

28/09/20.

El Sistema Nacional de Calidad y su potencial institucional para la racionalización de la administración de reglamentos técnicos de certificación obligatoria en la República Argentina. La protección contra incendios como campo de experimentación hacia esquemas regulados eficaces.

Mg. Ing. Alejandro P. Bigot.

apbigot@unr.edu.ar

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

SNNCyC: Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación.

SNC: Sistema Nacional de Calidad.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

EPP: Elementos de Protección Personal.

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

IRAM: Instituto Argentino de Normalización y Certificación.

OAA: Organismo Argentino de Acreditación.

NFPA: National Fire Protection Association.

VIM: Vocabulario Internacional de Metrología.

BIPM: Bureau International des Poids et Mesures.

ISO: International Organization for Standardization.

IEC: International Electrotechnical Commission.

UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

ILAC: International Laboratory Accreditation Cooperation.

IAF: International Accreditation Forum.

Analizada desde la teoría económica, la creación del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación (SNNCyC) en el año 1994 puede interpretarse cómo la resultante de una política de institucionalización basada en postulados de fomento de la competitividad industrial. Para comprender la naturaleza de esta medida, es preciso revisar el contexto político de la época, teniendo en cuenta los lineamientos estratégicos de un gobierno enfáticamente orientado hacia la apertura comercial y la desregulación de los mercados, como producto de un marcado posicionamiento internacional alineado a los Estados Unidos.

Si la obra del *policy maker* se analiza desde la perspectiva neo-institucionalista de Douglass North, puede afirmarse que los dispositivos del SNNCyC contribuyeron a reducir las incertidumbres y los costos de transacción en aquellos campos de la economía donde las relaciones interfirmas demandan evaluaciones de conformidad a normas, para asegurar la calidad de insumos y productos. Se reducen las incertidumbres al existir un instituto de normalización formalmente reconocido desde el Estado, como único órgano de referencia para la elaboración de normas técnicas nacionales, y la homologación de normas técnicas internacionales, *basadas en el consenso*. También se reducen las incertidumbres cuando existe, a través del organismo de acreditación, información oficial acerca de las agencias de certificación y los laboratorios de calibración y ensayos que trabajan bajo estándares fijados por normas internacionales (ISO/IEC 17021 e ISO/IEC 17025, por caso). Esto aporta un mecanismo de selección racional para un industrial que debe certificar un producto o sistema, o asegurar trazabilidad de sus mediciones.

Los costos de transacción se reducen cuando la certificación por tercera parte introduce una solución confiable a la necesidad de simplificar las relaciones contractuales entre proveedores y clientes. En efecto, si una firma debe auditar en

forma directa a sus proveedores de insumos (auditoría de *segunda parte*), se agregan costos operativos que desaparecen si la organización presta su confianza a la auditoría realizada por un tercero, calificado para la tarea. Por su parte, el proveedor de insumos optimiza una certificación que asegura condiciones de universalidad en los alcances de su validez, al ser provista por un organismo acreditado. Los beneficios de la normalización se verifican en esta escala microeconómica.

En su planteo original, el SNNCyC tenía un marcado propósito de mejorar la competitividad de las empresas, en un clima de época favorable a la liberalización del comercio (mediados de la década de 1990). Una contribución institucional al fortalecimiento del denominado *campo voluntario*. Sin embargo, con el correr del tiempo el Organismo Argentino de Acreditación comenzó a desarrollar en los hechos una actividad creciente en relación a la aplicación de reglamentaciones obligatorias. El vínculo de cooperación con autoridades de aplicación de regulaciones públicas fue ocupando un espacio cada vez más relevante en la agenda del organismo. Si bien este rol es comúnmente ejercido por los entes de acreditación en distintos países del mundo, en el caso argentino recién en 2018 quedaría explicitado en los términos del Decreto 1066 que modifica el Decreto 1474, creador del SNNCyC. A partir de entonces, el esquema pasó a denominarse **Sistema Nacional de Calidad**, integrando en su estructura una *Comisión de Reglamentadores Técnicos*. En efecto, se trató de formalizar una función que el OAA desempeñaba en la práctica, aún con alcances restringidos sólo a algunas áreas regulatorias del Estado.

Globalmente, la normalización técnica mantiene un doble anclaje sobre las zonas conceptuales denominadas *campo voluntario* y *campo regulado*, cuya división responde a una naturaleza diferente en cuanto a la utilización de las normas.

Instrumento de referencia para acuerdos privados entre firmas, en el primer caso. Referencia técnica para modelar reglamentos técnicos de certificación obligatoria, en el segundo. La configuración del *campo regulado* a partir de los principios de la normalización basada en el consenso alcanza su máxima expresión en los términos del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, firmado a nivel de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Mientras el objeto central del SNNCyC eran las empresas y sus requerimientos de competitividad, la reformulación del Sistema Nacional a partir del Decreto 1066 sancionado en 2018 incorpora un nuevo sujeto principal: los usuarios, y la necesidad de proteger su seguridad en relación a la utilización de determinados elementos y artefactos. Aparece entonces una dimensión ciudadana propia de un Estado moderno, capaz de articular políticas y mecanismos de protección de la vida humana. De esta forma, el Sistema Nacional de Calidad (SNC) resulta doblemente funcional, a las empresas, y a los ciudadanos.

El alineamiento de los reglamentos técnicos a normas internacionales del campo voluntario responde a los principios de facilitación del comercio sostenidos por la OMC, permitiendo el libre acceso de firmas al mercado, al eliminar los obstáculos técnicos (barreras para-arancelarias) producto de decisiones arbitrarias de los gobiernos. A su vez, la adopción a nivel nacional de un mecanismo convencional (según las *reglas del arte*) de acreditación de organismos de certificación garantiza la apertura a la participación de distintos agentes, bajo la sola condición de cumplir los requerimientos de competencia técnica que surgen de normas internacionales ISO/IEC. Se crea así un mercado transparente de servicios de certificación, pudiendo los fabricantes o importadores ejercer su derecho a la libre elección por aquel certificador que resulte de su preferencia.

En los términos de Acemoglu y Robinson, el SNC responde a la categoría de *instituciones económicas inclusivas*, según la definición de los autores citados, al asegurar la libre entrada de actores al esquema de certificadores, estableciendo como exigencia el cumplimiento de requisitos de competencia técnica fijados por normas internacionales del campo voluntario, accesibles para cualquier entidad interesada. Aguas abajo, idéntico razonamiento se aplica a los fabricantes o importadores de productos comprendidos dentro de los alcances de una certificación obligatoria, por razones de seguridad pública o personal. En efecto, pueden operar en el mercado de oferta todas aquellas firmas que obtengan, para los productos en cuestión, las certificaciones obligatorias exigidas. Pero tales certificaciones se basan en normas universalmente accesibles, y la evaluación de la conformidad la realiza una entidad perteneciente a un ámbito desmonopolizado, donde el fabricante puede elegir entre varios certificadores en juego. En el último eslabón de la demanda, los consumidores pueden optar entre diferentes alternativas comerciales, teniendo la seguridad de que todas ellas cuentan con las correspondientes marcas de conformidad a normas, visibles en las unidades adquiridas o sus embalajes. A lo largo de las cadenas de comercialización, toda situación diferente a la señalada supone una anomalía, que debe ser resuelta mediante la vigilancia de mercado y el poder de policía que deriva de la autoridad de aplicación.

Para el caso específico de los Elementos de Protección Personal (EPP), por ejemplo, el número de empresas nucleadas en la Cámara Argentina de Seguridad es un claro indicador de la amplitud de oferta y el grado de competencia que existe en este segmento de mercado. Las firmas que operan en este sector del denominado campo regulado cuentan con garantías de respaldo a sus productos certificados, en condiciones de imparcialidad provistas por el aparato estatal a

través del SNC. El dispositivo creado por el Decreto 1066 proporciona a los fabricantes la igualdad de condiciones de acceso al mercado que señalan Acemoglu y Robinson como rasgo relevante de las instituciones *inclusivas*, en contraste con las instituciones *extractivas*, caracterizadas por el abuso de poder, la arbitrariedad y la falta de transparencia. La calidad de este servicio público se verifica finalmente en la preservación de la seguridad de los usuarios.

Es de hacer notar que la evolución desde el SNNCyC (1994) hacia el SNC (2018) fue promovida por el propio Organismo Argentino de Acreditación, en un intento por encuadrar su actividad dentro de un marco normativo que resultara apropiado a la dinámica que, en los hechos, fue moldeando el accionar de la entidad a lo largo del período de tiempo comprendido entre ambos decretos. Es decir, una creciente incidencia del vínculo con organismos públicos interesados en adoptar criterios internacionales en materia de evaluación de la conformidad, para la administración transparente de regulaciones.

Coincidentemente, la modificación del decreto original volvió a producirse bajo un ciclo político favorable al libre comercio, según los trazos fundamentales de su matriz ideológica. En esta tendencia política gubernamental puede encontrarse la explicación de algunas divergencias de puntos de vista que aparecieron durante el proceso de discusión del decreto dentro del Poder Ejecutivo. Diferencias de enfoque quizá alimentadas por cuestiones más bien semánticas o discursivas, antes que concretas. Pues en realidad, la desregulación adquiere sentido si se trata de transformar instituciones *extractivas* en *inclusivas*, según conceptos de Acemoglu y Robinson. Es decir, eliminar intervenciones arbitrarias en favor de una mayor transparencia en la acción pública. Siendo que se trataba de establecer criterios de regulación modernos, según las *reglas del arte* a nivel internacional, y

respaldados nada menos que por la OMC, las objeciones supuestamente fundadas en razones librecambistas carecían de verdadero sustento.

En su configuración original de 1994, el SNNCyC ya contemplaba una participación de ministerios nacionales en la gobernanza del Sistema, incluyendo principalmente a las áreas de política pública vinculadas a la competitividad de la economía. Colocado el nuevo foco sobre el *campo regulado*, la propuesta de reforma profundizaba la idea de implicación de organismos gubernamentales en el desarrollo de un sistema nacional de calidad pensado como activo factor de articulación entre el Estado regulador y los mercados. Sin embargo, la idea de una estructura interministerial de coordinación como elemento central del nuevo esquema terminó reducida, en la letra final del Decreto 1066, a una *comisión de reglamentadores técnicos*, planteada como una de las cuatro entidades que conforman el Nivel 2 del Sistema Nacional de Calidad (las restantes son el INTI, el IRAM y el OAA).

En materia de rigor de la técnica legislativa, hay indicios que revelan que el SNC tiene aún por delante una amplia tarea de esclarecimiento de conceptos en el vasto terreno de la administración pública, en todos sus niveles. Se cita un ejemplo para sostener esta afirmación: el caso de la legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) en materia de protección contra incendios.

En el mes de diciembre de 2018 se sancionó la Ley N° 6.116, donde se modificaron artículos de leyes y ordenanzas anteriores referidas a la temática, con el objeto de regular los procesos de fabricación, reparación, recarga, instalación y control de extintores y equipos contra incendio, además de la fabricación, reparación, instalación y mantenimiento de instalaciones fijas contra incendios en el ámbito de la C.A.B.A. Se crearon así dos registros, uno por cada tipo de elementos, para la inscripción de personas físicas o jurídicas habilitadas para

desarrollar el conjunto de actividades que comprenden la fabricación, mantenimiento e instalación de tales artefactos y dispositivos. Luego, por medio de una Resolución de la Agencia Gubernamental de Control (RESOL-2019-405-GCABA-AGC) se aprobaron tres anexos que instrumentan lo determinado por la Ley en cuestión:

- “Registro de fabricación, reparación, recarga, instalación y control de extintores (matafuegos) y equipos contra incendio y registro de fabricación, reparación, instalación y mantenimiento de instalaciones fijas contra incendio” (Anexo I).
- “Declaración Responsable de Registro de fabricación, reparación, instalación y mantenimiento de instalaciones fijas contra incendio (R.I.F.C.I) y Declaración Responsable de Registro de fabricación, reparación, recarga, instalación y control de extintores (matafuegos) y equipos contra incendio (R.E.E.C.I)” (Anexo II).
- “Requisitos de equipamiento, gestión y calidad” (Anexo III).

Es de hacer notar que, dentro del contexto nacional, se trata de una avanzada en la dirección correcta, por cuanto la legislación en cuestión integra elementos conceptuales que provienen del campo de la normalización técnica, aunque su aplicación es aún fragmentaria y susceptible de mejoras sustanciales.

En el Anexo I, llama la atención la forma en que fue redactado el Artículo 5, donde se establece que los inscriptos al Registro deberán cumplir con las normas complementarias al Código de Edificación y *certificar las normas IRAM, NFPA o superadoras* con respecto a condiciones técnicas y de procesos, requiriendo que la norma adoptada sea declarada con su nombre, organismo emisor y número que

la identifica, debiendo ser *certificable por IRAM / TÜV Rheinland / Bureau Veritas u otras certificadoras*.

No queda clara la interpretación práctica respecto de la posibilidad de encontrar normas *superadoras* de las emitidas por el IRAM en Argentina, o la NFPA en EE.UU., pues un juicio de superioridad debe estar basado en criterios objetivos, definidos de antemano. Es asimismo cuestionable la mención explícita a tres organismos de certificación, entre otras *certificadoras*. Desde la puesta en vigencia del SNNCyC en 1994, lo indicado es que toda normativa que trate aspectos vinculados a la calidad y la evaluación de la conformidad se base en los términos y disposiciones de orden nacional (Decreto 1474 y luego, Decreto 1066), por elementales principios de homogeneidad y rigor reglamentario. Bajo este criterio, la redacción del citado art. 5º podía valerse del Organismo Argentino de Acreditación (OAA) como garante de competencia técnica de los certificadores admitidos en el esquema administrado por la Agencia Gubernamental de Control de la C.A.B.A. De esa manera, una fórmula genérica, respaldada en un Decreto, podría reemplazar aquella mención a entidades *con nombre propio*, que quizá se supuso justificable con fines de ejemplificación.

Más adelante, el Anexo III vuelve a tratar una cuestión que corresponde al ámbito de influencia del OAA: la acreditación de laboratorios de calibración. En efecto, el texto contiene un listado de equipamiento utilizado para reparar, recargar, instalar y controlar extintores (matafuegos) y equipos contra incendio. La enumeración incluye manómetros, calibres, balanzas, pesas patrón, galgas patrón, torquímetros e higrómetros, entre otros elementos. Seguidamente se establece que estos equipos deben contar con un certificado de calibración vigente, cumpliendo con una serie de plazos máximos que se encuentran detallados en la misma

normativa. Asimismo, se determina que los equipos deben demostrar trazabilidad a patrones nacionales o internacionales.

El Vocabulario Internacional de Metrología (VIM) define a la *trazabilidad metrológica* como la *propiedad de un resultado de medida por la cual el resultado puede relacionarse con una referencia mediante una cadena ininterrumpida y documentada de calibraciones, cada una de las cuales contribuye a la incertidumbre de medida*. La máxima referencia institucional en materia de Metrología es la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM, por su sigla en francés), con sede en París, Francia. Por definición, las cadenas de trazabilidad conducen a los patrones de mayor jerarquía metrológica. Luego, siguiendo las *reglas del arte* cada país debe contar con un instituto nacional de metrología, relacionado a su vez con las otras dos instituciones que completan el esquema: el instituto de normalización, y el organismo de acreditación. Estas entidades configuran, en cada ámbito nacional, el esquema que asegura la gobernanza del sistema de normas técnicas y evaluación de la conformidad, conectado a su vez a un entramado institucional de escala mundial, representado por la ISO, la IEC y la UIT en el plano de la normalización, y la ILAC y el IAF en lo que respecta a la evaluación de la conformidad (es decir, acreditaciones y certificaciones).

En la República Argentina, esos roles son desempeñados por el IRAM (instituto de normalización), el OAA (organismo de certificación) y el INTI (autoridad metrológica nacional). El IRAM es miembro argentino ante la ISO, en tanto que el OAA es signatario de acuerdos de reconocimiento multilateral a nivel de la ILAC y el IAF. Por su parte, el INTI participa de las actividades coordinadas por el BIPM. Precisamente, el Decreto 1066 de 2018 reúne a estas tres instituciones en lo que denomina como Nivel 2 del Sistema Nacional de Calidad. La *Comisión de Reglamentadores Técnicos* es el cuarto actor, creado a partir de la reforma

introducida sobre el anterior Decreto 1474/94, tal como se explicó en la primera página del presente trabajo.

Si un reglamento técnico emitido por una agencia gubernamental, como es el caso analizado, exige la presentación de certificados de calibración, la forma indicada de expresar el requerimiento es a través de una referencia a la intervención de un laboratorio acreditado por el OAA, bajo la Norma ISO/IEC 17025, garantía internacional de competencia técnica para la ejecución de calibraciones y ensayos. Cabe subrayar que la trazabilidad a un laboratorio acreditado por el OAA lleva implícito el reconocimiento multilateral del certificado en los países que participan del acuerdo internacional administrado por la ILAC. Beneficios de una integración institucional al mundo.

Por lo tanto, es posible mejorar aún más la calidad técnica de la RESOL-2019-405-GCABA-AGC, a través de un texto avanzado que incorpore las disposiciones contenidas en el Decreto PEN 1066/18, sancionado un año antes de emitida la misma, pero cuyos antecedentes son aún más remotos. No se trata solamente de rigor técnico, sino fundamentalmente de transparencia, al fijar como regla la intervención de un mecanismo institucional de acreditación, cuyos participantes ingresan a un esquema regido bajo estrictas condiciones de cumplimiento de normas del campo voluntario, y sometido a auditorías internacionales. Es preciso entonces intensificar los esfuerzos de difusión acerca de la existencia del Sistema Nacional de Calidad, y su potencial como instrumento de respaldo técnico a autoridades de aplicación de regulaciones de certificación obligatoria.

Por último, las medidas adoptadas por la Agencia Gubernamental de Control de la C.A.B.A. marcan el inicio de una transición hacia esquemas de regulación perfeccionados según las *reglas del arte* vigentes en el mundo, aportando una referencia válida para el trabajo en otras jurisdicciones que registran situaciones

de atraso aún más marcadas, en términos relativos. La República Argentina cuenta con un adecuado desarrollo institucional en la materia. Sólo resta que los reglamentadores técnicos puedan articular su trabajo con el Sistema Nacional de Calidad, alcanzando una razonable coherencia de conjunto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Acemoglu, D.; Robinson, J.: “Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza”, Ed. Ariel, 2012. Buenos Aires.

Decreto 1474/1994 del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.); 23/08/1994. “Creación del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación”. Publicado en el Boletín Oficial del 6/09/1994 (Número: [27969](#)). InfoLEG (Información Legislativa). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, República Argentina.

Decreto 1066/2018 del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.); 22/11/2018. “Sistema Nacional de Calidad” (Modificación del Decreto 1474/1994). Publicado en el Boletín Oficial del 23/11/2018 (Número: 34002). InfoLEG (Información Legislativa). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, República Argentina.

Grether, R.; P. Bigot, A.: “Aportes de las Universidades Nacionales a la consolidación del Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación de Argentina”. Comunicación al “VIII Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur”, 2008. Asunción, Paraguay.

Ley N° 6.116 de la Legislatura de la C.A.B.A.; 13/12/2018. “Disposiciones sobre Protección contra Incendios”. Promulgación: Decreto N° 025/019 del 08/01/2019. Publicación: BOCBA N° 5534 del 10/01/2019.

North, Douglass C.: “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, 1993. México.

North, Douglass C.: “La evolución de las economías en el transcurso del tiempo”, Revista de Historia Económica, Año XII, 1994. Madrid.

Notas de una entrevista al Dr. Mario Font Guido, ex – vicepresidente del OAA (Agosto 2020).

P. Bigot, A.: “Acreditación de organismos de certificación de Elementos de Protección Personal en la República Argentina. Un caso de desarrollo institucional aplicado a la protección de la seguridad de los usuarios”. CDT-SaSEd-UNR, 2020 (<http://hdl.handle.net/2133/18480>).

RESOL-2019-405-GCABA-AGC; 13/09/2019. “Resolución de la Agencia Gubernamental de Control de la C.A.B.A. acerca de la Reglamentación de la Ley N° 6.116”.