaciones acerca de la posibilidad de aplicar los conceptos, las herramientas y los criterios de gestión de la calidad en las múltiples y numerosas tareas que se desarrollan en un cuerpo legislativo.

Desde el origen de la investigación se descartaron dos hipótesis, aunque tentadoras igualmente perniciosas: a) considerar que el desarrollo de gestión de la calidad que se había dado en el mundo era solo aplicable a las organizaciones del ámbito privado y b) pretender aplicar tales criterios, herramientas y conceptos considerando a la organización parlamentaria como una más, sin tener en cuenta sus peculiaridades.

Esas particularidades referidas a la organización y el funcionamiento de los cuerpos parlamentarios y que obligan a tomar algunos recaudos al momento de pretender instrumentar un sistema de gestión de la calidad, son:

1. Identidad entre la máxima autoridad y el operario final. A diferencia de lo que sucede en otras organizaciones, en un cuerpo legislativo la máxima autoridad, que es el cuerpo en su conjunto reunido en sesión en el recinto, es el que *elabora finalmente el producto* de esa organización, en principio, la ley. Ello produce que las reglamentaciones internas carezcan de los requisitos de rigidez que se dan en otros ámbitos privados y aún públicos.

2. La relación proveedor - cliente es única e inalterable. Contrariamente a lo que ocurre en el ámbito privado, los Cuerpos Legislativos no puede elegir a los destinatarios de la ley: necesariamente será la población sometida a su ámbito de competencia legislativa y no puede modificarla. Paralelamente, el destinatario de la ley no tiene la posibilidad de optar por otro producto semejante como sucede en la

adquisición usual de bienes o servicios: la ley es la que ha dictado ese Cuerpo Legislativo y a ella le debe acatamiento.

3. La máxima autoridad se renueva con gran periodicidad. Los legisladores, en Argentina, se renuevan parcialmente cada dos años o totalmente cada cuatro. De una u otra forma, la instrumentación de un sistema de gestión de la calidad debe diseñarse de modo tal que rápidamente se asiente sobre la planta estable que es la que sobrevivirá a esos cambios políticos de las autoridades.

4. El proceso legislativo no es de acumulación de valor. En la casi totalidad de las organizaciones el producto final surge como sucesivos agregados de valor a productos intermedios. Resultados, en cada caso, de procesos intermedios anteriores; en consecuencia, la buena o mala calidad de los procesos y productos intermedios necesariamente repercutirán en la buena o mala calidad del producto final.

El procedimiento legislativo, en cambio, implica que en cada paso se modifica el proceso intermedio anterior y se lo reemplaza por uno nuevo: el despacho de comisión reemplaza o puede reemplazar totalmente al proyecto original y, a su vez, puede ser totalmente reemplazado por la sanción del cuerpo en el pleno.

La buena o mala calidad de esos productos intermedios, entonces, puede desaparecer sin dejar rastros en el proceso siguiente: un proyecto de excelente factura puede ser absolutamente desnaturalizado por el despacho de la comisión; o a la inversa, un proyecto que en su origen es de pésima calidad, puede en el proceso, convertirse en un despacho impecable.

Paralelamente, y teniendo en cuenta el concepto de calidad total, se buscó enfatizar que si realmente se desea plantear una modernización del Estado, un mejoramiento de las organizaciones de gobierno, ello no puede circunscribirse al Poder Ejecutivo; el gobierno es algo mas amplio y comprende también al Poder Judicial y al Poder Legislativo. En consecuencia, la aplicación de normas de calidad en los cuerpos parlamentarios resulta imprescindible a ese fin de mejora total del Gobierno y del Estado.

PRIMEROS TRABAJOS PRESENTADOS PUBLICAMENTE

Las primeras conclusiones de este trabajo de investigación fueron presentadas en el Congreso de Calidad que organizara la Ciudad de Buenos Aires en el mes de septiembre de 2003.

Luego estos trabajos se expusieron en el Congreso de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, con la participación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba) y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), que tuviera lugar en la Ciudad de Córdoba en el mes de noviembre de 2003.

Los temas de exposición fueron acerca de una metodología de análisis aplicable a cualquier área de un cuerpo parlamentario que permitía obtener rápidamente un diagnóstico vinculado a la calidad con que se trabaja en ese sector, cual es la posibilidad de mejorarla y cual sería la repercusión en la totalidad de la organización; a ello se agregaba un trabajo sobre calidad de la deliberación y otro sobre calidad del texto normativo.

La deliberación y el texto normativo son los dos pilares básicos donde se asienten, respectivamente, el proceso y el producto de un cuerpo legislativo.

IRAM

Sucesivos trabajos y sucesivas exposiciones públicas de esas conclusiones en congresos y seminarios especializados motivaron que el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) se interesara en el tema y así se constituyó, dentro del IRAM, un Grupo de Trabajo integrado por especialistas de calidad y especialistas del ámbito parlamentario de distintas provincias con el fin de desarrollar la Norma IRAM 30.700 - Calidad Legislativa.

El Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) es una asociación civil sin fines de lucro cuyas finalidades específicas, en su carácter de Organismo Argentino de Normalización, son establecer normas técnicas, sin limitaciones en los ámbitos que abarquen, además de propender al conocimiento y la aplicación de la normalización como base de la calidad, promoviendo las actividades de certificación

de productos y de sistemas de la calidad en las empresas para brindar seguridad al consumidor.

IRAM es el representante de la Argentina en la International Organization for Standardization (ISO), en la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y en la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN).

Esta norma IRAM es el fruto del consenso técnico entre los diversos sectores involucrados, los que a través de sus representantes han intervenido en los Organismos de Estudio de Normas correspondientes.

La serie 30.000 de las Normas IRAM es la ejemplificación de la norma de Calidad ISO IRAM 9001 aplicada a actividades como: educación, medicamentos, municipios, turismo, entre otras; particularmente la 30.700 es la correspondiente a los Poderes Legislativos, sean estos nacional, provinciales y municipales.

Luego de muchos meses de trabajo, el borrador definitivo de esta norma fue presentado en un encuentro de legislaturas provinciales organizado por el ICAP de la Cámara de Diputados de Santa Fe en el mes de julio de 2006. Sorprendió la excelente acogida que tuvo la idea plasmada en esa norma, no sólo por parte de técnicos y funcionarios sino también entre los legisladores asistentes a ese encuentro al que concurrieron veinte provincias y veintiséis Cámaras Legislativas argentinas.

Esta presentación y la pertinente discusión pública se reiteraron en otras legislaturas del país como Corrientes, Catamarca, Santa Cruz, Jujuy y la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, en enero de 2007 se publicó la Norma IRAM 30.700 como norma aprobada.

A partir de allí se creó en el ámbito del IRAM el Subcomité de Calidad Legislativa.

Norma IRAM 30700

Es una Guía de Interpretación de la Norma IRAM –ISO 9001 aplicada a un cuerpo legislativo y un sistema de gestión de la calidad que puede abarcar todo un órgano legislativo o parte del mismo, siempre que puedan definirse claramente los límites del sistema y sus clientes, entendiendo por clientes a todas las personas o grupos de personas que pueden verse afectados, positiva o negativamente, por los productos o servicios provistos.

Ejemplos de organizaciones que pueden implementar un sistema de gestión de la calidad según IRAM-ISO 9001 puede ser: una cámara legislativa, una comisión parlamentaria, un concejo deliberante, un cuerpo de taquígrafos, un sector de mantenimiento, etc.

Los requisitos de la norma en referencia al sistema de gestión de la calidad no pretenden definir qué producto deben ofrecer los órganos legislativos sino cómo deben gestionar los procesos para asegurar que ese producto satisfaga las necesidades y expectativas de sus clientes.

Por ejemplo, la norma no define cuáles son los requisitos mínimos de competencia para el personal que atiende a los clientes en una mesa de entradas, sino que requiere que se establezca un proceso que permita identificar las necesidades de competencia y satisfacer esas necesidades.

En el ámbito de los órganos legislativos, términos como producto o cliente pueden parecer poco usuales. La sección 3 de esta guía propone interpretaciones para los términos que están definidos en el ámbito de la IRAM-ISO 9000 pero que requieren algún grado de clarificación para su aplicación al ámbito de las actividades legislativas.

ENFOQUE BASADO EN PROCESOS

Esta norma promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso. Frecuentemente el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso.

La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión puede denominarse como "enfoque basado en procesos".

Un enfoque de este tipo, cuando se utiliza en un sistema de gestión de la calidad, enfatiza la importancia de:

a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos; b) la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor; c) la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y la mejora continua de los procesos con base a mediciones objetivas.

Planificar: establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización.

Hacer: implementar los procesos;

Verificar: realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados;

Actuar: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

La Norma IRAM 30.701

Técnica legislativa. Requisitos del texto de la ley.

Establece reglas uniformes de Técnica Legislativa para la elaboración y redacción de proyectos normativos.

Especifica requisitos que debe cumplir el texto de una ley, como documento escrito que expresa reglas para la conducta humana. El término ley incluye: constituciones, leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, cartas orgánicas y reglamentos.

¿Por qué la Norma IRAM 30701?

Reglas de Técnica Legislativa

La mejora continua de la calidad de las leyes es de fundamental importancia, dado el impacto que tienen en la calidad de vida de la población.

En esta norma el término ley se utiliza con un sentido amplio. Comprende no sólo a las leyes en sentido formal (las sancionadas por el Congreso Nacional o las Legislaturas Provinciales), sino a todos los textos emanados de autoridad competente que contienen preceptos jurídicos de carácter obligatorio para la población. Abarca, por ejemplo, los decretos del Poder Ejecutivo, las decisiones administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las resoluciones de los ministros y secretarios, los actos administrativos de funcionarios de jerarquía inferior, las ordenanzas y decretos municipales; en definitiva todo el conjunto de normas jurídicas de orden nacional, provincial y municipal.

Las leyes se componen de dos elementos inescindibles:

Un contenido preceptivo que responde a la voluntad política del legislador. Esta norma no fija requisitos ni establece lineamientos que afecten o condicionen la voluntad del decisor político.

Un texto continente que resulta de la traducción de esa voluntad política a un texto escrito. Su buena o mala calidad depende, en consecuencia, de la técnica legislativa utilizada.

Esta norma sólo se refiere al segundo elemento, estableciendo requisitos mínimos para la calidad del texto de la ley.

Los requisitos contenidos en esta norma han sido pensados como un nivel mínimo de partida. En la medida en que se generalice su cumplimiento, se estará en condiciones de incorporar otros requisitos.

Aplicación de esta norma

Esta norma no es de cumplimiento obligatorio. El IRAM es una asociación civil, sin fines de lucro, que carece de potestad para establecer normas de cumplimiento obligatorio.

Cada órgano Legislativo o Ejecutivo será el que decida si adopta o no esta norma y en su caso si les otorga carácter obligatorio.

Objeto

La presente norma especifica requisitos que debe cumplir el texto de una ley para asegurar su precisión, claridad y concisión.

Para la aplicación de esta norma, el término ley incluye, entre otros, constituciones, leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, cartas orgánicas y reglamentos.

Esta norma no fija requisitos ni establece lineamientos que afecten o condicionen la voluntad del decisor político.

Campo de aplicación

Esta norma es aplicable a los poderes ejecutivo y legislativo en el orden nacional, provincial y municipal.

No se podrá alegar conformidad con esta norma si se la aplica parcialmente, aun cuando se alegue el cumplimiento de otros requisitos legales y reglamentarios.

La presentación pública de la Norma IRAM 30701 se realizó en la Ciudad de Santa Fe, en el Seminario Nacional Legislativo que organizó el Instituto de Capacitación Parlamentaria ICAP de la Cámara de Diputados de Santa Fe en el mes de Agosto de 2010 y al cual asistieron veinte Cámaras Legislativas de todo el país.

Durante el Seminario Nacional legislativo se desarrolló un Taller dando comienzo a la discusión pública de la Norma y aprobada por IRAM en el mes de Octubre de 2011.-

OTROS TRABAJOS DE CALIDAD EN ELABORACION

Actualmente se trabaja también en la elaboración de la norma IRAM 30.702, referida a competencias laborales del personal legislativo y se encuentra desarrollada en un ochenta por ciento. Se espera esté disponible para su discusión pública a mediados del año 2012.-

EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA IRAM 30700

Experiencias concretas de Legislaturas que han encarado procesos de certificación en algunas áreas de su estructura orgánica. Tal vez la más adelantadas en este aspecto sea la Legislatura de Córdoba que ya ha obtenido el Certificado de Calidad

ISO 9001 en su proceso parlamentario y nuestra Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe quien ha trabajado en el mismo proceso en la Mesa de Movimientos.

Básicamente el trabajo desempeñado en la Mesa de Movimientos de la Cámara de Diputados de Santa Fe consistió en definir los requisitos mínimos, establecer los procedimientos para el desarrollo del sistema, su caracterización, la elaboración de los manuales respectivos, la posibilidad de una evaluación constante mediante la aplicación de auditorías internas y externas, el correcto archivo de la documentación, el registro de las no conformidades y la comprobación permanente de todo el sistema involucrado.

Se trabajó con la idea de la Certificación posterior pero no como objetivo prioritario.

En la actualidad, el grupo de trabajo se encuentra trabajando en dos temas de suma importancia y novedosos para el mundo legislativo: responsabilidad social y desarrollo sostenible.

Para finalizar, tres son los ejes de trabajo que se proyectan a futuro y que se complementan mutuamente: calidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social.

Consideramos que son ejes que deben cruzar transversalmente toda la gestión de un cuerpo legislativo para su optimización.

Santa Fe, Argentina

Marzo de 2012