

-
- **Título del trabajo: El uso de las Listas de Chequeo (Chesk-List) como herramienta para controlar la calidad de la ley**

Autor: Dra. Diana Susana Bichachi

- **Dirección de correo electrónico:**
dianabichachi@ciudad.com.ar
- **Teléfono: 4865-7014**
- **Celular: 155 3195350**
- **Dirección postal completa: Humahuaca 3927 PB B – C.P. 1192 - Capital Federal**
- **Organización a la que pertenece: Instituto Internacional de Estudio y Formación sobre Gobierno y Sociedad (IIEFGS) Universidad del Salvador**

EL USO DE LAS LISTAS DE CHEQUEO (CHEK-LIST) COMO HERRAMIENTA PARA CONTROLAR LA CALIDAD DE LAS LEYES

Diana Susana Bichachi

Introducción

Se advierte en la actualidad una crisis de los parlamentos y se cuestiona cada vez más el grado de eficiencia con que estos cumplen el rol que les ha sido encomendado: *" responder a las demandas sociales a través del producto parlamentario por excelencia: la ley"*.

La crisis de la ley y la crisis de los parlamentos, están estrechamente ligadas y una de sus causas, sin duda, se atribuye a la despreocupación o falta de adecuada atención del control del resultado de su labor, dejando de cumplir, en este aspecto con sus funciones primarias.

Puede decirse que el Parlamento (usado este término en un sentido amplio que incluye a Congreso, Legislaturas, Consejos Deliberantes) es uno de los órganos que menos énfasis pone en revisar, analizar, cotejar o verifica el resultado de su trabajo, constitucionalmente encomendado. No lo hace, de una manera sistematizada al menos, ni durante el proceso de creación de la ley ni tampoco una vez sancionada la misma.

La mayoría de las empresas tienen diseñado e implementando un circuito de control que le permite verificar la calidad del producto que lanza al mercado, como así también el impacto o consecuencias que acarrea la presencia de este producto en el mismo.

En el caso de los parlamentos esto no ocurre y no es frecuente advertir conciencia de la necesidad de verificar la calidad del "producto-ley" antes de ser sancionado, como así tampoco de la necesidad de cotejar y verificar el resultado una vez concluido el trabajo del legislador, evaluando el grado de cumplimiento de los fines del mismo "producto-ley". En este último aspecto se nota un peculiar fenómeno de extrañeza, de alejamiento del producto, como si una vez aprobada la ley ya no tuviera que ver con quien la produjo.

Cambiar esta realidad no es tarea fácil ni sencilla, sino por contrario compleja y sujeta a infinidad de aristas, por eso creo oportuno

reflexionar sobre esto, tratando de explicar y a su vez revertir esta falta de interés en la revisión o control.

Detectar el fenómeno, sus causas y consecuencia sirve, sin duda para, a partir de ello, intentar aportar herramientas que correctamente utilizadas ayuden a encarar y tratar de resolver el problema planteado.

La reflexión, el estudio y el aporte de soluciones puede hacerse desde la óptica de diversas disciplinas, tales como las ciencias políticas, de la comunicación, sociológicas, por nombrar solo algunas, siendo nuestro enfoque desde la perspectiva de la Ciencia de la Legislación.

Control de calidad del producto ley

Los aportes que puede brindar la Ciencia de la Legislación para el estudio y superación del problema de la crisis de la ley y de los parlamentos, no se agotan en la redacción de los textos normativos ni solo proceden en la fase de elaboración de los mismos, sino que puede ser enriquecedora en muchos otros aspectos, entre ellos los que concierne a controlar a priori la necesidad o no de intervenir a través de la elaboración de una ley y a posteriori en cuanto a la verificación o control del cumplimiento de las normas

Todas ellas cuestiones necesarias de tener en cuenta como lo es también el control de la calidad de la ley en su doble faceta interna (lenguaje legal claro y preciso y estructura formal coherente) y externa (armoniosa integración en el ordenamiento jurídico)

Verificar la calidad de las leyes en estas dos ultimas facetas no es una tarea menor ni de importancia tangencial para el ciudadano, ya que muchas veces, una falla en ese control deriva en lo usualmente denominado "incertidumbre jurídica" en contraposición al valor que siempre se persigue que es justamente el principio de "seguridad jurídica".

El buen legislador cuando realiza su trabajo, en aras justamente de la seguridad jurídica, debe procurar el máximo de claridad evitando la confusión normativa, procurando que los destinatarios de la ley sepan con certeza a que deben atenerse, evitando provocar situaciones confusas que generen incertidumbre.

La certeza del derecho, permite al ciudadano tener previsibilidad respecto al derecho aplicable en el caso que le preocupa, saber cuales normas se hallan vigentes y cuales son, claramente, las consecuencias jurídicas de las mismas.

Todo ello se logra trabajando el legislador con seriedad y preocupándose en alcanzar un alto nivel de calidad en el producto que le fue encomendado.

Si cualquier empresa que elabora un producto diseña un circuito en el que no faltan normas de control de verificación de la calidad de lo que sale al mercado para ser consumido por los integrantes de la sociedad ¿por que no hacer lo mismo con ese peculiar producto llamado "Ley"?

Este control es sin duda necesario, en tanto los efectos de la ley serán de aplicación para los ciudadanos quienes son justamente quienes le confirieron al legislador el mandato para que los represente y le de respuestas a sus necesidades a través del producto de su labor: las leyes.

En el proceso de elaboración de las leyes la etapa que corresponde a la tarea de redacción de las mismas es una etapa clave, esencial e ineludible ya que nuestras leyes son escritas y como tales debe cuidarse el modo en que se las escribe. Es necesario tener reglas claras y precisas, y para ello la elaboración de directrices y manuales de técnica legislativa son instrumentos sumamente necesarios.

Una vez consensuadas esas reglas, hay que instrumentar un eficiente control de la aplicación correcta de las mismas a los fines de asegurarnos el buen resultado.

Para el cumplimiento de esta etapa se necesita, además de personal experto y capacitado con un alto nivel de profesionalismo, algunas herramientas adecuadas.

Las listas de chequeo (ckeks-list), son una de esa herramientas eficientes que, correctamente usadas, pueden ayudar a alcanzar el objetivo deseado.

Que son las Listas de Chequeo (cheks-list)

Se entiende por lista de chequeo (cheks-list) a un listado de preguntas, en forma de cuestionario que sirve para verificar el grado de cumplimiento de determinadas reglas establecidas a priori con un fin determinado.

El uso de estas listas está generalizado en rubros muy diversos que van desde verificar y determinar el potencial de mercados extranjeros hasta medir la confiabilidad y seguridad de sistemas informáticos, incluyendo ítems tales como la evaluación de criterios de usabilidad de un sitio de Internet, como así también la verificación de un plan

de vuelo en aeronáutica, siendo estos solo algunos usos para ejemplificar el amplio espectro.

La actividad legislativa no es ajena a esta necesidad de control y un adecuado uso de la técnica de la chek-list, permite verificar la calidad la ley en sus diferentes etapas. En la etapa preparatoria sirve para detectar defectos de manera rápida y certera, reduciendo los costos posteriores de una corrección inoportuna y evitando los perjuicios que esos errores pueden ocasionar una vez sancionada la norma.

Si nos atenemos a la definición de Miguel Martín Casal¹, las Cheks-List son un conjunto de directrices, en forma de cuestionario que deben tenerse presente desde el inicio de un proyecto legislativo.

Este concepto nos advierte que las mismas sirven desde el inicio y considero importante resaltar que también son sumamente útiles a posteriori, luego de sancionado la norma, para medir su grado de eficacia y también su cumplimiento.

Las preguntas, en forma de cuestionario sirven como una guía, ayuda memoria, que obliga a quien las contesta a reflexionar sobre el nivel de acatamiento de determinados requisitos (reglas). La ckecks-list enumera una serie de ítems (muchos o pocos dependerá de la exhaustividad que se pretenda) que deberían verificarse uno a uno para asegurarnos de lograr el producto final con un nivel de calidad previamente aceptado.

Las checklisten comenzaron a utilizarse, en el ámbito parlamentario, en Alemania a mediados de la década del setenta y rápidamente su uso se extendió a otros países (como Suiza, Noruega, EUUU, Francia). Su utilización no es habitual aún en nuestro país, no obstante ello en el Manual de Técnica Legislativa elaborado en el marco del el Proyecto Jurídico Argentino, se incluye un modelo de Chek-list²

Las Listas de Chequeo (cheks-list) sirven, entre otras cosas, para:

1 Martín Casal, Miguel “la Técnica de las Chesklisen” – “curso de Técnica Legislativa” Grupo de Estudios de Técnica legislativa”, Serie de Técnica Legislativa I, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, Madrid , 1989, pag. 255.

2 Como Anexo I de esta ponencia se reproduce el modelo de Chek-list que forma parte del Manual de Técnica -Proyecto Digesto Jurídico Argentino. Editado por el Colegio Publico de Abogados de la Capital Federal. Año 2001.

- verificar o no la necesidad de la elaboración de determinadas disposiciones normativas,
- verificar o no el cumplimiento de determinadas reglas de técnica legislativas (directrices) impuestas de manera previa (puede ser mediante la redacción de un Manual)
- verificar o no el cumplimiento de las secuencias del iter parlamentario,
- medir el “impacto” que provoca o puede provocar en la sociedad, usando el termino preferido por los franceses para referirse a este tipo de cuestionarios (fichas de impacto).

La forma de redactar y diagramar las Listas de Chequeos es variada.

Uno de los formatos más prácticos y fáciles de usar son aquellos diseñados en forma de cuadro, que permiten un llenado rápido de los distintos casilleros, de acuerdo que se verifique a o no la regla en cuestión. Se pueden contestar con un SI o un No, o bien tildar los casilleros para los casos en que se verifica la regla, dejando el espacio en blanco si no se cumple. En este tipo de diseños, cerrados, es conveniente prever siempre un espacio abierto, lo bastante extenso como para que se puedan volcar en el todas las observaciones que exijan un desarrollo.

Otra opción de diseño es un listado de preguntas con espacios libres al final, que deben ser respondida con frases breves y sencillas por parte de aquellos encargados de realizan el control

Están también aquellas que optan por utilizar ambos formatos de manera alternada, colocando en algunas partes casilleros y en otras espacios libres.

Lo aconsejable, siempre, es un diseño sencillo, práctico y fácil de visualizar, de manera tal que quien sea el encargado de responderla se familiarice con la lista de manera rápida y la incorpore a su rutina de trabajo de manera natural.

En cuanto al contenido y extensión de las listas, también es variado, las hay muy breves y también muy extensas, complejas y sencillas,

Lo cierto es que no siempre las listas de chequeo (cheks-list) más completas y exhaustivas son las mejores ni las más exitosas.

La gran complejidad o extensión en algunos casos pueden jugar como factores negativos provocando rechazo en quienes deben responderla por el tiempo que insume hacerlo, o lo que es peor, por el tiempo que, en algunos casos, insume comprenderlas. No debe olvidarse que este tipo de listas son respondidas por lo general por personal que tiene a su cargo un cúmulo de tareas, y deben estar pensadas, entre otras cosas, con el fin de ayudarlos para hacer más ágil y eficiente su tarea, y no para recargarlo de trabajo.

En los casos de listas muy extensas o complejas, se corre el riesgo que no se las conteste o lo que es más grave, se las conteste de manera rápida o negligente, sin responsabilidad, con el solo fin de cumplir con la obligación pero sin prestar atención a lo que se dice. En cualquiera de estos dos últimos casos, las Listas de Chequeo carecen de valor.

Por ello es preferible, y así se aconseja, redactar un cuestionario breve y fácil de responder, que podrá no contemplar todos los ítems necesarios pero que al menos nos proporcionará la certeza que los que se hallan contemplados (se deben seleccionar los más representativos) son observados con atención

Estas Listas de Chequeo tienen por lo general más de un destinatario y usuario ya que por un lado sirven a quien realizó el trabajo, para verificar que no olvidó el cumplimiento de ninguna regla (autocontrol o control interno), y por el otro sirven a quien deben revisar el trabajo de otros, ya que mediante estos listado, pueden verificar de manera rápida el cumplimiento por parte de otro de ciertas reglas ineludibles (control externo)

Algunas de las claves del éxito de una lista de chequeo, en cuanto a aceptación e incorporación para su uso, es que tenga estas características:

- a) que quien deba responderla la entienda fácilmente.
- b) que no le insumo mucha tiempo el llenar el formulario, (solo el estrictamente necesario para responderla a conciencia)
- c) que quien debe leer las respuestas, también lo pueda hacer de una manera rápida y clara (evitando incluso el problema de redacciones confusas, o caligrafía ininteligible).

Se puede hacer uso de alguna Check-List ya elaborada o bien tomarse el trabajo de diseñar una propia ateniéndose a las peculiares necesidades de la organización. De ser posible, siempre es preferible elegir esta última opción porque, redactando la lista se puede contemplar de manera más precisa los intereses de quienes van a usarlas y las particularidades de la institución donde se va a aplicar.

La redacción de una buena Lista de Chequeo (Check-list) debe ser encargada a profesionales idóneos, técnicos, que pertenezcan al personal estable del ámbito parlamentario, ajenos a los vaivenes políticos, y que procuren la excelencia alejada de intereses partidarios.

A modo de conclusión

Hemos advertido, al inicio de nuestra ponencia, sobre la crisis que viven los parlamentos en la actualidad, causa y consecuencia además de la llamada crisis de la ley.

A partir de esta realidad la propuesta es entonces trabajar para mejorar la calidad de la ley procurando la certeza del derecho, para que el ciudadano pueda tener claridad respecto al derecho aplicable en el caso que le preocupa, cuales normas se hallan vigentes y cuales sus consecuencias .

Como herramienta para controlar el nivel de calidad deseado se planteó el uso de las llamadas listas de chequeo (check-list)

Estas listas, correctamente diseñadas y utilizadas de manera responsable, sirven para controlar el nivel de calidad de la ley y evitan que contengan errores atribuibles a simple descuidos.

Esta propuesta de control tiene por fin ocuparse de superar y evitar los problemas técnicos que nada tienen que ver con criterios políticos, sabiendo que en un ámbito parlamentario estos no se pueden obviar, pero remarcando siempre que estos que son ajenos al área de control que se propone mediante estas listas de chequeo.

Diana Susana Bichachi^o

^o **Diana Susana Bichachi**, abogada, socióloga, egresada de de la Maestría en Ciencia de la Legislación. Coordinadora de la Red Federal de Legislaturas y Ejecutivos dependiente del Instituto Internacional de Estudio y Formación sobre Gobierno y Sociedad (IIEFGS) de la Universidad del Salvador. Pertenece al plantel estable de la Dirección General de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y se desempeña actualmente en la Unidad de Asesoramiento Legislativo (UAL) de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires .

ANEXO I

MODELO DE CHEK LIST PROPUESTA POR EL MANUAL DE TECNICA LEGISLATIVA DEL PROYECTO DIGESTO JURIDICO ARGENTINO³-

Director : profesor Antonio A. Martino

1

I. PARA LA CREACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS

- 1 El objetivo que se quiere alcanzar ¿necesariamente tiene que hacerse por ley (o decreto)?
- 2 Dado que legislar es modificar el sistema jurídico en vigor, que parte del mismo será modificada. Establecer con precisión la categoría y el nombre de las disposiciones que serán afectadas.
- 3 Adquirir todos los datos relativos a la necesidad, congruidad y eficacia de la disposición que se pretende crear.
- 4 Individualizar con claridad los fines y los medios para obtenerlos al fin de preparar la evaluación futura sobre como medir la eficacia de la disposición.
- 5 ¿Se prevén eventuales problemas aplicativos? Se deben identificar.
- 6 Evaluar la coherencia de la disposición que se pretende introducir con las normas de la disciplina que afecta, la Constitución y los tratados internacionales.
- 7 Certeza, proporción y equidad frente a la ley ¿están salvaguardados?
- 8 Si el poder de crear la disposición llega por delegación, aclarar esta en sus mínimos detalles y con toda claridad.
- 9 ¿Se han tenido en cuenta las competencias de las Provincias y de las autonomías locales?
- 10 Se debe hacer un análisis de costo beneficio con especial atención a los costos para los ciudadanos, la Administración Pública, las empresas.
- 11 ¿Se ha evaluado la factibilidad administrativa?
- 12 ¿Se consultaron a las partes interesadas?
- 13 Los tiempos previstos ¿podrán ser respetados?
- 14 Los gastos que implique la nueva disposición ¿de donde se van a obtener?
- 15 ¿Cómo se piensa divulgar la disposición para asegurar su eficacia?

3 Manual de Técnica Legislativa. - Proyecto Digesto Jurídico Argentino. Editado por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Año 2001.

- 1 Entre las muchas check list ya existentes hemos prestado particular atención a
– Recomendación del 19 marzo 1995 del Consejo de la (OCSE).
- M. Ainis (a cura di), Check list per la redazione dei testi normativi, in Rassegna parlamentare, 1, gennaio/marzo 1998, pp.184-201.

II. PARA LA REDACCIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS²

- 16 ¿El texto es claro y explícitas las disposiciones?
- 17 ¿Se están respetando los criterios específicos de cada categoría legal para la redacción?
- 18 ¿Se presentan al Legislador (lata sensu) las alternativas posibles para que pueda elegir en el caso que sea posible?
- 19 ¿O aun, la alternativa entre la nueva disposición y la previgente?
- 20 ¿Se respeta el orden lógico de las disposiciones?
- 21 ¿Se han respetado las reglas de partición interna?
- 22 ¿El promedio de incisos, para cada artículo, es suficientemente bajo?
- 23 Si la nueva ley introduce una nueva institución ¿ésta es tratada en todos sus aspectos fundamentales?
- 24 Lenguaje:
- a. ¿En cada categoría las definiciones son compatibles? (no contradictorias)
 - b. Si es necesaria una ulterior especificación de significado respetar a.
 - c. La ley modificante ¿utiliza los mismos términos que la ley modificada?
 - d. ¿Se respetan los criterios de paridad entre sexos en el lenguaje?
 - e. ¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?
 - f. ¿Se practicaron fórmulas de legibilidad como las de Flesch, Gunnig Fog, etc.?
- 25 ¿Se han evitado los reenvíos a normas no identificables?
- 26 Una vez creada la nueva ley, ¿ su introducción en el cuadro normativo preexistente produce un orden suficientemente orgánico?
- 27 ¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?
- 28 ¿Se ha realizado la coordinación con la legislación vigente simplificando y rebordeando las normas de la (o las) categorías afectadas conforme a la ley 24967?

² Aquí se dan indicaciones sobre aspectos no específicamente tratados en el Manual, porque más pertenecientes a la práctica.

