

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
NICARAGUA,

LEON UNAN-LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

Y SOCIALES DEPARTAMENTO

DE DERECHO PÚBLICO



Tesis para optar al Título de Magister en Derecho
Parlamentario

“

***LA EVALUACION DE LA APLICACION DE LA LEY EX POST
EN NICARAGUA”***

SUSTENTANTE:

Marisol Morales Reyes

TUTOR:

Omar García Palacios

León, Nicaragua, Noviembre de 2013

**“A LA LIBERTAD POR LA
UNIVERSIDAD”**



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....3-5

CAPÍTULO I.

MARCO TEORICO SOBRE LA APLICACION DE LA LEY...6-44

1.1 La Aplicación del Derecho.....6-18

1.2 El Criterio de la Aplicabilidad de las Leyes.....19-22

1.3 Teoría sobre la Evaluación de la Ley Ex Post.....22-44

CAPÍTULO II.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA EVALUACION DE LAS LEYES EX POST.....44-140

2.1 Suecia.45-49

2.2 Suiza.....50-54

2.3 Reino Unido.....55-77

2.4 Estudio Comparado sobre La Aplicación de la Ley ex post en Chile.....77-126

2.5 Atribuciones de Control Parlamentario.....127-140



CAPÍTULO III.

APLICACIÓN DE LA LEY EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA

3.1 Líneas Estratégicas 2012-2016 de la Asamblea Nacional...140-160

3.2 Análisis sobre la Aplicación de la Ley en la Asamblea Nacional de
Nicaragua.161-163

CONCLUSIONES.....164

BIBLIOGRAFÍA.....170-171.

ANEXOS.....172



INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional tiene como función y atribución principal según lo establece nuestra Constitución Política ¹“elaborar y aprobar las leyes y decretos así como reformar y derogar las existentes”. (arto. 138 incisos 1 Cn.)

Durante los años de existencia de esta Asamblea Nacional se ha realizado esta tarea, cumpliendo con el mandato constitucional. En estos 27 años de existencia se ha avanzado en mejorar cada día la calidad de las leyes, dándole mayor participación a la población en las consultas de los proyectos de ley, lo que ahora es obligatorio en la nueva Ley Orgánica de la Asamblea Nacional.

En el proceso de formación de la ley, se incluye además del dictamen, la consulta a las instancias que aplicaran el proyecto de ley una vez aprobado, lo que con el objetivo que la ley, al aprobarse sea viable y no tenga obstáculos en la aplicación, ni jurídica ni sociales ni económica. Sin embargo a pesar de estas consultas en muchos casos las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional cuando se aplican no dan los resultados esperados o no se aplican en absoluto o su aplicación es parcial, debido a múltiples factores.

Debido a que la Asamblea Nacional una vez publicada la Ley en la Gaceta ya no le dá seguimiento a las leyes aprobadas y pasan estas a formar parte del ordenamiento jurídico del país, se apliquen o no; y por esta razón y con el objetivo que nuestra Asamblea Nacional sea mas eficiente en el cumplimiento

¹ Puede verse, Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 138 inciso 1.



de sus funciones de legislar, he elaborado este estudio que pretende mejorar la calidad legislativa sobre todo en su aplicabilidad.

Considero, que dándole seguimiento a las leyes aprobadas durante un periodo de tiempo, que podría ser inicialmente de un año y hasta dos, podríamos tener mayores elementos de cuales son las causas por las que algunas leyes no se aplican total o parcialmente. Si bien es cierto son instancias de otros Poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial) principalmente los que aplican las leyes aprobadas en la Asamblea Nacional, la Constitución Política, otorga a la Asamblea Nacional, como atribuciones, la elección de los funcionarios de los diferentes Poderes del Estado, solicitudes de informes a Ministros, Procurador etc., requerir la interpelación de funcionarios públicos, conocer y admitir las renuncias y resolver sobre destituciones de los funcionarios públicos.²Todas estas atribuciones son funciones de “Control Parlamentario”.

Esta propuesta de darle seguimiento a las leyes aprobadas (ex post) por un periodo de un año o dos por lo menos, desde su entrada en vigencia, es una inquietud que he tenido desde hace años, pues la críticas de la población y de los medios de comunicación sobre las leyes que aprueba la Asamblea Nacional, casi siempre van en esa dirección. Por esa razón he querido elaborar esta tesis sobre el tema referido.

El presente trabajo se ha desarrollado en tres capítulos y éstos con subdivisiones, los que se encuentran desarrollados de la siguiente manera: El primer capítulo se refiere al marco teórico sobre la aplicación de la Ley, El segundo capítulo trata del estudio comparativo de la evaluación de las leyes ex

² Puede Verse, la Evaluación de leyes y Regulaciones, Practicas Internaciones de la Evaluación Ex Post, de Chile.



post, El tercer capitulo se refiere a la aplicación de la Ley en la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Para ello también he realizado un breve análisis sobre el Plan Estratégico de la Asamblea Nacional 2012/2016, de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional³, y sus reformas buscando en cual de las atribuciones de la Asamblea Nacional se podría incluir la de darle seguimiento a la aplicación de una ley, sin tener interferencia en los otros poderes del Estado (Judicial y Ejecutivo) que es a quienes por mandato le corresponde la aplicación de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.

³ Puede verse, Líneas Estratégicas de la Asamblea Nacional, 2012-2016 Resolución Administrativa N° 02/03/2003



MARCO TEÓRICO

CAPITULO I

1.1 La Aplicación del Derecho

Es una vieja cuestión dentro del campo de la Filosofía del Derecho plantearse qué tipo de actividad realizan los jueces y tribunales cuando aplican el Derecho.

A partir de la época en que fueron promulgados los sucesivos códigos de leyes, la doctrina decimonónica y de principios del XX pasó a considerar que el Ordenamiento Jurídico era completo, sin lagunas, coherente y capaz, por tanto, de resolver cualquier caso práctico que se pudiera plantear por extraño que pareciera. Asociada a esta idea surgía otra según la cual los jueces carecían en absoluto, ya no sólo de discrecionalidad, sino también de iniciativa, reduciéndose su función a un mero automatismo lógico en que, dadas unas circunstancias fácticas particulares (premisa menor) y una conducta genérica definida en la letra de la ley (premisa mayor), sólo cabía una conclusión silogística, un fallo perfecto.⁴

No obstante, los años, los hechos y la doctrina posterior se han encargado de poner en tela de juicio semejante concepción. Tanto Ross como Kelsen o Hart señalan los problemas que plantea la aplicación de las normas por los tribunales, y reflejan la falsedad de los ideales de un sistema normativo coherente, completo y operativo.

⁴ Véase, La Aplicación del Derecho, Ma. Cinta Espuny, pp., 1-7.



La aplicación del derecho significa su tránsito desde una regla general a una decisión particular o, como dice Kelsen, de una grada superior a una grada inferior, y el proceso espiritual que acompaña a la aplicación es la interpretación, que se da no sólo en las sentencias judiciales o resoluciones administrativas, sino que también se aplica o interpreta la Constitución en el proceso legislativo, los Tratados Internacionales o normas de Derecho Internacional cuando son aplicados internamente, en las normas individuales, también los ciudadanos mediante su conducta y, finalmente, la interpretación que realiza la ciencia jurídica (que es interpretación, aunque no aplicación). A las reglas o principios que guían a los tribunales en el tránsito de la regla general a la decisión particular, Ross lo llama "método jurídico" y, en el caso de aplicación del derecho formulado, "interpretación".

La actividad que realiza el juez no es mecánica, sino que se encuentra con toda una serie de problemas derivados de la imprecisión y ambigüedad propias del lenguaje natural en que está formulado el derecho, otros problemas se refieren a la determinación del derecho aplicable y, finalmente, problemas de hecho, como los de prueba y calificación. El juez debe tomar una decisión en la cual no sólo cuenta el conocimiento de la ley, sino también la actitud valorativa de la conciencia jurídica, una actividad que Ross llama emotivo-volitiva.⁵

Por tanto, analizaremos en primer lugar los problemas referentes a la interpretación y, posteriormente, el tipo de actividad que realiza el juez

⁵ *Ibíd*em, pp. 6



en la aplicación del derecho y los factores que intervienen en la misma.

Problemas de interpretación

El primer problema que se plantea es que las normas jurídicas establecen instrucciones de alcance general que no pueden prever todos los casos que se plantean en la práctica y, por consiguiente, dejan abiertas posibilidades y, por ello, dudas sobre las conductas exigidas en los casos particulares. Los métodos o cánones de interpretación no eliminan esas dudas, aunque pueden atenuarlas. No obstante, hay que tener en cuenta, como remarca Hart⁶, que dichos cánones son también reglas generales que a su vez requieren interpretación. Tanto en la técnica del precedente como en la de la legislación, en la gran mayoría de los casos, a la hora de la aplicación, las pautas resultarán ser indeterminadas en algún punto; tendrán lo que Hart llama "textura abierta". Es decir, que el uso de términos generales conlleva una falta de certeza en la zona marginal, como después veremos.

Hart señala que muchas veces la legislatura no puede formular de una manera eficaz reglas generales para ser aplicadas caso por caso sin nuevas directivas oficiales. Una técnica consiste en que la legislatura establece unas guías muy generales ("Standards") y delega en un cuerpo administrativo familiarizado con los diversos tipos de casos la tarea de elaborar reglas adaptadas a éstos, como podría ser por ejemplo el justiprecio en diversos tipos de mercados. Cuando resulta imposible

⁶ Perrot Abeledo, Hart, *El Concepto del Derecho*, Buenos Aires.



identificar una clase de acciones específicas, se utiliza otra técnica que consiste en dejar a los ciudadanos la tarea de valorar las pretensiones sociales, exigiéndoseles un Standard variable (por ejemplo, el “debido cuidado”) que no ha sido definido oficialmente; la actuación de los ciudadanos, no obstante, estará sujeta a la corrección por parte de los tribunales. En los sistemas de precedentes, las indeterminaciones son más complejas, ya que no hay ningún método para determinar la regla que da autoridad a un precedente, ninguna regla extraída de los casos puede ser considerada como la única correcta y los tribunales pueden llegar a una decisión contraria a la de un precedente. En estos últimos sistemas la función de los tribunales, según Hart es semejante al ejercicio por un cuerpo administrativo de potestades delegadas de creación de reglas.⁷

Kelsen opina que la indeterminación en algunos de los sentidos del ámbito de aplicación deja un espacio para la libre discrecionalidad. La norma superior tendría el carácter de marco que debe llenarse con el acto de aplicación, el cual está sólo parcialmente determinado por el derecho, quedando en parte indeterminado. La indeterminación del acto, según Kelsen, puede ser intencional o no. ⁸Es intencional cuando esa indeterminación es querida por el órgano que promulgó la norma, como de hecho ocurre con las normas generales, que dejan el proceso de determinación abierto al acto de aplicación. La indeterminación es no intencional cuando no es una consecuencia buscada, sino que se produce por ambigüedad, por contradicción entre normas o discrepancia entre la voluntad del legislador y su expresión en el texto legal. También puede ocurrir que existan varias posibilidades de aplicación, en cuyo caso el acto

⁷ *Ibidem.*

⁸ Kelsen, Hans: *Teoría del Derecho*. Universidad Autónoma de México, 1979.



de aplicación será conforme a derecho, en opinión de Kelsen, si se mantiene dentro del marco legal.

Alf Ross pormenoriza los problemas que plantea la interpretación, agrupándolos en tres ámbitos: semánticos, sintácticos y lógicos.⁹

Los problemas semánticos se refieren principalmente a la vaguedad y ambigüedad de las palabras, que no tienen un campo único de referencia, sino dos o más. La referencia semántica de una palabra posee una zona central de certeza en su aplicación y un círculo exterior de incertidumbre donde es más dudoso si puede o no ser aplicada, y esta duda surge de la vaguedad del significado de las palabras. Ross cree que el significado de una palabra se puede determinar mejor si se tiene en cuenta la expresión donde aparece y la expresión, a su vez, se determina con mayor precisión en relación con el contexto lingüístico y la situación fáctica. Como las directivas jurídicas se expresan en terminología del lenguaje cotidiano, el contexto y la situación devienen auxiliares fundamentales de la interpretación judicial.

No obstante, la interpretación semántica no es mecánica, ya que en la mayoría de los casos (excepto si son muy claros y obvios) no conducirá a un resultado preciso, ya sea por falta de prueba concluyente o por inexactitud de la intención del legislador. Ross opina que en estos casos el intérprete debe abandonar; pero si aún así elige una posibilidad, ya no está interpretando, sino adoptando una decisión motivada por factores externos al texto de la ley. Por otra parte, hay que considerar que la interpretación de directivas exige decisiones de este tipo.

Los problemas sintácticos de interpretación, que tampoco se pueden

⁹ Ross, Alf: Sobre el Derecho y la Justicia. Eudeba Editorial, Universitaria de Buenos Aires.1970.



desconectar del contexto y de la situación, se refieren obviamente a la conexión de las palabras en la frase, y pueden dar lugar a imprecisiones cuando no queda claro a qué palabra se refiere un adjetivo o una frase adjetival, los pronombres demostrativos y posesivos y las frases de modificación, excepción o condición, en las que la puntuación puede ser importante.

Capítulo aparte merecen los problemas lógicos, que lo son en el sentido de que pueden ser detectados por un análisis lógico, pero no en el sentido de que puedan ser resueltos con la ayuda de la lógica. Ross señala tres: inconsistencia, redundancia y presuposiciones.

La inconsistencia se produce cuando dos normas imputan efectos jurídicos incompatibles. Ross llama inconsistencia absoluta o total-total cuando dos normas no pueden ser aplicadas en ningún caso sin entrar en conflicto entre sí; inconsistencia total-parcial cuando la aplicación de una de ellas entra en conflicto con la otra, mientras que ésta tiene un campo de aplicación adicional que no entra en conflicto con la primera; y, finalmente, la inconsistencia parcial se produce cuando cada una de las dos normas tienen un ámbito de aplicación que entra en conflicto con el de la otra, mientras que ambas poseen otro ámbito de aplicación autónomo donde no se producen conflictos.

Ross considera que son raras las inconsistencias dentro de una misma ley. En caso de inconsistencia absoluta y de inconsistencia parcial-parcial, no hay una regla general para resolverlas y habrá que acudir a criterios externos a la ley. En caso de inconsistencia total-parcial, se entiende que la norma particular es una limitación de la general.¹⁰

¹⁰ *Ibidem*, p. 9..



En cambio, cuando se da un conflicto entre leyes diferentes, los jueces y juristas utilizan varias reglas para resolver la contradicción normativa: *Lex superior*, *Lex posterior* y *Lex Specialis*, que por otra parte no tienen el carácter de axiomas absolutos. Como dice Nino, estas reglas no poseen el carácter de leyes lógicas, ya que su aplicación está sujeta a consideraciones pragmáticas, que dan lugar a excepciones irregulares y no resuelven el caso de las contradicciones entre normas de la misma jerarquía, generalidad y dictadas simultáneamente, ni tampoco cuando entran en juego normas no reconocidas, como los principios de Dworkin.

Ross analiza las posibilidades que se plantean cuando el conflicto se da entre leyes diferentes. Así, en el caso de inconsistencia absoluta, se aplica normalmente el criterio de la *Lex posterior*. Si se da incompatibilidad total-parcial y la particular es posterior, opera conjuntamente el criterio de *Lex posterior* y *Lex Specialis*; si la ley general es posterior, según las circunstancias la *Lex Specialis* podrá prevalecer sobre la posterior, pero habrá que recurrir a otros criterios diferentes.

En caso de incompatibilidad parcial-parcial, la *Lex posterior* sólo se aplica si el legislador "tuvo la intención" de reemplazar la anterior; de no ser así, se deberán aplicar otros criterios.

Tampoco cree Ross que la *Lex superior* constituya un criterio definitivo, por diversas razones. En primer lugar, porque la prioridad de la Constitución sólo se produce en el supuesto de que los tribunales tengan competencia para revisar la constitucionalidad material de las leyes y, aún así, no siempre admiten la existencia de un conflicto. Por otra parte, la instancia legislativa superior puede ser competente para autorizar a la inferior a dictar disposiciones normativas con fuerza derogatoria



respecto a normas superiores. Y, por último, siempre es posible que los tribunales, aún sin autoridad para hacerlo, se aparten de la *Lex superior*

Kelsen considera que cuando se da una contradicción entre normas, ambas están en pie de igualdad desde el punto de vista del derecho positivo y, por tanto, no hay un método inequívoco que conduzca a un solo resultado, sino que éste dependerá de la voluntad del órgano encargado de la aplicación.¹¹

La redundancia normativa se produce cuando dos normas que tienen el mismo campo de referencia estipulan la misma solución.

Ross cree que tampoco existe una solución mecánica y que la decisión habrá de basarse en otras consideraciones, entre las que se encuentra la presuposición por parte de los jueces de que no hay redundancias.

Las presuposiciones, según Ross, pueden ser de dos tipos: falsas presuposiciones fácticas, cuando una regla hace presuposiciones incorrectas o defectuosas sobre cuestiones de hecho, lo cual no puede ser resuelto por la interpretación lingüística y habrá que recurrir a otros criterios interpretativos o a la discreción. Las falsas presuposiciones jurídicas se producen cuando una norma hace presuposiciones incorrectas sobre el contenido del derecho vigente o sobre situaciones jurídicas concretas; tampoco en este caso existe una solución mecánica y habrá que acudir al sentido común o a la discreción.

Mención aparte merece el problema de cuando el sistema jurídico carece, en cierto caso, de toda solución normativa, es decir, las lagunas, que muchos juristas y filósofos del derecho se niegan a admitir, como

¹¹ *Ibíd*em, p.9.



Hans Kelsen, que sostiene como verdadero para todo sistema jurídico el principio de clausura, según el cual todo lo que no está prohibido está permitido.

Carlos Santiago Nino¹² considera este principio como una tautología y que sólo funcionaría en el ámbito del derecho penal, siendo muy raro en otros ámbitos jurídicos. Alchourrón y Bulygin¹³ resaltan que del hecho de que haya remedios para solucionar los casos de lagunas, no puede deducirse que éstas no existan. Los recursos más usuales son la analogía, vedada en el derecho penal moderno y la apelación a los principios generales del derecho o a la naturaleza jurídica de la institución

Pasamos a continuación a estudiar *la actividad que realiza el juez en la aplicación del derecho y los factores que intervienen.*

Con la enumeración de los principales problemas que plantea la interpretación de las normas basta para poner de manifiesto lo erróneo de la teoría tradicional de la actividad judicial, que tiene su origen en la escuela francesa de la exégesis y en la jurisprudencia de conceptos, que consideran la tarea del juez como una actividad mecánica. Dicha teoría tradicional considera el razonamiento judicial como un silogismo cuya premisa mayor sería la norma jurídica, la premisa menor la descripción de los hechos y la conclusión la solución del caso. Esto no es exactamente así, ya que la propia elección de las premisas y las reglas de inferencia del razonamiento judicial exigen, según Alchourrón y Bulygin, una auténtica labor creativa por parte del juez, aparte del amplio margen de apreciación personal de la prueba.

¹² Nino, Carlos Santiago: Introducción al Análisis del Derecho.

¹³ *Ibidem*, pp.6



Ross critica la teoría tradicional, la cual, según él, partía de dos principios: el conocimiento del verdadero significado de la ley y de los hechos probados, y la motivación estricta de la obediencia a la ley. Lo que en realidad ocurre, según Ross, es que dicho conocimiento es imperfecto y que el juez tiene que decidirse mediante una valoración, en la que también entran en juego las circunstancias políticas, económicas y sociales que rodean tanto la sanción de las normas jurídicas como los hechos juzgados; y, en cuanto a las actitudes, la conciencia jurídica formal del juez compite con su conciencia jurídica material, es decir, llegar no sólo a una solución correcta, sino también justa o socialmente deseable; de tal manera que con frecuencia se encuentra ante el dilema de aplicar estrictamente la ley, dando lugar a una solución injusta, o apartarse de ella, para decidir satisfactoriamente el caso planteado.

Respecto a las técnicas que de hecho utilizan los jueces, tampoco resulta definitiva, a juicio de Ross,¹⁴ la interpretación pragmática, que atiende al propósito de la ley, ya que a veces es imposible de determinar y, otras veces, sólo indica el propósito directamente buscado, y hay que tener en cuenta diversos efectos incidentales que pueden surgir en otros sentidos. Según Ross, el propósito de la ley es sólo un elemento más entre otros. La estimación de los intereses tampoco es una solución, según Kelsen, puesto que deja la determinación de la jerarquía de los intereses al propio acto de aplicación. Ni siquiera otros métodos usados por los jueces permiten un resultado único definitivo, ya que, en opinión de Kelsen, atenerse a la voluntad del legislador, dejando de lado

¹⁴ *Ibíd.*



el tenor literal, o atenerse al tenor literal sin preocuparse de la voluntad del legislador, desde un punto de vista positivo, son equivalentes, y respecto al argumento *a contrario* y a la analogía, Kelsen los considera carentes de valor, ya que conducen a resultados contrapuestos.

Ross cree que es insostenible la distinción entre interpretación subjetiva (lo que se quiso decir) e interpretación objetiva (lo que se dijo), puesto que la intención interna del autor es inaccesible, y la diferencia entre ambas se basa más bien en los elementos que se toman en cuenta a la hora de interpretar: en la subjetiva, las circunstancias personales y fácticas en el momento en que la norma se formuló, y en la objetiva, los datos discernibles por el destinatario en el momento de la recepción; con lo cual a veces es más inexacta (más "subjetiva") que la subjetiva. También opina que la interpretación literal no es más que una ilusión.

Tanto Ross como Kelsen consideran que la actividad del juez a la hora de interpretar y aplicar la ley es no sólo una actividad cognoscitiva, sino también y principalmente volitiva. Puede haber una actividad cognoscitiva de los hechos del caso y del contenido de la norma jurídica; pero también, como señala Kelsen, de normas morales, de justicia, juicios de valor sociales, etc, elementos extrajurídicos que se transformarían en normas jurídicas positivas en el acto de aplicación, que depende de la discrecionalidad del órgano. Por tanto, en la aplicación del derecho por un órgano jurídico, la interpretación se enlaza con un acto de voluntad, que es la decisión. Según Kelsen, la pregunta sobre cuál sea la posibilidad correcta no es una pregunta teórico- jurídica, sino que es un problema político.

De la misma manera que, a partir de la Constitución, no se puede obtener una sola ley correcta, a partir de la ley tampoco se puede



obtener una única sentencia correcta. Por esta razón el hecho de llegar a una norma individual en la aplicación de la ley es una función volitiva.

En este sentido, la interpretación que efectúa el órgano de aplicación del derecho es siempre auténtica en opinión de Kelsen, puesto que tanto cuando se produce una norma individual como cuando se ejecuta una sanción, se crea derecho. El juez incluso puede producir una norma que se encuentre fuera del marco de la norma aplicable y es derecho positivo en cuanto adquiere fuerza de cosa juzgada. En cambio, interpretación no auténtica sería la que realizan los particulares cuando optan entre diversas posibilidades que les ofrecen las normas que regulan su comportamiento.

Para acabar, haré una pequeña mención de la concepción de Hart sobre la aplicación del derecho por parte de los jueces y la crítica realizada por Dworkin a la misma.

Como hemos dicho al principio, Hart habla de la textura abierta del lenguaje, que se manifiesta en la vaguedad de las palabras y que sería la causa de que cada norma tenga un núcleo de certeza y una zona de penumbra, tal como ya señalaba Ross. Y es en esa zona de penumbra donde surgen la mayor parte de los problemas de aplicación. Contrariamente a las teorías Ius naturalistas, Hart considera separables el derecho y la moral, de tal manera que las obligaciones legales pueden entrar en conflicto con las morales, es decir, puede ocurrir que el juez tenga que aplicar una norma que considera inmoral o bien se crea en la obligación moral de no aplicarla. Hart descalifica las teorías extremas sobre la interpretación del derecho: el formalismo, que pretende crear la apariencia de que en cada caso es posible deducir, mediante métodos



interpretativos, una decisión a partir de la ley (lo que Ross llama "estilo limitado"); y el escepticismo de las reglas, que sostiene que el juez siempre crea derecho ante la ausencia de normas aplicables. Hart considera que en los casos que caen dentro del núcleo de certeza, los jueces tienen la obligación de aplicar la norma; en cambio, los casos que caen en la zona de penumbra han de ser resueltos por la discrecionalidad judicial.

Dworkin ha realizado una crítica a la teoría positivista de la aplicación, centrada en la figura de Hart. Dworkin cree que el derecho no está formado sólo por reglas (que pueden o no ser aplicadas), sino por principios, los cuales tienen una importancia decisiva en la argumentación judicial y que no pueden ser identificados mediante la regla de reconocimiento de Hart, sino que surgen de la adecuación al presente por parte de la comunidad jurídica. Dworkin concibe como derecho todo aquello que surge de la interpretación realizada por los operadores jurídicos. Por otra parte, opina que existe una conexión necesaria entre el derecho y la moral, de tal forma que un sistema jurídico que no posea los principios morales de un ordenamiento jurídico avanzado no es derecho, opinión en la línea del Ius naturalismo clásico. La conclusión final de lo anterior casi cae por su peso: siempre será posible encontrar una respuesta correcta (aunque el caso se sitúe en la zona de penumbra), ya que si es derecho todo lo que surge de la interpretación y en la interpretación el juez utiliza los principios y también normas morales, todo ese derecho en su integridad permite llegar a la solución correcta en cada caso.



Personalmente, estoy más de acuerdo con los positivistas y creo que la solución concreta a la que se llega en gran parte de los casos (exceptuando los casos "típicos" en que las sentencias se dictan en serie) es a menudo contingente, depende en gran medida de la voluntad del juez y esa voluntad viene determinada, no sólo por la letra de la ley, sino por todas las circunstancias que rodean el caso, que pueden ser de diversa índole, y entre las que juega un papel importante la opinión pública expresada a través de los medios de comunicación. También las propias convicciones morales, religiosas, ideología, prejuicios derivados de la educación recibida, etc. decantan la balanza hacia un lado u otro. Y, generalmente, una vez tomada la decisión, se buscan los argumentos y las técnicas de interpretación adecuadas a la misma. A los que sostienen que se puede llegar a una única solución correcta les preguntaría que en caso de casación o de cambio de jurisprudencia, ¿cuál de ellas es la sentencia correcta?

1.2 El criterio de la aplicabilidad de las leyes

Cualquier sociedad necesita de ordenamientos legales que marquen las pautas de lo permitido y lo no permitido.¹⁵

Ya se sabe: a diferencia de la normatividad moral, cuya obligatoriedad reside en la propia conciencia, la normatividad legal es de cumplimiento obligado no por razones subjetivas internas, sino externas. Es decir, por la institucionalidad estatal, que cuenta para ello con la legitimidad del uso de la fuerza.

¹⁵ Ídem.



Cuando se promulga una ley lo ideal sería que se tomaran en consideración varios criterios, entre los que no pueden faltar la necesidad de la misma, su pertinencia y su justicia. Estos tres criterios, con todo y ser fundamentales, no siempre se cumplen. Y así no es inusual que se promulguen leyes innecesarias, no pertinentes e injustas. Siendo esto último, sin duda alguna, lo más grave. Porque el criterio de justicia debería ser lo primordial a la hora de impulsar cualquier sistema de normas legales. Cualquier sociedad necesita de ordenamientos legales que marquen las pautas de lo permitido y lo no permitido.

Hay un criterio, sin embargo, que por ser menos trascendental que los anteriores ni siquiera se toma en cuenta: el de la aplicabilidad de las leyes. Se trata del criterio que determina o debería determinar si una ley que se promulga tiene posibilidades de tener una vigencia efectiva, ya sea porque las condiciones (sociales, económicas, políticas, institucionales) lo permiten o porque el Estado cuenta con los recursos y la disponibilidad de hacerla cumplir. Es decir, hay leyes que simplemente no pueden tener vigencia efectiva porque las condiciones de un país no lo permiten, de tal suerte que sólo existen como enunciados formales ajenos a la vida práctica de los ciudadanos. Este fue el carácter que revistieron las constituciones políticas y la democracia bajo el autoritarismo: eran mero formalismo. La realidad negaba sus preceptos e ideales.

Cuando se promulga una ley lo ideal sería que se tomaran en consideración varios criterios, entre los que no pueden faltar la necesidad de la misma, su pertinencia y su justicia. Pero hay leyes que no pueden cobrar vigencia



efectiva por la incapacidad de las autoridades estatales de hacerlas cumplir. Estamos ante una situación distinta a la anterior, pues mientras que en aquélla se promulgan leyes para las que no existen condiciones de cumplimiento efectivo, en esta última lo que falta es la capacidad (o voluntad) institucional para darles vigencia.

En una y otra situación, el Estado pierde credibilidad y legitimidad ante la sociedad. Aunque por razones distintas. En el primer caso, por obrar de espaldas a la realidad, dando por aceptados ordenamientos legales contrarios a ella. Esto fue lo propio de los autoritarismos, que pese a su déficit de credibilidad y legitimidad estaban dispuestos a valerse de la fuerza para mantenerse en el poder. En el segundo caso, por sus muestras de debilidad y de escasa capacidad para hacer cumplir las leyes promulgadas. Este último escenario es ciertamente pernicioso para un Estado que quiere afianzarse en el marco de la democracia, pues puede dar lugar prácticas sociales que se caracterizan por la impunidad cotidiana. En El Salvador sucede bastante de esto último con leyes importantes para mejorar la calidad de vida y la seguridad de los ciudadanos como la ley que castiga a quienes hablan por celular mientras conducen o la ley que castiga a quienes fuman en espacios públicos, pero cuya vigencia práctica no puede ser asegurada tal como lo revelan las conductas cotidianas de cientos salvadoreños por parte de las autoridades estatales. Pero hay leyes que no pueden cobrar vigencia efectiva por la incapacidad de las autoridades estatales de hacerlas cumplir.

El caso de quienes hablan por celular mientras manejan es particularmente llamativo. Es usual no excepcional que cualquier persona que vaya conduciendo lleve en una mano el timón y en la otra el celular pegado a la oreja, a la vista de todo el mundo, sin importar la hora del día o la calle o



avenida. Claro está, existe la ley que lo sanciona, pero ¿en manos de quién se deja el cumplimiento de esa ley? Si se piensa que una ley como esa sólo debe ser promulgada y que lo demás su cumplimiento vendrá por añadidura, por la buena voluntad de los ciudadanos, se está fuera de este mundo. Porque, precisamente, una ley (como esa o de otra naturaleza) no puede dejarse a la libre voluntad de los ciudadanos, porque lo más probable es que no la cumplan. Y al no hacerlo no sólo desafían al Estado, sino que le restan credibilidad ante el resto de miembros de la sociedad. Ahora bien, una ley como la que estamos comentando, para tener vigencia efectiva, requiere de una capacidad de control y vigilancia policiales de gran envergadura. Requiere también de una enorme disposición de sancionar a quienes abierta y alevosamente ponen en riesgo la vida de los demás cuando conducen y a la vez hablan por teléfono celular. El criterio de aplicabilidad de las leyes debería estar entre los primeros a considerar a la hora de probarlas.

No controlar y vigilar sistemáticamente el tráfico, y no castigar debidamente a quienes violan las leyes de tránsito violaciones que van desde hablar por teléfono, pasando por manejar a excesiva velocidad, hasta el cruce de los semáforos en rojo deja a las autoridades expuestas a la burla de quienes cometen esas infracciones.

Además, eso fomenta la impunidad, así como la idea de que las leyes están hechas para ser violadas. Así pues, el criterio de aplicabilidad de las leyes debería estar entre los primeros a considerar a la hora de aprobarlas. Que el cumplimiento de una ley no pueda ser asegurado debería ser un elemento de juicio para valorar si vale la pena o no establecerla, ya que el costo de legitimidad a pagar, si eso no es posible, es demasiado alto.



1.3 Teoría sobre la Evaluación de la Ley Ex Post

La evaluación *ex post*: Definiciones y propósito

La evaluación *ex post* es un paso esencial del proceso regulatorio y de política pública como tal, puede ser la etapa final en la adopción de nuevas políticas o regulaciones por la que se pretende saber en qué medida se cumplen las metas para las cuales se crearon puede ser el punto de inicio para entender una situación particular como resultado de una política o regulación en vigor, ya que ofrece elementos para analizar las limitantes y ventajas de su existencia.¹⁶

De acuerdo con el departamento de educación, ciencia y capacitación de Australia, la evaluación *ex post* se realiza con diversos propósitos. Puede dirigirse a la mejora del diseño de programas al evaluar su impacto o el de organismos en su totalidad, o bien al generar más valor por el dinero invertido. Muchas agencias pretenden conocer, mediante evaluaciones *ex post*, la eficacia y el impacto de sus mecanismos y procesos de evaluación *ex ante* en este sentido, la aplicación de mejores prácticas ha permitido enfoques más sistemáticos para garantizar que los análisis *ex post* se vinculen al perfeccionamiento continuo de los procesos *ex ante* (department of education, science and training)

¿Qué se entiende por evaluación *ex post*?

Una vez que se promulga y aplica una ley o norma, sus disposiciones son vinculantes para la sociedad, a menos y hasta que se derogue o enmiende. no obstante, a menudo es sólo después de la aplicación cuando se pueden evaluar plenamente los efectos e implicaciones de una ley, incluidos su costo, carga regulatoria, efectos

¹⁶ Puede verse, la Evaluación de leyes y Regulaciones, Prácticas Internacionales de la Evaluación Ex Post, de Chile, pág. 12-26.



directos e indirectos y, sobre todo, cualquier consecuencia no deseada además , las leyes pueden volverse obsoletas conforme cambian las circunstancias, y se necesita una revisión periódica para prever esta posibilidad.

Algunas preguntas importantes son las siguientes:

- *¿Cumplió la ley con su propósito?* esta pregunta presupone que la ley en cuestión tiene un propósito definido, establecido explícitamente y bien entendido, y que su resultado es medible con cierto grado de precisión.
- *¿Se ajusta la ley a su propósito?* este método considera si la ley, tal como se redactó y aprobó, es técnicamente sólida, clara y comprensible, se encuentra sujeta a apelaciones legales y es posible ponerla en práctica de forma adecuada estas dos preguntas se vinculan de manera estrecha entre sí, y la evaluación de cada una complementa a la otra.
- *¿Cuál es el impacto de factores no legislativos?* el resultado de la ley en sí puede verse afectado por la manera como se aplicó, por el conocimiento de sus disposiciones por parte de la población o por el nivel de cumplimiento y observación.
- *¿Qué abarca la evaluación ex post?* implica la recopilación de pruebas acerca del resultado y los efectos de la ley en cuestión, el análisis y la evaluación de dichas pruebas, seguido de investigación y conclusiones, y, si es adecuado, recomendaciones sobre cambios. Los métodos para llevar a cabo una evaluación *ex post* suelen determinarse por las preguntas que han de responderse.



Los efectos acumulados de la regulación

Muchas leyes enmiendan legislación existente o parten de ella. Por tanto, ver leyes individuales de forma aislada sólo puede ofrecer un panorama parcial, por lo que tal vez sea necesaria una visión más amplia de la legislación y las políticas en vigor, que no se limite únicamente a la ley en cuestión.¹⁷

Los criterios que integran un marco para la evaluación incluyen algunas características comunes: definiciones de eficacia y eficiencia, juicios acerca del cumplimiento de los objetivos fijados y la funcionalidad para operar, así como evaluación de la observación de las regulaciones.

La evaluación de los efectos es un prerequisite fundamental, pues garantiza la sensibilidad del legislador ante la realidad social y la adecuación social de la acción legislativa. La evaluación *ex post* es sólo parte de un enfoque más amplio para comprender los efectos de leyes y regulaciones, que incluye lo siguiente:

- **análisis** y definición del problema que la acción legislativa pretende resolver.
- **determinación** o aclaración de los objetivos de la legislación.
- **examen** de los instrumentos o medios legales que pueden emplearse para resolver el problema y elección de dichos instrumentos (sobre la base, entre otras cosas, de una evaluación prospectiva de sus posibles efectos).
- **Redacción** del contenido normativo.
- **Promulgación** formal y puesta en vigor.
- **Evaluación** retrospectiva.

¹⁷ Ídem.



- **D**e ser necesario o adecuado, la adaptación de la legislación a partir de la evaluación retrospectiva.

La comisión de la Ley del Reino Unido expresó que el motivo principal de la evaluación post legislativa era que la legislación debe revisarse para determinar si opera en la práctica como se pretendía y, de no ser así, averiguar las razones y después resolver la problemática de manera ágil y costo-efectiva. La comisión sostuvo que el beneficio primordial de la evaluación es que tiene el potencial de mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos respecto de la legislación y de derivar en leyes mejores y más eficaces.

El énfasis en mejorar la calidad de la regulación

Una motivación central de la evaluación *ex post* se refiere a la consideración del impacto de las iniciativas por una mejor regulación o una regulación de alta calidad. al intentar valorar la evaluación *ex post* de las leyes, y de hecho también al poner en práctica evaluaciones *ex ante* de legislación e impacto de resultados previstos conforme se elaboran las leyes, el énfasis suele ponerse en alguno de los siguientes aspectos: desregular, mejorar la transparencia y accesibilidad de la regulación, reducir cargas y simplificar, disminuir costos para los negocios y, en última instancia, impulsar el desempeño económico o, al menos, garantizar que la acción gubernamental no lo obstaculice o sofoque.

Muchos gobiernos y parlamentos introdujeron relativamente tarde formas sistemáticas de evaluaciones legislativas *ex post*, a pesar de su importancia para el proceso político, gubernamental, parlamentario y democrático. Los gobiernos y las legislaturas han tendido a pasar al siguiente asunto urgente y a dejar los efectos de



las leyes a la interpretación del Poder Judicial o a que futuros gobiernos aprueben nuevas leyes que enmienden o sustituyan las existentes. Sin embargo, la tendencia actual es hacia una creciente adopción e institucionalización de la evaluación *ex post* de la ley. El número de países que está adoptando mecanismos para la evaluación *ex post* de regulaciones se incrementó durante la década pasada. Hay tendencias en países miembros de la OCDE¹⁸ en términos de revisión y evaluación regulatoria, así como diversas técnicas para llevar a cabo revisiones *ex post* de las normas.

Al menos 20 países miembros de la OCDE reconocen requerir revisiones automáticas de leyes primarias. Sin embargo, la evaluación *ex post* sistemática es menos común. sólo seis países miembros de la OCDE informaron en 2008 que era obligatoria la evaluación periódica de las regulaciones en vigor para todas las áreas de política pública, y 12 países informaron incluir cláusulas de vencimiento, que fueron Alemania, Australia, Austria, Canadá, Corea, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Islandia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suiza.¹⁹

Metodologías utilizadas para llevar a cabo la evaluación *ex post*

En la evaluación *ex post* se pueden emplear diversos criterios y marcos metodológicos, la naturaleza del análisis será determinado, hasta cierto grado, por la naturaleza de las disposiciones contenidas en la ley. Dentro de todo proceso elegido hay una distinción entre el elemento factual y el de investigación empírico, estadístico y basado en pruebas por una parte, y el juicio sobre las implicaciones y consecuencias de estas pruebas, por la otra es necesario considerar que los datos y

¹⁸ OCDE, son las siglas de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

www.oecd.org/regreform., Evaluación de Leyes y regulaciones, El Caso de la Cámara de Diputados de Chile.

¹⁹ Ídem.



las pruebas recabados deben proporcionar información para las decisiones iniciales sobre las opciones metodológicas. Los métodos deben diseñarse y adoptarse para que sean apropiados, de modo que se recopilen datos pertinentes y focalizados, es decir, que su recopilación y disponibilidad sean realistas y asequibles, y que los sistemas, poderes, estructura, personal, habilidades y tiempo basten para emprender la tarea.

Aunque no hay una metodología “aplicable para todos los casos”, algunos temas comunes incluyen los siguientes:

- *Pertinencia:* ¿es la ley la mejor manera de abordar los asuntos y problemática del tema que trata?
- *Eficacia:* ¿en qué medida se cumplieron los propósitos declarados en un principio?
- *Eficiencia:* ¿cómo puede analizarse la relación entre insumos (financieros, administrativos) y resultados?
- *Impacto:* ¿cuáles son los impactos, quiénes son beneficiados y perjudicados, incluidos análisis sociales, sectoriales o regionales?
- *Sostenibilidad:* ¿La ley aún cumple sus propósitos originales y es probable que lo haga en el largo plazo?
- *Evaluación continua:* se requiere monitoreo y evaluación durante un lapso continuo, en lugar de hacerlo en un momento fijo en el que se basan las pruebas.
- *Evaluaciones temáticas:* ver un elemento particular de una ley y compararlo o evaluarlo de manera conjunta con partes de otras leyes sobre temas o asuntos similares.

Al considerar la variedad de tipos de intervenciones regulatorias y legislativas, el Departamento de Innovación y Habilidades Empresariales del Reino Unido aclaró la relación entre la evaluación de políticas públicas, el escrutinio poslegislativo y la revisión posterior a la aplicación:



- *Evaluación*: término general referente a una evaluación sistemática que puede realizarse en cualquier momento, con los métodos de revisión adecuados.
- *La revisión posterior a la aplicación (PIR)* se refiere a la revisión de las políticas regulatorias que complementa la valoración *ex ante* contenida en el análisis de impacto.
- *El escrutinio pos legislativo (PLS)* es una revisión de la forma como la legislación primaria funciona en la práctica su ubicación principal es el Parlamento a diferencia de la *PIR* incluye una revisión de la medida en que se han aplicado la legislación y las normas secundarias de apoyo.
- *La PIR y el escrutinio pos legislativo tienen mucho en común* evaluar el grado en el que la legislación opera como se esperaba es común en ambos idealmente, el escrutinio pos legislativo de una ley y la *PIR* de las políticas subyacentes deben realizarse como una actividad integrada.

El Departamento de Innovación y Habilidades Empresariales del Reino Unido aplica este modelo. Desde luego, es posible decidir que se separen la *PIR* y el *PLS*, de modo que la *PIR* se convierta en un mecanismo para identificar y corregir problemas y asuntos que surjan durante la fase de aplicación el *PLS* puede entonces emprenderse en una fecha posterior para analizar los impactos y efectos de largo plazo y también para aprovechar cualquier prueba o asunto sobresaliente a partir de la *PIR*.



Diseño de una estructura para la evaluación ex post

Antes de comenzar el proceso de evaluación, deben responderse algunas preguntas fundamentales, que pueden agruparse de manera general en ¿por qué?, ¿qué?, ¿cuándo? Y ¿cómo?

¿Por qué? todas las leyes son en esencia experimental, y sus efectos, inciertos y desconocidos, existen diversas motivaciones para realizar una evaluación *ex post*, incluidas las siguientes:

- determinar el resultado, impacto y eficacia.
- determinar costos y beneficios.
- investigar problemas identificados con la ley.
- evaluar la aplicación, cumplimiento, conocimiento y ejecución.
- cumplir los requerimientos de evaluación establecidos en la propia legislación.
- mejorar el proceso de elaboración de leyes y la calidad futura de la legislación con una visión hacia los beneficios políticos y de gobernanza.
- Forjar relaciones y fortalecer redes entre las partes interesadas involucradas en la elaboración y aplicación de la ley, por ejemplo, el ejecutivo y los funcionarios, las agencias y los reguladores, la Legislatura, la sociedad civil y las ONG, los académicos y los evaluadores mismos.

• *¿Qué?* se decide sobre lo que se va a evaluar y, de hecho, si acaso se debe evaluar en estas consideraciones se puede incluir lo siguiente:

- ¿Evaluar todas las leyes como un proceso rutinario o limitar la evaluación a cierta cantidad de leyes al año?
- ¿Restringir la evaluación a leyes con resultados definidos y tal vez numéricos?

Por ejemplo, aumento en la construcción de viviendas o cambios en los resultados de salud.



- Centrar la evaluación en la solidez jurídica de la ley y en el proceso del sistema que generó la ley.
 - Centrar la evaluación en un sector específico de la sociedad o de la economía.
 - Evaluar los efectos en instituciones determinadas que puedan verse afectadas por la ley, como hospitales, el sector bancario o de aseguradoras.
 - La evaluación puede centrarse en los aspectos prácticos de la ley y el proceso de aplicación. Las leyes existen sólo en papel; la aplicación es una parte tan importante del proceso como la redacción y aprobación de la ley misma.
 - Centrar la evaluación en aspectos tales como cumplimiento, disposición de información y orientación, y promoción de la existencia de la ley y sus disposiciones.
 - Dar prioridad al análisis costo-beneficio con el fin de medir metas alcanzadas respecto de costos e insumos **debe** decidirse sobre lo que se consideran costos. ¿SÓLO costos directos?, es decir, gastos; ¿y los costos indirectos?, es decir, costos de desarrollo, costos desplazados cargados a terceros, costos no financieros, intereses pagados, perdidos o previstos. La elección de costos por considerar y cómo calcularlos y asignarlos puede determinar el veredicto de éxito o fracaso de la ley.
 - Elegir un punto de atención estrecho en ciertas cuestiones, por ejemplo, ¿se cumplieron o no ciertos objetivos específicos? ¿Indica la evaluación subsecuente que estos objetivos eran en realidad demasiado sencillos o demasiado difíciles?
- Una evaluación debe considerar no sólo si la legislación hizo lo que se esperaba, sino también qué otros efectos puede haber provocado, incluso consecuencias no deseadas.
- ¿Diseñar la evaluación para medir factores intangibles, como “bienestar”, “orden público” o “buena gobernanza”? tal vez sea más difícil evaluar estos factores cruciales, pero, de hecho, pueden ser los resultados más importantes; deben considerarse formas de asignarles valor.



- *¿Cuándo?* el tiempo para la evaluación varía y puede depender de la ley en cuestión.
 - Algunos sistemas parlamentarios tienen fechas límite obligatorias para una evaluación *ex post*.
 - En ocasiones, la ley misma contiene un requerimiento para su revisión o evaluación en un momento específico.
 - Algunas leyes pueden tardar mucho más que otras para que comience la evaluación algunas pueden tener efectos inmediatos, otras tendrán efectos acumulados, y otras más implican cambios de largo plazo en conductas y actitudes. Puede necesitarse un periodo de hasta cinco años para apreciar el efecto completo si hay una acumulación lenta de resultados.
 - ¿Supone el tiempo que todos los factores que llevaron a la aprobación de la ley se mantendrán iguales? Para cuando la ley se aplique y después se evalúe, algunos factores externos pueden haber cambiado de manera significativa.
 - El proceso político y gubernamental que llevó a la aprobación de la ley en primer lugar puede en sí mismo haber cambiado a la sociedad al generar incentivos, elementos disuasivos, factores de distorsión y una mayor conciencia pública y en los medios respecto del tema.
 - Tal vez se necesiten distintas etapas de evaluación que permitan un análisis más profundo según lo que se encuentre en primera instancia.
 - El proceso político puede afectar el tiempo y el proceso de evaluación un nuevo gobierno puede aprobar nuevas leyes que sencillamente reemplacen la ley por evaluar.
 - Es importante observar que la evaluación misma puede tardar un tiempo considerable se necesita tiempo para planear y diseñar la evaluación, determinar la disponibilidad de investigadores y financiamiento, emprender la investigación, analizar los hallazgos y publicar el informe.
- *¿Cómo?* hay muchos métodos que pueden utilizarse para la evaluación. en lo



conceptual, hay varios enfoques, que pueden incluir los siguientes elementos. La mayoría de las evaluaciones es una mezcla de ellos:

- **Enfoque legal:** La ley se considera un conjunto de normas, derechos, obligaciones, procedimientos, significados y competencias con alcance y grado definidos este enfoque revisa la operación de la ley y sus fortalezas y debilidades a través de su claridad, interpretaciones, conocimiento y desafíos, y verifica si entra en conflicto con otras leyes.
- **Enfoque de ciencia social:** Pone el acento en la ley como conjunto de incentivos o elementos disuasivos, restricciones y motivación de comportamientos, centrado en resultados e impactos, con menos atención al proceso legal o teórico.

Planeamiento

Al principio, el planeamiento debe emprenderse para diseñar una estructura basada en varias tareas específicas algunos factores iniciales por considerar implicarán lo siguiente:

- **Tiempo:** La evaluación debe tener un periodo adecuado decidido de antemano, de modo que genere resultados antes de la fecha en que se requieran o de modo que estén disponibles para alimentar un proceso político, parlamentario o de desarrollo de políticas determinado.
- debe contarse con un calendario que indique los avances clave o fechas límite que la evaluación deba cumplir.
 - se necesita un tiempo adecuado para diseñar la evaluación, redactar las especificaciones técnicas e iniciar los procedimientos de adquisición, realizar la evaluación misma y preparar la adecuada difusión de los hallazgos.
- **Identificar a las partes interesadas:** es importante establecer, en una etapa temprana, quiénes son las partes interesadas para toda consulta y los principales



contribuyentes para la fase de recopilación de datos todas las partes interesadas y fuentes de datos potenciales deben estar al tanto de la evaluación tan pronto como sea posible.

- **Definir y estructurar tareas:** debe acordarse un plan que defina todas las tareas que se necesitará realizar en las diversas etapas de la evaluación, incluidas preguntas cruciales sobre la disponibilidad de recursos y personal suficientes para cada tarea, por ejemplo, redactar preguntas de investigación, recopilar datos, analizar y validar datos y hallazgos, obtener conclusiones y recomendaciones basadas en pruebas y emitir el informe final de la evaluación este planeamiento inicial debe abrir paso a la etapa de diseño detallado.

Diseño

La evaluación debe tener una estrategia que establezca, al inicio del proceso, el marco de los motivos y formas como se va a realizar la evaluación debe abarcar la estructura y diseño de la evaluación, determinando los asuntos por examinar y dónde encontrar la evidencia por analizar una opción es conformar un grupo director de la evaluación que trabaje en colaboración en el diseño y en la coordinación de la estrategia de evaluación, que incluya lo siguiente:

- Diagnóstico inicial.
- Propósito (para qué se usarán los resultados de la evaluación).
- Objetivo (qué clase de información se espera que la evaluación proporcione).
- Alcance (qué amplitud debe tener en términos de geografía y tiempo).
- Criterios y preguntas de evaluación.
- Fuentes de datos.
- Fechas límite y resultados esperados.
- Si la evaluación va a estar a cargo de consultores o expertos externos, de un equipo interno o de una mezcla de ambos.



Diagnóstico inicial: el diagnóstico inicial puede servir para establecer una panorámica de partida respecto de la cual se midan los efectos esperados y reales. Puede emplear información, tal como la evaluación de impacto, estudios sobre políticas públicas o memorandos explicativos, objetivos plasmados en la legislación o cualquier otro estudio *ex ante*. Se pueden utilizar los hallazgos de todo informe inicial de aplicación.

Elaboración de las preguntas de evaluación

Es importante establecer preguntas que dirijan la evaluación y ofrezcan un marco para buscar los datos necesarios para responderlas estas preguntas pueden incluir las siguientes:

•Pertinencia:

- ¿son aún pertinentes los objetivos de la ley o necesitan revisarse?
- ¿de qué manera ha evolucionado el problema inicial?
- ¿en qué medida la legislación aún corresponde a las necesidades o problemas actuales?

•Eficacia y resultados:

- ¿cuáles han sido los principales efectos y resultados de la ley?
- ¿ha sido eficaz la ley para cumplir con los resultados deseados o avanzar hacia ellos?
- ¿cómo pueden medirse y demostrarse estos resultados?
- ¿en qué medida se han logrado los objetivos de la legislación?
- ¿Produjo la ley sus resultados con eficiencia en términos de los recursos empleados?
- ¿introdujo la ley cargas o complejidad desproporcionadas en relación con el problema que se pretende abordar? (esta categoría se refiere en particular a una mejor



regulación, reducción de costos y cargas administrativas y simplificación).

•Efectos distributivos:

- ¿Cuáles son los efectos distributivos de la legislación en diversos grupos? ¿Cómo se distribuyeron costos y beneficios entre grupos? Por ejemplo: empresas grandes respecto de empresas medianas y pequeñas, sector empresarial respecto de consumidores, empleados y el medio ambiente.
- Beneficiados y perjudicados, ¿en qué grupos hubo impactos positivos y negativos?
- ¿Qué medidas se han emprendido para combatir los efectos no deseados?

Identificación de fuentes y formas de datos

En esta etapa los evaluadores deben identificar qué clase de información se necesita establecer el tipo de datos requeridos para responder las preguntas de evaluación es importante para determinar los recursos necesarios para su recopilación y las herramientas analíticas por emplear.²⁰

La recopilación de datos primarios proporciona el material original y focalizado para la evaluación su recopilación y posterior análisis suele requerir muchos recursos y puede implicar una combinación de herramientas y técnicas, según las necesidades y requerimientos específicos de la evaluación, y del tiempo y recursos disponibles. El primer paso es decidir la ubicación y origen de los datos por recabar esto dependerá por completo de la materia de la ley, e implicará la identificación de la forma y lugar donde se encuentre la evidencia. debe contactarse a las fuentes dentro del sector que cubrió la ley, por ejemplo, organismos de salud, educación o ambientales, así como todo órgano y agencia estadística independiente, agencias gubernamentales y ejecutivas, órganos auditores y reguladores, el público, asociaciones representativas,

²⁰ *Ibíd.*, p.23.



distintas ONG, grupos de presión y consumidores.

Datos cuantitativos y cualitativos

La evaluación eficaz a menudo requiere de un equilibrio adecuado entre datos cuantitativos y cualitativos algunas preguntas de evaluación tienden a necesitar más de un tipo de datos que otro, mientras otras dependen de una mezcla de ambos tipos de datos.

En general, una combinación de datos cualitativos y cuantitativos ofrece una base empírica sustancial para un análisis evaluativo, pues los datos de una fuente complementan o confirman los datos de otra. Por ejemplo, es probable que una pregunta relativa a la eficiencia requiera datos cuantitativos referentes a costos en términos de dinero o tiempo invertidos en la aplicación de la legislación, mientras que las preguntas sobre la aceptabilidad y experiencia personal con la ley dependerán más de datos cualitativos.

- ***Métodos cuantitativos:*** La investigación cuantitativa aplica métodos adoptados de las ciencias físicas, diseñados para garantizar objetividad y confiabilidad muchos métodos de investigación cuantitativa incorporan técnicas de muestreo de probabilidad para permitir una inferencia estadística sobre la población en general, cuando se use el muestreo de probabilidad, el análisis estadístico ofrecerá cálculos precisos de las variables de estudio, tales como frecuencias, promedios, rangos, medias y porcentajes, con un nivel de confianza conocido y cuantificable. Las preguntas no son de respuesta abierta se buscan las explicaciones al comparar asociaciones y relaciones potencialmente causales entre variables. Los datos deben proporcionar precisión, respaldados por la teoría estadística, y deben ser verificables objetivamente si se recopilan y analizan correctamente. La mayor debilidad del enfoque cuantitativo es que considera la conducta humana fuera de contexto. Los métodos cuantitativos suelen funcionar mejor:



- cuando se requieran datos exactos y precisos.
 - cuando se emplearán cálculos de muestras para inferir algo acerca de la población en general con apoyo de la teoría estadística.
 - Para verificar si hay una relación estadística entre variables.
 - Para identificar las características de una población.
-
- **Métodos cualitativos:** Los métodos de investigación cualitativa están diseñados para analizar experiencias, percepciones, juicios, opiniones y razones. Las fortalezas de los métodos cualitativos son que generan datos detallados que permiten que las perspectivas de los participantes sean centrales y aporten un contexto para sus opiniones y experiencias. Las debilidades de los métodos cualitativos son que la recopilación y el análisis de datos pueden requerir mucho trabajo y tiempo como resultado, la cantidad de entrevistados a quienes se aplica el método suele ser mucho menor que en los métodos cuantitativos. Otra desventaja es que los métodos cualitativos no suelen ser verificables objetivamente. Sin embargo, los métodos cualitativos a menudo son útiles cuando:
 - se requiere una comprensión y explicación más amplias sobre un tema particular, para lo cual no bastan los datos cuantitativos.
 - se necesita información sobre lo que piensan las personas acerca de una situación particular y sus prioridades.
 - se pretende entender por qué las personas se comportan de cierta manera.
 - se necesita confirmar o explicar hallazgos cuantitativos o provenientes de datos secundarios.
-
- **Uso de ambos métodos:** a menudo es adecuado emplear métodos tanto cuantitativos como cualitativos, pues complementan sus puntos fuertes y débiles



entre sí. Los métodos cualitativos pueden servir para explorar asuntos durante las etapas tempranas de un estudio más extenso, de modo que los investigadores entiendan mejor qué preguntas precisas necesitan plantearse como parte de un estudio cuantitativo. Por otro lado, los métodos cuantitativos pueden destacar determinados conflictos, para después estudiarse con más detalle mediante métodos cualitativos y preguntas de respuesta abierta.

Análisis y validación de hallazgos

- ***Recopilación de datos:*** sean cualitativos o cuantitativos, debe demostrarse que los datos provienen de fuentes confiables y verificadas en lo posible, los datos deben provenir de más de una fuente o grupo, y estas fuentes deben ser lo bastante grandes para ser representativas de las poblaciones objetivo de igual modo, se necesita prestar una atención cuidadosa al decidir si es adecuado extrapolar datos (es decir, extender los hallazgos de un grupo más pequeño) y, en particular, si hay datos adecuados y confiables para hacerlo cuando se extrapolan datos, las suposiciones deben explicarse con claridad en el informe de evaluación. Para que un análisis sea sólido y basado en datos confiables, algunos elementos clave contribuyen a garantizar que la información se escrutó de manera adecuada:
 - se necesitan análisis cruzados de los datos cuantitativos y cualitativos al identificar todo patrón significativo.
 - Los hallazgos deben validarse mediante la corroboración con otras investigaciones y fuentes, o mediante referencias a paneles de expertos.
 - cuando la credibilidad de los resultados sea cuestionable, es decir, cuando sean imprecisos o tentativos debido a problemas como la indisponibilidad de datos apropiados, debe manifestarse así con toda claridad en el informe de evaluación.
- ***Análisis:*** Ésta es la fase en que se analiza la evidencia reunida con el fin de



responder las preguntas de evaluación y presentar hallazgos confiables y verosímiles. La fase final de la evaluación implica juicios sobre los datos y hallazgos para formular conclusiones basadas en evidencia y, de ser adecuado, recomendaciones para acciones futuras se dispone de varios métodos de análisis para centrarse en el impacto económico y la evaluación de recursos y costos:

- **Modelos econométricos:** usando datos económicos o estadísticos, estos modelos ayudan a evaluar, de forma cuantitativa, los efectos netos en indicadores como crecimiento y empleo.
- **Análisis costo-beneficio:** analiza los impactos positivos y negativos de una ley y se les atribuye un valor financiero es común su uso en la evaluación *ex ante* para considerar los costos de distintas opciones y también sirve para comparar los resultados en la evaluación *ex post*.
- **Análisis costo-eficacia:** consiste en comparar los resultados netos con su costo total, expresado por el valor de los recursos financieros implicados. Los resultados se obtienen por comparación de los resultados alcanzados con el presupuesto dedicado a su consecución.

La relación entre la evaluación *ex ante* y la evaluación *ex post*

Para que sea eficaz, la evaluación *ex post* requiere claridad sobre los objetivos, impacto y resultados esperados de las políticas públicas estos objetivos conforman un marco contra el cual la ley puede ser examinada y calificada una vez implementada el análisis de impacto regulatorio (RIA) es central en este proceso es precisamente durante la evaluación *ex ante* cuando el problema debe definirse adecuadamente y los objetivos regulatorios o de política pública deben establecerse con claridad además, los objetivos declarados durante la consideración detallada de políticas públicas y la etapa de escrutinio parlamentario pre legislativo pueden



definir y aclarar el propósito y el resultado pretendido.²¹

El vínculo entre el análisis de impacto regulatorio (RIA) Ex ante y la Evaluación Ex post

Los temas y las evaluaciones planteados en los RIA pueden utilizarse para determinar las preguntas en torno a las cuales se realiza la evaluación *ex post* y lo más importante: con la evaluación *ex post* se valora el grado de precisión de las comparaciones y las conclusiones del RIA los métodos elegidos para la evaluación, sean cualitativos o cuantitativos, buscarán determinar esto.

el papel del ejecutivo es crucial en esta labor es el ejecutivo el que elige las áreas identificadas dentro del RIA y, de manera central, es el ejecutivo el que formula las evaluaciones de los efectos propuestos con base en los cuales la Legislatura escruta la norma propuesta y subsecuentemente aprueba la ley. Por esto, concierne al ejecutivo dar prioridad y facilitar los recursos para garantizar que los RIA y las evaluaciones *ex ante* sean tan completos y útiles como sea posible.

En algunos países, como Australia o Canadá, una motivación central de la evaluación *ex post* por parte del Legislativo es formular un juicio sobre la eficacia del RIA y buscar mejorarla desde el ejecutivo, cuando se demuestra que es necesario un aspecto específico de la evaluación es ver si el proceso al interior del ejecutivo para compilar y formular los RIA cuenta con toda la solidez técnica posible el Legislativo debe investigar y buscar información del ejecutivo sobre el proceso y métodos para generar los RIA.

²¹ *Ibíd.*, P.23.



Sin embargo, podría existir el riesgo de que al interior del Gobierno, el proceso del RIA sea superficial y de mero trámite en este caso, es tarea del Legislativo garantizar que esto no suceda. Los comités parlamentarios, así como las unidades de evaluación y otros órganos parlamentarios que apoyen a los comités, están en el lugar ideal para comunicar toda preocupación sobre los RIA y buscar formalmente del Gobierno la mayor apertura informativa esta información debe transmitirse después al ejecutivo para garantizar que se incorpore a los futuros RIA toda lección para mejorar. Como parte del proceso legislativo en sentido amplio, la Legislatura debe buscar compromisos del Gobierno sobre la forma de evaluar los resultados de los distintos elementos del RIA, incluidos los recursos y órganos que el ejecutivo designará para esta labor. La mayoría de las agencias estadísticas y órganos gubernamentales de investigación al interior del ejecutivo cuenta, sin duda, con un nivel aceptable de recursos en comparación con los de la Legislatura.

La investigación y evaluación del ejecutivo debe ser el punto de partida de la evidencia empírica y estadística que ha de utilizarse en la evaluación *ex post* legislativa esta información puede incluir lo siguiente:

- La emisión formal de informes por parte del ejecutivo sobre resultados de la legislación, su aplicación y políticas públicas relacionadas, en referencia específica a las principales conclusiones del RIA.
- el ejecutivo debe comprometerse a entregar al Legislativo información sobre la forma como se elaboraron los RIA, los temas elegidos, las suposiciones a partir de las cuales se efectuó la evaluación, y la explicación de por qué no se predijeron



algunos temas y resultados.

- Los métodos que empleará el Gobierno para evaluar el RIA: ¿cuándo tendrá lugar esta evaluación? ¿Quién llevará a cabo cualquier evaluación a cargo del ejecutivo?
- Consideración de las consecuencias que habría si se determinase que el RIA no predijo con precisión los efectos de la ley en cuestión; ¿se tendría que enmendar la ley o al menos mantenerla sujeta a la forma más estricta de escrutinio y supervisión?
- Una evaluación sobre si el proceso mismo del RIA es sólido y sobre todo cambio propuesto a la manera como el ejecutivo elabora los RIA.
- ¿cual será el grado de independencia de los hallazgos? ¿Se comprometerá el ejecutivo a comisionar a terceros para esta labor, incluso al órgano de auditoría superior?
- La transparencia y la total apertura informativa para el Parlamento son cruciales y deben consagrarse en convenios y acuerdos formales. ¿Hay un compromiso formal para la difusión y apertura de la información?

El proceso parlamentario en su conjunto debe reflejar que el Legislativo intenta usar todos los medios disponibles en aras de buscar explicaciones y justificaciones del ejecutivo deben fomentarse todas las formas posibles de escrutinio para este propósito, por ejemplo, preguntas, debates y declaraciones.

Las dos ramas del Gobierno deben procurar establecer un propósito común de



garantizar que los mecanismos y compromisos promuevan una regulación de alta calidad el ejecutivo debe comprometerse con las mejores prácticas de administración regulatoria y debe poner en marcha políticas y procedimientos formales *ex ante*; el Legislativo debe contar con mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas para supervisar y evaluar lo que el Gobierno ha hecho y buscar explicaciones, información y justificación por sus acciones.

CAPITULO II

2.1 ESTUDIO COMPARATIVO DE LA EVALUACION DE LAS LEYES EX POST.

Es evidente que no existe un modelo uniforme de unidad parlamentaria de evaluación *ex post* aunque algunos parlamentos sí cuentan con unidades formales que abordan la evaluación (véase en el apéndice B el ejemplo de la Oficina de Presupuestos del congreso de estados unidos), muchos otros no tienen y usan, en cambio, una mezcla de órganos de investigación, bibliotecas y comités para realizar evaluación *ex post*. La evaluación eficaz puede llevarse a cabo usando diversas estructuras y métodos institucionales y organizacionales, algunos formales, otros más *ad hoc*.²²

Es crucial reconocer que es poco probable que el personal y los recursos de las unidades parlamentarias y otro personal legislativo, por más abundante que sea su financiamiento, sean capaces de llevar a cabo todas las funciones de investigación y evaluación por sí solos estas unidades, y los comités a los que apoyan, deben jerarquizar sus esfuerzos para atraer y utilizar la mayor variedad

²² Puede Verse, la Evaluación de leyes y Regulaciones, Practicas Internaciones de la Evaluación Ex Post, de Chile, pág. 27-45.



de información y material de organismos externos, órganos de auditoría, academia, instituciones de investigación, *etc.*

Los comités y unidades parlamentarios deben colocarse en la cima de la estructura de rendición de cuentas y esforzarse por que se los reconozca con amplitud como el lugar y centro principal de la evaluación *ex post* legislativa, de modo que la información, investigación y análisis se sometan a ellos por rutina.

En las siguientes secciones se presentan ejemplos de unidades parlamentarias y estructuras de apoyo en la evaluación legislativa en algunos países miembros de la OCDE (Suecia, Suiza y Reino Unido), así como ejemplos de evaluaciones preparadas por estas unidades.

2.1.1 Suecia

En el Parlamento sueco (*Sveriges Riksdag*), la unidad de evaluación e investigación Parlamentaria está a cargo de la evaluación y coordinación *ex post*.²³ La unidad se estableció en 2002 y se colocó bajo la supervisión del servicio de investigación del Riksdag. La unidad está encabezada por el comité coordinador de la administración del Riksdag consta de ocho puestos: cuatro evaluadores séniores, tres funcionarios de investigación sénior y un funcionario administrativo. La unidad trabaja para apoyar a los comités parlamentarios de supervisión en sus funciones de evaluación y efectúa las siguientes tareas:

²³ *Ibid.*, p.28.



- **A**yudar a los comités a preparar, poner en práctica y concluir proyectos de seguimiento y evaluación, proyectos de investigación, así como análisis de tecnologías.
- **U**bicar y designar investigadores y expertos externos para llevar a cabo proyectos.
- Preparar materiales de apoyo para los proyectos de evaluación e investigación a solicitud de los comités.
- Requerir informes actualizados del Gobierno y agencias gubernamentales sobre la operación y efectos de las leyes.
- **C**ontribuir a la estructuración, aplicación y control de calidad final de los proyectos.
- **A**sistir a los secretariados de comités en su planeamiento y realización de seminarios y otras actividades en relación con la evaluación e investigación.
- **C**ontribuir al desarrollo general de las actividades de evaluación e investigación de los comités.

- Se destinan fondos especiales para investigadores y otros expertos que aportan materiales de apoyo para las actividades de seguimiento y evaluación de los comités, así como revisiones de investigación y evaluaciones de tecnología.

El propósito y las atribuciones de la evaluación *ex post* son los siguientes:

- Para que las políticas operativas funcionen, el Riksdag debe obtener información acerca de sus resultados, por ejemplo, si los recursos se distribuyeron de acuerdo con las prioridades políticas, si se alcanzaron los



resultados deseados y si las leyes que adoptó el Riksdag tuvieron los efectos pretendidos.

- La labor de un comité respecto del seguimiento y de la evaluación es una forma de obtener esta información sobre resultados y de crear vínculos más sólidos con las decisiones legislativas y presupuestarias del Riksdag.

- La evaluación *ex post* debe servir como instrumento para evaluar ajustes presupuestarios o legislativos que puedan necesitarse.

- El seguimiento y la evaluación deben tener una orientación de miras amplias hacia el futuro y usarse para ofrecer una base de posturas sólidas en las deliberaciones de los comités.

-

Algunos comités nombraron grupos de seguimiento y evaluación que incluyen a miembros de diversos partidos del Riksdag estos grupos consideran propuestas de proyectos, efectúan seguimientos y proporcionan informes de seguimiento al comité, con evaluaciones y conclusiones.

- El seguimiento suele considerarse en los informes elaborados por los comités del Riksdag en relación con una iniciativa de ley gubernamental, una comunicación escrita o mociones individuales de sus miembros.⁹

El Riksdag ha incorporado dos veces (2001 y 2006) lineamientos para el seguimiento y la evaluación como una tarea importante de los comités. Los lineamientos establecen que el Riksdag debe obtener información para evaluar



si las leyes que adoptó tuvieron los efectos deseados, así como otras formas de seguimiento y evaluación, como si los recursos se distribuyeron de acuerdo con las prioridades políticas y si se alcanzaron los resultados pretendidos.

Áreas de trabajo y publicaciones preparadas por la Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria en Suecia.

Generar materiales de apoyo para dar seguimiento a las decisiones del Riksdag sobre legislación y presupuesto, empleando revisiones de estadísticas y documentos de análisis. Los resultados se documentan en un informe de la serie *Informes del Riksdag (RFR)* y después son considerados por los comités en un informe.

Llevar a cabo y procurar visitas de estudio, audiencias, viajes de estudio y boletines. Ofrecer sesiones informativas y organizar audiencias públicas un ejemplo es el comité sobre salud y Bienestar, que organizó una audiencia pública sobre la accesibilidad de los servicios de salud, en marzo de 2008 el antecedente de la audiencia fue el seguimiento del consejo nacional de salud y Bienestar a la garantía nacional de servicios de salud, que mostró grandes variaciones en materia de accesibilidad a los servicios médicos el propósito de la audiencia fue en parte ahondar en las posibles oportunidades de mejora, y en parte destacar los ejemplos de mejores prácticas de medidas de accesibilidad exitosas.

Para apoyar aún más la evaluación *ex post* y señalar su importancia para el proceso gubernamental, desde enero de 2011 se incluyó, en una de las cuatro leyes fundamentales de Suecia, el instrumento de Gobierno, una obligación para los comités de efectuar esta labor el comité sobre constitución y



Gobierno y el comité sobre la constitución del Riksdag llegaron a la conclusión de que una obligación constitucional respecto del seguimiento y evaluación por parte de los comités del Riksdag fomentaría mayores avances.

Los comités organizan periódicamente audiencias públicas, en las cuales se invita a participar a investigadores y expertos estas audiencias están abiertas al público también se organizan, con periodicidad, seminarios internos, con el fin de destacar la investigación actual que tiene trascendencia en el trabajo de los comités.

Los comités parlamentarios cuentan con varias formas de contacto con la comunidad investigadora. Por ejemplo, pueden establecer contacto periódico con diversos ambientes de investigación o participar en seminarios y conferencias sobre investigaciones en curso. Los comités también llevan a cabo revisiones de investigación en sus áreas de responsabilidad. Las revisiones pueden abarcar investigaciones, tanto nacionales como internacionales, sobre un tema específico se inició el proyecto *Lugar de reunión para investigadores y miembros del Parlamento* para estimular el diálogo entre científicos y miembros del Riksdag y para garantizar, así, que los nuevos conocimientos lleguen a los políticos de todos los partidos y comités.

2.1.2 Suiza

El sistema gubernamental de suiza otorga una alta prioridad a la evaluación de las leyes y las actividades del Gobierno Federal el artículo 170 de la constitución Federal suiza (proclamada en 2000) contiene una cláusula de evaluación: “el Parlamento federal habrá de garantizar que se evalúe la eficacia



de las medidas adoptadas por la confederación” esta disposición incluye el requerimiento de una evaluación prospectiva y retrospectiva, que considere eficacia y eficiencia, y cuyo propósito se describe como sigue:²⁴

- La legitimidad de las acciones de las autoridades federales se mide no sólo por su legalidad y calidad democrática, sino también por su eficacia y el uso eficiente de recursos.
- Las evaluaciones son una herramienta importante para una administración pública orientada a resultados. Fomentan la transparencia y apoyan la rendición de cuentas del sector público.
- Revelan limitantes de ciertas medidas y ofrecen maneras de mejorarlas. Las evaluaciones tienen lugar en cada etapa del proceso de toma de decisiones políticas.
- Cuando se establece un propósito y se diseña un programa, una evaluación contribuye a identificar las consecuencias de las diversas opciones y a concebir estrategias eficaces.
- Durante la fase de implementación, señala problemas en relación con la aplicación y formas de resolverlos.
- Por último, en la fase de monitoreo, las evaluaciones mostrarán si las medidas emprendidas por las autoridades llegan a la población objetivo y si tienen los efectos deseados.

La evaluación se efectúa por el *Control Parlamentario de la Administración*

²⁴ *Ibíd.*, p.30



(PCA), que forma parte del departamento de servicios Parlamentarios de la asamblea Federal establecido en 1991, el PCA es ejemplo de un servicio especializado que efectúa evaluaciones a nombre del Parlamento el PCA tiene varias bases estructurales que garantizan su independencia y control de calidad.

- El PCA lleva a cabo sus actividades científicas de manera independiente. Basa sus métodos en los criterios que establecen la sociedad suiza de evaluación y asociaciones internacionales que se especializan en esa área.
- Coordina sus actividades con las de otros órganos federales de control y está en contacto periódico con universidades, institutos privados de investigación, así como con organismos de evaluación pública suizos y extranjeros.
- El PCA trata directamente con todas las autoridades federales, oficinas públicas y otros órganos a los que la confederación confía tareas, y puede solicitar a todos ellos documentación e información pertinente.
- El principio de confidencialidad profesional no restringe la obligación de las autoridades de proporcionar información.
- El PCA puede solicitar los servicios de expertos externos a la administración federal, a quienes por ende se les conceden los derechos necesarios.



- Protege sus fuentes de información y garantiza confidencialidad respecto de los resultados de sus evaluaciones hasta que los comités decidan la publicación del informe en cuestión.

Las evaluaciones se presentan a Comités de Control (CC), que tienen el mandato de la asamblea Federal para ejercer la supervisión parlamentaria de las actividades del Gobierno Federal y la administración federal, los tribunales federales y los demás órganos a los que la confederación les confíe tareas.

Los comités trabajan efectuando inspecciones con la asistencia del PCA. Los comités de control se concentran en verificar lo siguiente:

- Que las actividades de las autoridades federales cumplan con la constitución y la legislación, que las tareas confiadas a ellos por el cuerpo legislativo se lleven a cabo de forma adecuada y que se obtengan los propósitos establecidos (control de legalidad).
- Que las medidas emprendidas por el estado sean adecuadas y que el consejo Federal haga buen uso de sus facultades de toma de decisiones (control de adecuación).
- Que las medidas emprendidas por el estado rindan frutos (control de eficiencia) con excepción de los temas que haya que supervisar por ley (por ejemplo, el informe anual del consejo Federal), los comités de control tienen la libertad de decidir las áreas de sus investigaciones. Para hacerlo, definen en un programa anual sus prioridades de control en relación con cada sector de la administración el público también puede presentar sugerencias para investigaciones.



Los principales métodos empleados por el PCA en la evaluación legislativa son los siguientes:

- Ofrecer apoyo a las actividades de supervisión del Parlamento mediante evaluaciones científicas y analizar los conceptos, aplicación e impacto de las medidas emprendidas por las autoridades federales.
- Estas evaluaciones son más completas que las que se efectúan como parte de la supervisión parlamentaria e incluyen el monitoreo de la aplicación de la legislación por parte de los órganos responsables y de la solidez de la legislación misma.

El PCA lleva a cabo evaluaciones a nombre de los CC del Consejo Nacional y el Consejo de Estados como parte de la supervisión del Parlamento.

- Presenta a los CC una serie de asuntos que deben examinarse como parte de la supervisión parlamentaria.
- Existe el mandato de los CC para supervisar la calidad de las evaluaciones internas que efectúa la administración y su aplicación en los procesos de toma de decisiones.
- Asiste a todos los comités parlamentarios en la preparación de mandatos de evaluación y los asesora en el procesamiento de los resultados de dichas evaluaciones.



- Supervisa, en nombre de cualquier comité parlamentario, la eficacia de las medidas emprendidas por las autoridades federales.
- Los informes del PCA se publican y se emplean en la toma de decisiones del Parlamento y el Gobierno; incluso sirven como base para revisar leyes u ordenanzas existentes.¹⁶
- Además de la evaluación científica y estadística, el PCA emplea métodos cualitativos para conformar un perfil completo de los efectos de las leyes en 2011, el PCA investigó los efectos de la seguridad social el comité de control instruyó al PCA que realizara una evaluación de la gestión de los sistemas de seguridad social por parte del consejo Federal con este propósito, el PCA realizó estudios de caso respecto del seguro de tercera edad y sobrevivientes, el seguro de discapacidad, el seguro obligatorio de salud y los fondos de pensión laboral.

2.1.3 Reino Unido

En el Parlamento del Reino unido²⁵, la evaluación *ex post* está a cargo de una combinación de personal, generalista y especializado, de los comités, asesores especiales temporales (por ejemplo, académicos, expertos y practicantes del área), así como especialistas de la Biblioteca de las cámaras de los comunes y de los Lores además, ahora se cuenta con una *Unidad de Escrutinio* que efectúa funciones de análisis y evaluación.

La *Unidad de Escrutinio* ofrece ayuda especializada para seleccionar comités

²⁵ *Íbid.*, p.33.



para el análisis financiero y de desempeño y de escrutinio legislativo. se estableció en 2002, tras muchos años de propuestas para la formación de un órgano de especialistas que apoyara el trabajo de los comités parlamentarios.¹⁸ Las principales obligaciones de la unidad se relacionan con el escrutinio financiero de los gastos del Gobierno y el escrutinio legislativo, incluidos el escrutinio pre legislativo y la evaluación legislativa *ex post*, el personal de la *Unidad de Escrutinio* se compone de 18 a 20 personas y representa diversas experiencias y antecedentes laborales entre el personal, normalmente se cuenta con:

- dos especialistas legales.
- un estadístico.
- cuatro analistas financieros (incluso personas trasladadas en comisión de la institución de auditoría superior, la *Oficina Nacional de Auditoría*).
- un economista.
- un especialista en asuntos internos / políticas públicas.
- un jefe de unidad (que es un funcionario sénior de la cámara de los comunes).
- dos jefes adjuntos con responsabilidad en Finanzas y Legislación, las dos áreas principales de trabajo de la unidad.
- seis miembros como personal de apoyo.
- la unidad también cuenta con un programa de pasantías para estudiantes de posgrado.

El personal es estrictamente imparcial y está sujeto a los requerimientos de imparcialidad política que atañen al personal de la cámara de los comunes,



es decir, no participar en ninguna actividad política partidista, trabajar de manera integral e igualitaria con todos los miembros del Parlamento sin importar su afiliación política, ofrecer análisis independientes y evitar todo sesgo u opinión política.

La estructura de la Cámara de los Comunes realiza una distinción clara entre el personal imparcial empleado por la cámara y otro personal político. Los comités involucrados y, en particular, los presidentes de los comités toman las decisiones sobre el trabajo por emprender y si se efectuarán investigaciones e informes detallados. La investigación y la labor sobre análisis y hallazgos de la investigación se efectúan bajo la dirección de personal imparcial de la cámara, incluida la *Unidad de Escrutinio*, lo que garantiza la independencia institucional de la investigación.

La unidad apoya a comités departamentales seleccionados para escrutar iniciativas de ley también brinda apoyo administrativo y asesoría legal y procesal a comités mixtos (comités con miembros tanto de la cámara de los Lores como de la cámara de los comunes) establecidos para considerar iniciativas de ley una de las tareas centrales de los comités seleccionados es “examinar la aplicación de la legislación e iniciativas importantes de políticas públicas” asiste y coordina el trabajo de escrutinio legislativo con diversos métodos:

- La disposición de formación para los comités y su personal en temas como escrutinio y análisis legislativo y financiero.
- Organiza presentaciones sobre temas como la forma de obtener y analizar evidencia.



- Produce informes ejecutivos detallados (por escrito y, en ocasiones, orales) sobre los contenidos de la legislación propuesta y redactada. en particular, la unidad se concentra en borradores de leyes cuando considera que el tema se beneficiaría de un periodo extendido de consulta antes de presentar la iniciativa al Parlamento.
- Los hallazgos sobre la evidencia y consultas, así como los impactos y efectos evaluados de estos borradores de legislación, son cruciales en la subsecuente evaluación legislativa *ex post* como punto de partida e información comparativa mediante la cual pueden evaluarse los resultados reales.
- Realiza consultas por internet para obtener opiniones externas, la mayoría de las veces del público en general, que de esta forma está en posibilidades de contactar directamente al Parlamento después, la unidad compila informes basados en las opiniones recibidas para la consideración de los comités.
- Enlace con otros órganos; proporciona un lugar para que organismos externos se vinculen a los procesos de escrutinio y evaluación del Parlamento. en particular, la unidad establece vínculos estrechos con entidades con funciones directas de evaluación, tales como órganos de auditoría, por ejemplo, la Oficina nacional de auditoría se relaciona de manera cercana con otros órganos legislativos, por ejemplo, la comisión de igualdad y derechos humanos, que tiene el deber jurídico de revisar la legislación en esta área.
- Apoya a los comités en sus análisis de evaluación de impacto y ofrece análisis de evaluaciones a los comités. La unidad tiene enlaces con el Gobierno y le solicita información adicional si llega a la conclusión de que



el RIA no está del todo completo o no es preciso también puede requerir más información si la iniciativa de ley (borrador de la ley) cambia de manera significativa conforme avanza en el proceso parlamentario, en particular cuando se sujeta a enmiendas, incluidas enmiendas sustanciales por parte del Gobierno.

Efectúa escrutinio pos legislativo. La unidad contribuye a la recopilación de evidencia y análisis de sus hallazgos para los comités parlamentarios desde 2008, los comités consideran todas las leyes para escrutinio pos legislativo, aunque sólo se elige una pequeña minoría para una investigación e informe detallados. La *Unidad de Escrutinio*, en primera instancia, proporcionará un informe ejecutivo para el comité, que reunirá todos los documentos de análisis sobre los efectos de la ley, información y estadísticas del Gobierno y fuentes independientes, reacciones de los medios y opiniones de las ONG este informe ejecutivo permitirá al comité juzgar si se lleva a cabo una investigación completa y más detallada, de ser así, la *Unidad de Escrutinio*, junto con el personal designado por el comité, planeará y emprenderá un programa de investigación y evaluación para apoyar las averiguaciones del comité el complemento habitual del personal del comité para un departamento específico, tal como salud, educación, defensa, *etc.*, será de seis o siete personas, en su mayoría generalistas y expertos en procedimientos y/o personal administrativo una o dos personas serán especialistas en el tema de las atribuciones del comité este personal trabajará conjuntamente para redactar las preguntas básicas de la investigación e identificar las fuentes de datos que abordarán y responderán estas preguntas se enviará después una solicitud a las partes interesadas y a expertos para que presenten evidencia escrita para las averiguaciones, con



un requerimiento especial de mostrar toda evidencia cuantitativa que la parte interesada haya recopilado o conozca se invitará a algunos expertos o a quienes se vean afectados por la ley (o la política pública) a presentar evidencia oral, durante la cual pueden ser interrogados por miembros del comité. El personal del comité y, en ocasiones, la *Unidad de Escrutinio*, ofrecerán información y preguntas para esta sesión de evidencia oral, basadas en las pruebas escritas que se hayan recibido o en cualquier dato independiente o estadístico disponible.

El principal foco de atención de la evaluación pos legislativa suele ser la aplicación de las políticas públicas, a menos que el comité decida que desea ver de manera específica las bases y méritos de la legislación un ejemplo de esta labor es la investigación del comité de asuntos de Irlanda del norte sobre el Registro electoral, después de la introducción de la Ley sobre Fraude electoral en 2002 (Irlanda del Norte) el informe concluyó que la ley tuvo la consecuencia no deseada de contribuir al descenso abrupto y progresivo de la cantidad de votantes en el registro durante los años recientes.

La *Unidad de Escrutinio* ofrece una amplia variedad de conocimiento experto financiero a los comités departamentales seleccionados. Proporciona información y análisis estadísticos sobre datos financieros gubernamentales para mejorar el escrutinio de los comités como sucede con la función legislativa, un componente importante de su trabajo consiste en establecer vínculos y redes, y recibir pruebas de expertos y órganos externos.

La unidad también tiene como objetivo mejorar la calidad del escrutinio financiero mediante el trabajo con comités selectos para presionar al



ejecutivo a que mejore la calidad de la información financiera que proporciona, preparar notas guía, dar presentaciones y capacitación a miembros del comité y a su personal e identificar ejemplos de mejores prácticas.

Un área importante de la labor de post evaluación se relaciona con los informes departamentales anuales todos los departamentos gubernamentales publican un informe anual entre mayo y julio. Los informes explican al Parlamento y al público cómo se organiza cada departamento gubernamental, en qué gasta su dinero, qué pretende lograr y cómo se está desempeñando.

Estos informes es una de las tareas básicas de los comités departamentales seleccionados, a los que asiste en su actividad la *Unidad de Escrutinio*. La *Unidad de Escrutinio* analiza los informes de cada departamento para identificar buenas y malas prácticas en la forma como los departamentos gubernamentales organizan y presentan la información, y examina si son adecuados los informes de los departamentos respecto de los objetivos, incluida la eficiencia.

Existen una fuerte cultura de análisis factuales y basados en la evidencia. Esta cultura busca permitir a los comités formular juicios políticos a partir de los hechos y alentar un enfoque colegiado en su interior el objetivo es que, en última instancia, se obtengan informes unánimes de los comités, pese a los diversos partidos y opiniones políticos representados en ellos (aunque, por la naturaleza inevitablemente política de algunas averiguaciones e informes, no siempre es posible la unanimidad).



Diversas partes interesadas implicadas en la evaluación *ex post*

Esta sección considera las conexiones entre las diversas partes de los procesos gubernamentales relativos a la evaluación *ex post* de la ley, con referencia particular a los mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas que formalizan la relación entre Gobierno y Parlamento. La sección también revisa el papel del proceso legislativo en una eficaz evaluación legislativa *ex post*, así como las partes interesadas adicionales que pueden contribuir a ella.

Mecanismos de supervisión para mejorar la evaluación legislativa ex post

Las partes del proceso parlamentario pueden usarse o adaptarse para desempeñar una función en la evaluación legislativa *ex post* hay varios métodos de trabajo parlamentario para buscar información, explicación y posturas políticas del ejecutivo en temas de evaluación tanto *ex ante* como *ex post*, como los siguientes:

- **C**uestionar al ejecutivo; formular preguntas escritas y orales, y solicitar declaraciones para obtener información sobre los efectos de la legislación.
- **E**stablecer un tiempo especial para cuestionamientos sobre asuntos de evaluación.
- **R**ealizar debates sobre los efectos de las leyes para incluir legisladores de distintos partidos y con diferentes experiencias y perspectivas.
- **R**ealizar debates periódicos y con tiempo limitado sobre la evaluación *ex post* de la legislación.
- **R**ecurrir a las pruebas derivadas de la experiencia de los legisladores al



abordar problemas específicos de ciudadanos que se relacionan con los efectos de las leyes.

- Garantizar que el Parlamento cuente con todas las facultades y bases legales requeridas para la evaluación *ex post*.
- Revisar y, cuando sea adecuado, enmendar y fortalecer las facultades parlamentarias pertinentes, así como reglamentos o normas.
- Establecer o fortalecer a los comités pertinentes con atribuciones para la evaluación.
- Establecer comités mixtos, que combinen dos o más comités para que guíen la evaluación de una ley específica.
- Puede requerirse un comité coordinador general que dirija en cuestiones de evaluación *ex post* y/o evaluación *ex ante*.

Las unidades de evaluación o escrutinio deben proporcionar apoyo para que estos procesos parlamentarios sean tan eficaces como sea posible y para que los legisladores y comités individuales cuenten con un apoyo total en esta labor el ejecutivo debe quedar expuesto a la luz pública, y recae en el Parlamento y sus diversas instituciones velar por que esto suceda así.¹⁹

Muchos gobiernos adoptan formas de evaluación *ex post* de los efectos de sus políticas públicas y leyes, en ocasiones sólo para uso interno del Gobierno, como parte del proceso de desarrollo político o de políticas públicas dado el enorme caudal de recursos del Gobierno y su capacidad oficial, debe alentarse al ejecutivo a comprometerse con el Parlamento para obtener una evaluación *ex post* completa.



La búsqueda de la participación del Ejecutivo: El enfoque del Reino Unido.

El departamento del trabajo y Pensiones del Reino Unido realiza, por rutina, investigaciones para evaluar los efectos de cambios en los derechos de las prestaciones de seguridad social, revisando la forma en la que se pudieron ver afectados los beneficiarios individuales en fechas recientes, esta investigación se ha hecho más abierta, en particular, al compartir su material con comités parlamentarios.

El Gobierno del Reino Unido tiene la tarea principal de generar el primer informe o memorándum sobre el ministerio de la ley este memorándum contiene los hechos, cifras y detalles principales sobre los cuales el comité parlamentario basará toda investigación futura es obvio que existe el riesgo de que la propia revisión e informe del Gobierno pretendan destacar los aspectos positivos de la ley y minimizar los aspectos negativos. Por tanto, la evidencia independiente debe siempre ofrecer otra perspectiva y una imparcialidad respecto de la información que proporcione el Gobierno el Gobierno del Reino Unido ha dado una lista de los aspectos por incluir en el memorándum:

- información sobre el momento y la forma como las distintas disposiciones de la ley se han llevado a la práctica.
- información que destaque toda disposición que no se haya aplicado y explique las razones por las que no se ha hecho.
- una breve descripción o lista de la legislación, reglas o guías secundarias delegadas, emitidas en relación con la ley.
- una indicación de cualquier dificultad legal o de redacción específica que haya sido asunto de preocupación pública, incluidas las apelaciones legales.



- un resumen de cualquier otro escrutinio pos legislativo (PLS) o evaluaciones conocidas de la ley, efectuados por el Gobierno, el Parlamento o un tercero.
- una evaluación de la forma como la ley ha funcionado en la práctica, en relación con sus objetivos y comparaciones identificadas al momento de la aprobación de la iniciativa de ley.
- el Gobierno también redactó un documento Guía y fijó su enfoque para la evaluación *ex post* de la legislación, en el que declara que:
- es esencial que se ajusten los procedimientos de evaluación del Gobierno con el fin de: asignar recursos de manera eficaz y eficiente; evitar la duplicación de tiempo y esfuerzo; aprender de experiencias previas en el diseño de nuevas políticas públicas y asegurar la eficacia de la evaluación de las políticas públicas.
- el propósito de la evaluación es identificar las lecciones aprendidas con el fin de mejorar el diseño y aplicación de las políticas públicas en proceso. Las políticas públicas se diseñan en un contexto de incertidumbre e información limitada. se aplican en ambientes complejos, y sus impactos pueden verse afectados por una amplia variedad de factores.
- al tomar en cuenta la experiencia previa y los resultados observados, los diseñadores de políticas públicas deben estar en posibilidades de aprender y aplicar lecciones sobre lo que funcionó bien y lo que no funcionó tan bien en el pasado. estas lecciones pueden ser generales (qué clase de intervención funcionó bien o mal antes y en qué circunstancias) o específicas (cómo puede mejorarse el diseño o implementación de una política pública en un ámbito particular). La evaluación y revisión sistemáticas de la implementación por parte del Gobierno son elementos críticos de un PLS eficaz.



Técnicas para fortalecer la relación entre poderes para la evaluación ex post.

En la misma forma que los RIA revisan los resultados que se predicen para una ley, los métodos pre legislativos utilizados durante la aprobación de la ley ofrecen las bases sobre las cuales la ley se juzgará subsecuentemente algunas técnicas útiles son las siguientes:

- *Escrutinio pre legislativo:* implica una investigación general sobre la legislación propuesta o la emisión de una iniciativa de ley que será considerada por un comité parlamentario, que puede llevar a cabo una averiguación, recabar evidencia y hacer recomendaciones al Gobierno.
- *Documentos y artículos de política pública:* el Gobierno genera un gran número de informes y estudios como parte de la preparación de políticas públicas antes de la aprobación de una ley estos estudios, documentos e informes de investigación contienen mucha información detallada acerca de la intención del Gobierno cuando propuso y aprobó la legislación en cuestión.
- *Debates y comités:* durante la aprobación de la ley, por lo general el Gobierno declarará de manera oficial sus intenciones para la legislación y dará garantías y aclaraciones sobre la forma como se pretende que funcione en la práctica estas garantías y declaraciones después se ponen a prueba respecto de las evidencias recabadas al monitorear el impacto de la ley en los años siguientes a su aplicación.
- *Cláusulas de vencimiento:* Una manera de asegurar que la ley en cuestión deba reconsiderarse de manera formal es incluir una cláusula de



vencimiento en la legislación original estas cláusulas se utilizan para garantizar que una ley particular deje de tener efecto tras un periodo estipulado en estos casos, si el Gobierno o el Parlamento decidieran que todavía hay necesidad de disposiciones específicas, habría que presentar nuevas iniciativas para aprobar una ley aunque este procedimiento puede parecer atractivo, el uso regular de “cláusulas de vencimiento” se traduciría en enormes exigencias al ejecutivo y al Legislativo asimismo, como señala la *Guía Canadiense para la Elaboración de Leyes Federales*:

- *Cláusulas de revisión:* Algunas leyes contienen cláusulas de revisión, lo que significa que hay un mecanismo de escrutinio post legislativo integrado en la legislación misma.

Involucramiento del sistema judicial y los tribunales

Los tribunales tienen el deber constitucional de interpretar y aplicar la ley de acuerdo con el estado de derecho y los principios de interpretación. Las sentencias de los tribunales desempeñan una función al destacar el significado y efecto de la legislación. Las determinaciones de las sentencias judiciales destacarán el grado de problemas o quejas sobre la ley en cuestión e implican una certeza de que el Gobierno debe enmendar la ley para rectificar el defecto. Por ejemplo, en Francia, el tribunal de casación revisa decisiones de lo contencioso de otros tribunales y, cuando es necesario, llama la atención de la Legislatura hacia la necesidad de dar claridad a la ley.

La Comisión de la Ley del Reino Unido

La comisión de la Ley es un órgano independiente, establecido por el



Parlamento en 1965 para mantener en revisión la ley y recomendar reformas donde sea necesario este modelo de comisión ofrece un recurso experto e independiente para una forma técnica de evaluación legislativa y puede proporcionar un método para complementar el trabajo del Parlamento chileno en su evaluación *ex post*, en particular, porque su labor es imparcial y técnica y, por ende, suele ser distinta de la evaluación de políticas públicas y de aquella centrada en resultados sus principales propósitos son los siguientes:

Garantizar que la ley sea tan justa, moderna, sencilla y costo-efectiva como sea posible.

Realizar investigación y consultas con el fin de formular recomendaciones sistemáticas para consideración del Parlamento.

- Codificar la ley, revocar promulgaciones obsoletas e innecesarias y reducir la cantidad de estatutos separados.
- abarca ámbitos de la ley como el derecho comercial, la ley de contratos y propiedad, la ley penal, el derecho familiar y la ley de vivienda.

La comisión considera revisar un área de reforma a la ley según ciertos criterios:

- importancia por qué la ley es insatisfactoria y beneficios potenciales de la reforma.
- compatibilidad si la comisión independiente y apolítica es el órgano más adecuado para llevar a cabo la revisión.

Recursos incluida la experiencia válida de los comisionados y el personal, fondos disponibles y si el proyecto cumple con los requerimientos del programa.

- una vez que la comisión de la Ley accede a revisar un ámbito de la ley, procede como sigue:



- se emprende un estudio del ámbito de la ley y se identifican sus defectos. se examinan otros sistemas de ley para ver cómo abordan problemas semejantes.
- se emite un documento de consulta que plasme en detalle la ley existente y sus defectos, con los argumentos a favor y en contra de las posibles soluciones, e invitaciones para comentar el documento se circula ampliamente entre todas las personas y organismos interesados, incluso los medios. se alienta la retroalimentación de todo miembro del público interesado se entrega un informe al ministro de Justicia con las recomendaciones y justificaciones finales cuando es necesario, se incluye un borrador de la iniciativa de ley, lo que otorga validez a las recomendaciones.

La labor de la comisión de la Ley se concentra sólo en aspectos legales y técnicos no contempla la forma como funcionan las leyes en la práctica ni considera problemáticas de política pública el Gobierno suele aceptar sus recomendaciones, pero son sólo de asesoría. De la misma manera, las universidades tienen departamentos y unidades con conocimiento experto pertinente para determinados tipos de legislación. Para obtener pruebas cuantitativas, se comisionan encuestas de opinión o proyectos de investigación específicos a universidades, institutos de investigación u organizaciones de análisis de la opinión pública.

El papel de los analistas independientes

Cierta legislación puede requerir revisión de un analista externo el revisor independiente tendría la instrucción de compilar un informe con sus conclusiones, para después presentarlo al Parlamento este modelo garantiza que el PLS independiente se emprenda por ley y que sea más probable que el



revisor independiente sea un individuo con interés, experiencia o conocimiento experto en el tema de la ley. La Ley de Beneficencia del Reino Unido, por ejemplo, contiene un requerimiento de que la revisión debe realizarse cinco años después de su aprobación.

Incorporación de las percepciones ciudadanas en la evaluación *ex post*

Una motivación importante de la evaluación *ex post* es permitir a los individuos y partes interesadas, tales como la academia, organizaciones empresariales y profesionales, expresar cómo se han visto afectados por la legislación de hecho, resulta crítico para establecer una base sólida de evidencia para el análisis que las unidades de evaluación y los comités parlamentarios empleen toda la evidencia externa disponible, incluida la proveniente de los ciudadanos y grupos que actúen en su nombre.

Mejorar la participación del público en todo el sistema

Para que la participación del público en la evaluación *ex post* sea eficaz, debe formar parte de una estrategia más amplia de compromiso con el público en todo el Parlamento y el Gobierno. La actitud debe centrarse en que las opiniones del público sean bienvenidas, y se deberán poner en marcha sistemas para recibirlas, utilizarlas y ofrecer retroalimentación.

Si se establecen sistemas de participación pública nuevos o distintos sólo como un esfuerzo para fortalecer una parte del proceso legislativo o gubernamental, en este caso para la evaluación *ex post*, es menos probable que rindan frutos de manera aislada que si forman parte de un programa coordinado para mejorar la participación pública en su conjunto en años recientes, en muchos países se ha



reconocido cada vez más la necesidad de mejorar la participación pública en el proceso político en general y en las instituciones de gobierno y el Legislativo, en particular.

Los individuos tal vez no sepan que están en posibilidades de presentar sus preocupaciones y pruebas al Legislativo, o quizá desconozcan los métodos para hacerlo véase, por ejemplo, la sociedad Auditora Hansard sobre Participación Política del Reino Unido, que realiza una encuesta representativa del público se efectúa cada año desde 2004 y revela con claridad que hay bajos niveles de comprensión política sobre el Parlamento, su funcionamiento y la forma como el público puede involucrarse en su trabajo.

Aunque sus hallazgos quizá no sean idénticos en todos los países, es sorprendente que la participación pública en el Parlamento, y el nivel de comprensión política, incluso en una democracia madura como la del Reino Unido, necesiten atención urgente el Parlamento del Reino Unido emprendió una serie de medidas, tales como contratar funcionarios de enlace para explicar el trabajo del Parlamento a los ciudadanos y grupos comunitarios, rediseñó y publicó de nuevo su información, y mejoró los enlaces por internet con el Parlamento de manera más amplia, se reconoce que la cultura del Parlamento debe ser vista como más abierta, accesible, comprensible e incluyente de otro modo, el público no verá al Parlamento como parte de su vida, y sus preocupaciones permanecerán inadvertidas el punto más general acerca de la participación es que si el público se desentiende del Parlamento en su conjunto y no se preocupa o no está dispuesto a participar, es poco probable, entonces, que una actividad parlamentaria por sí sola, en este caso, la búsqueda de la opinión pública sobre el funcionamiento de las leyes, sea capaz de contrarrestar esa



tendencia así, el riesgo es que llegue a dominar la opinión con mayores recursos y organización la que sea capaz de acceder e influir en el proceso político en aras de sus intereses y puntos de vista Para garantizar que el público esté en posibilidades de participar, se necesitan voluntad política y acciones prácticas en todo el Parlamento, y de hecho, en todo el Gobierno existen varias guías y publicaciones que buscan abordar y mejorar el nivel y calidad de la participación pública. Por ejemplo, la publicación de la unión interparlamentaria (IPU), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, contiene capítulos sobre las formas de mejorar la apertura y accesibilidad de las legislaturas, y sobre la participación del público y la sociedad civil en el trabajo del Parlamento incluye información sobre modos eficaces de participación pública en el escrutinio legislativo; el derecho a la consulta abierta para las partes interesadas y el derecho de petición del público el Folleto de la IPU para el Día internacional de la Democracia (2010), *Your Parliament: Working for You, Accountable to You*, también ofrece ejemplos de técnicas de participación pública.

Por tanto, es el Parlamento en su conjunto el que debe comprometerse a interactuar con el público de manera tan eficaz como sea posible, de modo que haya una cultura de recepción de pruebas y opiniones externas. Buscar opiniones sobre el imperio de las leyes con propósitos de evaluación es una parte importante de desarrollar esa cultura de accesibilidad y compromiso. Los ejemplos de métodos de participación incluidos en esta sección pueden servir para fomentar el compromiso de los ciudadanos y la sociedad civil con la evaluación *ex post*.

La búsqueda de la participación pública en la evaluación *ex post* tiene los propósitos principales de determinar las formas en que el público se ha visto afectado por la ley, y también las formas en que puede desear enmendarla



menudo se afirma que los más capaces de formular una defensa tienden a tener la mayor influencia (por ejemplo, grupos cabilderos poderosos). Quienes tienen menos acceso e influencia deben recibir ayuda para expresar sus argumentos mediante el establecimiento de mecanismos específicos para considerar sus preocupaciones. Los principales métodos para recibir opiniones externas son los siguientes:

- entrevistas, audiencias y grupos focales con individuos o grupos objetivo.
- comisionar estudios de caso detallados de diferentes regiones, grupos sociales o económicos, seleccionados para una perspectiva detallada.
- comisionar evidencia basada en estudios de opinión, formulando ciertas preguntas a distintas secciones del público. Por ejemplo, en 2009, la Oficina de mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*) del Reino unido comisionó una encuesta, tanto del público en su conjunto como del sector empresarial específicamente, para determinar sus opiniones sobre los efectos de la regulación.
- el internet, el correo electrónico y los teléfonos celulares transformaron la manera en que el Parlamento y el público pueden comunicarse entre sí, acceder a información y presentar opiniones y evidencia, por ejemplo, blogs y foros web donde la gente coloca sus opiniones estos medios son particularmente importantes para involucrar a quienes no han estado activos antes en el proceso de política pública y, sobre todo, a los jóvenes. Por ejemplo, el *Desafío sobre Trámites Burocráticos*, iniciado desde abril de 2001 por el Gobierno del Reino unido, cuenta con un sitio en internet diseñado para que el público pueda opinar sobre trámites y buscar ideas del sector empresarial y la sociedad civil que ofrezcan sugerencias y ejemplos de regulaciones innecesarias y obsoletas que deban revocarse.



- Buscar la participación de los medios, ya que la mayoría de las personas obtiene información sobre el Parlamento y la política a partir de la televisión, radio y periódicos. Los temas de preocupación relativos a la legislación suelen cubrirse en los medios, y esta cobertura puede aprovecharse para solicitar pruebas y respuestas.
- Los comités parlamentarios están en posibilidades de recibir pruebas (tanto escritas como orales) de expertos, grupos de presión y ciudadanos directamente afectados por la legislación.

Garantizar la accesibilidad

Con el fin de garantizar que las estrategias de participación pública sean eficaces, deben revisarse de manera periódica los procedimientos de contacto y accesibilidad parlamentarios el público debe poder comunicarse con el Parlamento fácilmente a su vez, el Parlamento no debe parecer complicado, excluyente o fuera del alcance del ciudadano común algunas formas de mantener la interacción abierta son las siguientes:

- Los electores deben tener acceso a unidades, comités o representantes por correo, teléfono, correo electrónico o páginas de internet.
- La información y documentos deben estar disponibles en los idiomas correspondientes, con vocabulario sencillo y formato claro. Los materiales deben revisarse de manera periódica para garantizar que sean accesibles y no confusos.
- **El** público debe poder visitar el Parlamento y asistir a sus sesiones (sin olvidar las necesidades de seguridad del Parlamento y de sus miembros).
- Los parlamentos deben diseñar procedimientos para permitir al público incorporar sus inquietudes en la agenda, incluidas investigaciones sobre



legislación y comités y cómo responder a consultas.

- **E**laborar guías y glosarios de términos y procedimientos técnicos, de modo que las audiencias no técnicas estén en posibilidades de entender el trabajo y de contribuir.
- **E**laborar versiones sencillas de informes y propuestas.
- **N**ombrar a un funcionario de enlace designado para la participación del público.
- Organizar investigaciones o audiencias parlamentarias en sedes alternas al recinto legislativo y en diversos lugares del país.

El papel de la sociedad civil

Los órganos de la sociedad civil tienen un papel de particular importancia en la defensa del cambio legislativo y la señalización de los efectos de las leyes un enfoque sistemático implica un registro de grupos de la sociedad civil y de expertos, especialistas y académicos interesados en temas determinados, como vivienda, salud, transporte, *etc.*, a quienes pueda solicitarse opiniones o investigaciones según la ley en cuestión Un modelo de buenas prácticas es el empleado por la Asamblea Nacional de Hungría, que tiene una Oficina civil como enlace con la sociedad civil y recopila opiniones sobre la operación del Parlamento.

Defensa del papel de la sociedad civil: Las Leyes sobre Seguridad Social del Reino Unido de 1989 y 1997

La Ley de seguridad social de 1989 del Reino Unido es un ejemplo de ley que generó dificultades no deseadas y para la cual la sociedad civil asumió el liderazgo



con el fin de asegurar una reforma exitosa. La Ley de seguridad social de 1989 introdujo un nuevo mecanismo legal para deducir de los convenios de compensación una cantidad igual al nivel de las prestaciones de seguridad social que el reclamante haya recibido como resultado de lesiones o enfermedad tras llevar a cabo la deducción, muchos individuos observaron que sus convenios casi se habían extinguido durante la primera parte de la década de 1990, los sindicatos, defensores de personas con capacidades diferentes y grupos relacionados con accidentes y enfermedades laborales comenzaron a cabildear en el Parlamento y en los medios contra las inequidades del sistema y los daños causados a los individuos al principio, sus acercamientos al Gobierno fueron infructuosos.

La disposición de análisis estadístico, así como de evidencia cualitativa, fue una parte central del trabajo de los grupos que buscaban el cambio en esencia, hubo una evaluación de los montos de compensación que los individuos afectados eran capaces de conservar. Gran parte de esta labor implicó que los sindicatos, y los abogados que los representaban, se contactaran con los individuos afectados y compilaran pruebas de sus casos y convenios financieros después se presentaron al comité los estudios de caso que señalaban las penurias económicas

En 1995, el comité selecto de seguridad social de la cámara de los comunes, tras recibir muchas presentaciones relativas a este problema, decidió abrir una investigación sobre la política y práctica de la Ley de 1989 durante el transcurso de la investigación, el comité realizó peticiones formales de pruebas a los afectados por la legislación y recibió evidencia estadística sobre el nivel de pagos de compensación retenidos por los lesionados en accidentes o por enfermedad también recibió importantes pruebas cualitativas en forma de estudios de caso, en los que los individuos describían sus propias experiencias.



Los órganos representantes que trabajaban en nombre de los afectados también estuvieron activos para proporcionar pruebas escritas y orales, al asistir a reuniones del comité.

El hecho de que el comité efectuaba una investigación legislativa *ex post* recibió cobertura de los medios el comité emitió comunicados de prensa sobre las razones por las que parecía haber un problema con la ley y lo que esa investigación revisaba esta cobertura, a su vez, alentó a otras personas que habían sido afectadas por la ley a contactar a su miembro del Parlamento o a un representante u órgano legal competente, o a contactar al comité directamente a su vez, esto demostró las consecuencias no deseadas y las fallas que tenía la ley el informe del comité, Recuperación de compensaciones (*Compensation Recovery*), se aprobó de forma unánime en junio de 1995 (comité de seguridad social, 1994-1995, Recuperación de compensaciones, hc196). Reveló que los detalles de la legislación tenían fallas graves y que los cálculos contenidos en la ley habían causado, de acuerdo con el comité, “injusticia manifiesta”.

La respuesta del Gobierno al informe del comité selecto se publicó en octubre de 1995.

Posteriormente, el Gobierno realizó una consulta general para determinar las consecuencias más amplias de las reformas sugeridas por el comité selecto el Gobierno comisionó una evaluación de costo de cumplimiento (nombre anteriormente dado al RIA en el Reino Unido para mostrar el costo probable para las empresas) al tomar su decisión, el objetivo central que el Gobierno declaró fue “procurar un sistema que sea justo y se perciba como justo, para el demandante y el demandado, para las empresas y el contribuyente”.

Los consultores financieros independientes Price wáter House Coopers elaboraron



la evaluación de costo de cumplimiento para el Gobierno. esta evaluación calculó los costos anuales adicionales para aseguradores y los costos para los clientes de primas más altas de responsabilidad patronal calculó un incremento probable del volumen de casos y el personal adicional que se necesitaría para hacer esta labor, así como el efecto en las agencias de bienestar de los gobiernos locales.

El Gobierno aceptó las recomendaciones del comité y aprobó una ley de enmienda, la Ley de seguridad social (Recuperación de Prestaciones) de 1997 a la larga, el ejecutivo y la Legislatura acordaron que la ley era defectuosa el proceso parlamentario y la legislación de enmienda posterior sólo se desencadenaron por una campaña extensa y bien organizada.

2.2 Estudio Comparado sobre La Aplicación de la Ley ex post en Chile.

El presente capítulo evalúa el sistema y el proceso actuales de evaluación ex post de las leyes en Chile. El capítulo da inicio describiendo la estructura del Gobierno chileno, de la Cámara de Diputados y las relaciones entre los diferentes poderes del Estado para fines de elaboración de leyes. También analiza las atribuciones del Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados para realizar evaluaciones de las leyes. Asimismo, estudia las metodologías utilizadas por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados de Chile, para evaluar los efectos de las leyes, el papel que tienen las percepciones ciudadanas y sus principales logros, especialmente la evaluación de la Ley 20.413, que establece el principio de donante universal en materia de trasplante de órganos. El hecho de que la evaluación demuestre que esta ley no está cumpliendo sus objetivos debería convertirse en un argumento para fortalecer los procesos de evaluación y el diseño



institucional del Departamento de Evaluación de la Ley. Por último, este capítulo presenta recomendaciones para mejorar la evaluación ex post de las leyes en Chile. Estas recomendaciones tratan temas institucionales, metodológicos y de gobernanza.²⁶

El proceso de diseño de las leyes en Chile: los poderes del Gobierno y sus interacciones

Es un país unitario compuesto por 13 regiones, 51 provincias y 342 comunas su sistema de gobierno es presidencial, con una clara separación de tres poderes: ejecutivo, Legislativo y Judicial. El sistema presidencial hace del Poder ejecutivo chileno un poderoso participante en el proceso de elaboración de las leyes como en muchos otros países, el ejecutivo es el principal generador de iniciativas de ley que se discuten en el congreso.

Diseño institucional de la Cámara de Diputados

El Poder Legislativo de Chile se compone de un congreso nacional bicameral, ubicado en Valparaíso, que incluye al senado, con 38 senadores, y a la cámara de diputados, con 120 representantes.

La función principal de la cámara de diputados consiste en participar en la elaboración de las leyes, en colaboración con el senado y el Presidente de la República. Las funciones

Exclusivas de la cámara de diputados son las siguientes: supervisar las acciones del Gobierno e iniciar impugnaciones constitucionales contra el

²⁶ Puede verse, la Evaluación de leyes y Regulaciones, Practicas Internaciones de la Evaluación Ex Post, de Chile, pág. 49-77.



Presidente, los ministros de estado, los ministros del tribunal superior de Justicia, el contralor general, los generales, almirantes, alcaldes y gobernadores, la Ley de Presupuesto y toda regulación relacionada con impuestos debe discutirse primero en la cámara de diputados.

Los principales órganos políticos de la cámara de diputados son los siguientes:

- *La Mesa Directiva:* es el órgano colegiado político-administrativo encargado de la cámara se compone de un presidente, un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente, quienes son electos por mayoría absoluta de todos los miembros. Las principales funciones de la mesa son las siguientes: garantizar la independencia y la inmunidad parlamentaria, proponer al Pleno a los miembros de las comisiones y elaborar una propuesta de presupuesto a la que se dé seguimiento cercano en su implementación, de modo que al cierre del ejercicio fiscal la comisión a cargo presente un informe de cumplimiento.

- *Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento:* es un órgano político compuesto por los miembros de la mesa directiva y los trece jefes de los comités parlamentarios, que son organismos intermedios integrados por varios diputados. esta comisión tiene la prerrogativa de adoptar todas las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de la cámara de diputados, tales como informar acerca de la regulación interna de la cámara y sus modificaciones, acordar las medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento de la cámara con respecto a su personal, aprobar el borrador de propuesta presupuestal de la cámara y proponer al Pleno el establecimiento de una comisión de Rendición de cuentas también es



responsable de aprobar la participación institucional en organismos internacionales, de acuerdo con un informe técnico elaborado por la comisión de asuntos exteriores.

Los principales órganos administrativos de la cámara de diputados son los siguientes:

- *La Secretaría General:* La oficina del secretario General se divide en dos subsecretarías, administrativa y legislativa el secretario General es el secretario del Pleno de la cámara de diputados y encabeza todos los servicios administrativos.
- *La Subsecretaría Legislativa:* este órgano es responsable de la orientación, organización y coordinación de las diversas actividades y funciones para apoyar las tareas legislativas y de supervisión de la cámara de diputados se compone de diversas entidades como la secretaría, las comisiones, la Oficina de Redacción de sesiones y la Oficina de informaciones.
- *La Oficina de Informaciones:* es el órgano encargado de reunir información y datos para la cámara de diputados, con la finalidad de elaborar informes jurídicos, económicos y estadísticos, así como minutas sobre temas en particular. La Oficina se divide en tres secciones: Jurídica, estudios y estadísticas también es responsable del funcionamiento de la Oficina de información ciudadana y el sistema de asesoría externa.
- *La Subsecretaría Administrativa:* es el órgano responsable,



principalmente, del buen funcionamiento administrativo de la cámara de diputados se compone de diversas entidades, como la dirección de administración, la dirección de Finanzas, el departamento de tecnología de la información, el de Relaciones Públicas, entre otros.

Las relaciones entre los diferentes poderes del Gobierno en Chile para la elaboración de leyes.

Las relaciones entre el ejecutivo y el Legislativo en Chile, en términos de elaboración de leyes, no difieren mucho de las de otros países tanto el ejecutivo como el Legislativo tienen la prerrogativa de iniciar una propuesta de ley a pesar de contar con un mayor número de propuestas del Poder Legislativo, la mayoría de las aprobadas se originan en el Poder ejecutivo.

De acuerdo con la constitución, el Presidente de la República puede proponer una iniciativa de ley por medio de un mensaje y los diputados y senadores pueden presentar una moción tanto los mensajes como las mociones deben presentarse por escrito, con una explicación de las razones para su presentación, aclarando además los diversos artículos contenidos en la ley, los mensajes deberán incluir la fuente y el monto de los recursos financieros que se requerirán, en caso de que la ley implique un gasto en el presupuesto nacional. Las mociones pueden denegarse por varias razones. Por ejemplo, el presidente de la cámara de diputados tiene la facultad de identificar si la materia de la iniciativa de ley recae en las atribuciones exclusivas del Presidente de la República; si la moción implica tanto una ley como una reforma constitucional; si la moción no está fundamentada de forma adecuada; si la otra cámara debería responsabilizarse de presentar la moción de acuerdo con las atribuciones



otorgadas por la constitución; o si el Presidente insiste, pero no corresponde a las facultades contempladas en el artículo 68 de la constitución, el Pleno puede revisar la negativa, y una cámara Revisora podría estudiar el tema por segunda ocasión si considera válido el rechazo, se puede establecer una comisión mixta para estudiar las decisiones si la moción se rechaza de nuevo, la iniciativa se archivará.

Una iniciativa de ley puede presentarse en cualquiera de las dos cámaras que constituyen el congreso nacional. La cámara designada para recibir iniciativas de ley es llamada cámara de Origen. La otra será la cámara Revisora a pesar de este enfoque tradicional, algunas iniciativas sólo pueden originarse en la cámara de diputados, mientras que otras pertenecen a la cámara de senadores. Por ejemplo, las leyes sobre impuestos, el presupuesto de los gobiernos nacionales o las contrataciones sólo pueden originarse en la cámara de diputados. Las leyes sobre amnistía sólo pueden originarse en la cámara de senadores en estos casos, el Presidente de la República tiene que enviar su iniciativa a las cámaras correspondientes. Las mociones también deben ser presentadas por los miembros de la cámara correspondiente.

Los debates sobre las iniciativas de ley en el Legislativo

Una iniciativa de ley llega a una de las cámaras, el órgano legislativo la estudia, analiza y delibera, de acuerdo con las siguientes fases:



Primer trámite constitucional

El *primer trámite constitucional* representa todos los procedimientos que recibió una iniciativa de ley en la cámara de Origen el presidente de la cámara informa al Pleno sobre la admisión de una iniciativa de ley, y la envía a la comisión pertinente para su análisis, de acuerdo con el tema de que se trate. Una vez que la propuesta ingresa a la comisión, se elabora un primer informe, conocido como *primer trámite reglamentario*, en el que se analiza y se vota una primera propuesta general o los diversos detalles particulares de la propuesta en esta etapa, la comisión revela su decisión de aprobar el texto legislativo y éste se envía al Pleno para su aprobación, rechazo o modificación. Es posible que la comisión rechace la iniciativa pero, en cualquier caso, su decisión es vinculante para el Pleno.

Una vez que la propuesta se encuentra en el Pleno, se somete a discusión. Las discusiones pueden ser generales, cuando el objetivo consiste en aceptar o rechazar la totalidad de la iniciativa de ley, es decir, sus ideas principales, se prevé una discusión en lo particular, cuando los miembros de la cámara debaten cada artículo de la iniciativa de ley.

Una vez terminada la discusión, la iniciativa de ley se somete a votación si los legisladores no presentan sugerencias de modificación, conocidas como *indicaciones*, se supone que la iniciativa de ley ha sido aprobada en lo general y en lo particular en caso de que un legislador requiera una votación en lo particular, la iniciativa de ley tendrá que votarse en lo particular si la iniciativa de ley sufrió una enmienda, la comisión se encargará de elaborar un segundo informe que se someterá a



discusión en el *segundo trámite reglamentario*.

El *segundo trámite reglamentario* requiere de una discusión específica del proyecto, pues los legisladores sugirieron indicaciones que han dado lugar a un análisis más detallado esta discusión lleva a una revisión de la iniciativa de ley, artículo por artículo, luego de ser analizada por la comisión y de incluirse todas las sugerencias presentadas por el Pleno. Después de la discusión, se vota la iniciativa de ley, de acuerdo con el quórum que dispone la constitución el quórum simple corresponde a la mayoría simple de los miembros presentes en el momento de la votación en la cámara. Por ejemplo, si hay 60 diputados en la cámara de diputados, el quórum se compondrá del voto afirmativo de 31 diputados si la iniciativa se refiere a temas específicos, como cambios en la organización y facultades de los tribunales de justicia, o si la iniciativa de ley requiere un quórum calificado, que implicaría una mayoría absoluta de diputados y senadores, se necesitan otros tipos de quórum. La constitución también prevé la posibilidad de un quórum especial en casos particulares, como se menciona en el artículo 77 de la constitución.

Los posibles resultados del *primer trámite constitucional* son los siguientes:

- Aprobación plena de la iniciativa de ley en este caso, la iniciativa de ley pasa a la cámara Revisora.
- La aprobación de la propuesta en lo general, es decir, de la idea de legislar sobre el tema, pero los congresistas presentan indicaciones, modificaciones y sugerencias, en cuyo caso, la iniciativa de ley regresa a la comisión técnica para un segundo trámite reglamentario.
- La iniciativa de ley se rechaza por completo durante la discusión en la



cámara de Origen en este caso, el proyecto se suspende y sólo puede someterse de nuevo a discusión el año siguiente si la propuesta de ley viene de una iniciativa presidencial, el mensaje se envía a la otra cámara, y tendrá que ser aprobado por dos terceras partes de los miembros presentes. si se logra ese quórum, la iniciativa de ley puede regresar a la cámara de Origen, donde sólo dos terceras partes de sus miembros pueden rechazarla de nuevo, trámite constitucional en la cámara Revisora, Una vez que se aprueba una iniciativa de ley en la cámara de Origen, pasa a la cámara Revisora, que sigue el mismo procedimiento que la cámara de Origen. La cámara Revisora puede aprobar el proyecto en los mismos términos, así como enmendarlo o rechazarlo.

Los posibles resultados del *segundo trámite constitucional* son los siguientes:

- La iniciativa de ley se aprueba en su totalidad por parte de las dos cámaras en este caso, se envía al Presidente de la República si el Presidente la aprueba, se promulga la ley.
- La iniciativa de ley puede ser sujeto de enmiendas o indicaciones adicionales en la cámara Revisora de ser éste el caso, se envía de nuevo a la cámara de Origen para su consideración, lo que lleva a un *tercer trámite constitucional*.
- Si la iniciativa de ley se rechaza por completo en la cámara Revisora, será considerada por una comisión mixta, integrada por ambas cámaras, para buscar posibles soluciones que resuelvan el desacuerdo.

Tercer trámite constitucional

Si la cámara Revisora realiza enmiendas al proyecto, la iniciativa de ley se envía a la cámara de Origen para su revisión adicional y aprobación si



las enmiendas se aprueban, el procedimiento concluye y el proyecto se envía al Presidente de la República para su promulgación en caso de que no se aprueben algunas de las enmiendas en la cámara de Origen, una comisión mixta, compuesta por cinco miembros de ambas cámaras, intentará encontrar una solución en la mayoría de los casos, una vez que se atienden los desacuerdos, se aprueba la propuesta presentada por la comisión mixta el informe elaborado se envía a la cámara de Origen y, una vez aprobado, se envía a la cámara Revisora, lo que concluye la intervención del Legislativo como en otros procedimientos, la iniciativa de ley se envía al Presidente para ser promulgada si la comisión mixta no llega a un acuerdo, su informe se rechaza una vez más en la cámara de Origen, y esta última puede solicitar la reconsideración de la propuesta si el Presidente insiste. Para adoptarlo, este procedimiento requiere de la presencia de dos terceras partes de los miembros de apoyarse, la iniciativa de ley se envía de nuevo a la cámara Revisora y sólo puede ser rechazada por dos terceras partes de los miembros presentes si no se alcanza este quórum, la iniciativa de ley sigue su camino hacia la promulgación.

Conclusión del proceso legislativo

Una vez que la iniciativa de ley ha sido aprobada por ambas cámaras, se envía al Presidente para su aprobación o rechazo el Presidente cuenta con treinta días para reaccionar de no ser rechazada durante ese periodo, la propuesta se promulga como Ley de la República si el Presidente rechaza la propuesta, haciéndole observaciones o vetándola, se puede enviar de nuevo a la cámara de Origen dentro de un periodo de treinta días. Las observaciones deberán vincularse con las ideas principales del proyecto. si ambas cámaras aprueban las observaciones realizadas por el Presidente,



entonces la iniciativa de ley regresa al ejecutivo para ser promulgada como ley si ambas cámaras rechazan todas o parte de las observaciones realizadas por el Presidente y dos terceras partes de sus miembros persisten en su propuesta, el ejecutivo tiene que promulgarla como ley. si no se cumple el quórum de dos terceras partes, la iniciativa no puede regresar al Presidente una vez que la iniciativa de ley ha sido aprobada por el Presidente, se debe publicar un decreto promulgatorio dentro de los siguientes diez días, en el que se anuncia la proclamación de la ley y se ordena su cumplimiento a los cinco días de haber procesado el decreto, el texto de la ley debe publicarse en el diario Oficial y se ejecuta.

Acuerdos formales e informales para la evaluación *ex post* de la ley en Chile

La evaluación *ex post* sistemática es un nuevo ámbito de política pública en Chile en la actualidad, se están realizando esfuerzos para desarrollar marcos de evaluación *ex post* para leyes y regulaciones, tanto en el Poder ejecutivo como en el Legislativo, pero el país aún está lejos de contar con una evaluación sistemática sobre el grado de cumplimiento y sobre los impactos de leyes o regulaciones no se cuenta con una evaluación sistemática de la eficacia o la eficiencia de las metas estipuladas en las leyes o en las regulaciones en Chile, el Poder ejecutivo se ha centrado tradicionalmente en la gestión fiscal como herramienta de control y evaluación este enfoque no incluye una evaluación particular de la ley y sus impactos debido a que el país no cuenta con un mecanismo formal para generar un análisis de impacto Regulatorio (Ria) *ex ante*, no existen precedentes en la evaluación del posible impacto de iniciativas de regulaciones y leyes, lo que reduce la probabilidad de contar con un punto



de partida claro para la evaluación *ex post* a pesar de esta desventaja, el Poder Legislativo chileno está buscando una manera más sistemática de realizar evaluaciones *ex post* de las leyes con la creación del departamento de evaluación de la Ley, se reitera la firme intención de desarrollar este ámbito de política pública y crear un marco metodológico para evaluar sistemáticamente el impacto *ex post* de las leyes.²⁷

Facultades de evaluación de leyes asignadas al Ejecutivo

El Poder ejecutivo en Chile no revisa sistemáticamente leyes y regulaciones *ex post* en el nivel político más alto, el principal órgano que asesora al Gobierno sobre cómo coordinar y desarrollar una agenda legislativa es el *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*. este ministerio cuenta con una división legal, la división Jurídico-Legislativa, que se encarga, entre otras cosas, de analizar cualquier aspecto constitucional de todas las iniciativas de ley del ejecutivo, elaborar una revisión política y jurídica de todas las iniciativas de ley, coordinar las iniciativas elaboradas por los ministerios y realizar trabajo jurídico cuando se presentan iniciativas de ley al Legislativo estas actividades se llevan a cabo básicamente desde una perspectiva *ex ante*, pero no en la etapa adecuada para evaluar posibles opciones e impactos. Las actividades *ex post* rara vez se realizan de manera sistemática.

La Ley 20.416, publicada en febrero de 2010, introdujo un marco regulatorio para las Pyme esta ley, conocida en Chile como el *Estatuto PYME*, introdujo oficialmente un tipo de sistema RIA en el país que se

²⁷ *Ibíd.*, p. 49-77.



encuentra vigente en la actualidad el artículo 5 del *Estatuto PYME* establece un sistema de acuerdo con el cual se pueden identificar algunas estimaciones de posibles impactos sociales y económicos de regulaciones nuevas o existentes que afectan a las Pyme, previo a su implementación estos estimados se diseñan para considerar los costos y beneficios de las regulaciones propuestas, en términos de cumplimiento.

El ministerio de economía ya experimentó retos en la introducción de este sistema de RIA. Los formularios que los ministerios tienen que completar presentan dificultades para los reguladores, que no están acostumbrados a pensar en términos de costos y a cuantificarlos.

Como resultado de esto, algunos análisis están incompletos. Las sugerencias realizadas por el ministerio de economía aún no son públicas. en 2011, el ministerio de economía recibió 50 propuestas, y se estima que otras 50 se encontraban incompletas un aspecto relevante del sistema es que ha fortalecido la transparencia por medio del papel del consejo de transparencia, que puede solicitar a los ministerios que proporcionen información adicional a fin de asegurar una gestión adecuada del sistema RIA, es necesario introducir mecanismos *ex post* para evaluar las estimaciones *ex ante* de los reguladores esto garantizaría mejores datos con el tiempo y mayor calidad del análisis y de las estimaciones en evaluaciones subsecuentes. Las evaluaciones *ex post* deben publicarse para garantizar la transparencia del proceso, además de contar con criterios claros y una guía metodológica en temas como indicadores, identificación de impacto, validación de información, *etc.*



Vinculación de la evaluación *ex post* al sistema RIA: Experiencias internacionales

En el Reino unido, la versión final de las evaluaciones de impacto incluyen un requisito según el cual se debe establecer una fecha (normalmente tres años después de la promulgación de la nueva regulación) para estudiar lo que en efecto sucedió con respecto a las predicciones. La Oficina de mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*) realizó pruebas de cumplimiento para verificar que las propuestas regulatorias estuvieran acompañadas de una evaluación de impacto entre 2002 y 2005 esto se llevó a cabo analizando las consultas realizadas por los departamentos y la legislación que se sumó posteriormente al libro de leyes entre 2002 y 2005, los niveles de cumplimiento variaron entre 92 y 100% desde entonces, el cumplimiento ha resultado, sistemáticamente, en un 100%, en Italia, la Ley de simplificación de 2005 incluía una cláusula de evaluación *ex post* (*Verifica dell'impatto della regolamentazione, VIR*) que debe realizarse dos años después de la entrada en vigor del documento legal en consideración. Posteriormente, deben realizarse revisiones regulatorias cada dos años a diferencia de los RIA, no existe obligación general de realizar la VIR, y será necesario redactar lineamientos que apoyen el análisis *ex post* mientras tanto, se anexa un apéndice a las disposiciones de ejecución, que ofrece ciertas instrucciones básicas sobre cómo realizar el análisis. Otro ejemplo en el Poder ejecutivo que podría alimentar, en el futuro, algún tipo de evaluación *ex post* en el ámbito ambiental es el del servicio de evaluación ambiental, una institución pública descentralizada, responsable de la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, así como el del trabajo del ministerio



del medio ambiente, encargado de un sistema futuro de evaluación de impacto ambiental este sistema tiene como objetivo armonizar los criterios, los requisitos, la certificación, los trámites, las obligaciones técnicas y todos los procedimientos solicitados por los ministerios y otras instituciones públicas para evaluar los proyectos ambientales aun cuando se trate de una evaluación de proyectos de tipo *ex ante*, los que presenten cambios deberán ser revisados y, posteriormente, realizar un análisis *ex post*. La participación de la sociedad civil es fundamental en la evaluación ambiental. Las personas reciben una invitación a participar compartiendo información sobre cómo mejorar las propuestas y a identificar nuevas formas de mitigar, compensar o revisar posibles impactos. La consulta pública permanece abierta por sesenta días. La institución responsable del proyecto debe publicar un resumen del análisis de impacto ambiental en el diario Oficial y en un periódico de circulación nacional o local el sistema ha aprobado más de diez mil proyectos desde su introducción en abril de 1997.

La evaluación en España: La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Rara vez comparada con otros países europeos que no cuentan con una institución tal, la evaluación *ex post* podría ya estar institucionalizada en España por medio de la AEVAL (agencia estatal de evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios). La AEVAL trata temas generales de política pública, al igual que procesos específicos de mejora regulatoria (evaluación de impacto y reducción de cargas). Los cambios



institucionales recientes han modificado el papel de la AEVAL, integrándola más firmemente al ministerio de la Presidencia y alejándola de una función potencial de evaluación a distancia de la mejora regulatoria, hasta la fecha, no se han llevado a cabo evaluaciones *ex post* estructuradas e integradas sobre políticas regulatorias. Sin embargo, existen planes para un seguimiento anual de políticas de evaluación de impacto.

Facultades de evaluación de leyes asignadas a la Cámara de Diputados

La cámara de diputados de Chile no realiza revisiones *ex post* sistemáticas de las leyes una actividad inicial en este ámbito se puso a prueba por medio de medidas de evaluación a través de talleres temáticos, organizados por diversas comisiones y en los que se discuten temas de interés para legisladores y para la sociedad en general el enfoque metodológico en estos talleres se basa en presentaciones hechas por especialistas, autoridades gubernamentales, organizaciones civiles y legisladores estas discusiones podrían llevar a un enfoque sobre la manera en la que se ha implementado la ley, aunque la intención principal no es la de evaluarla.

El establecimiento de algunas comisiones para investigar, también prerrogativa de la cámara de diputados, podría llevar a la discusión sobre la eficacia e implementación de una ley específica y sus reglamentos. Sin embargo, estas comisiones no se centran en la evaluación *ex post* de las leyes y no se dispone de un enfoque sistemático para hacerlo.

Evolución a partir del establecimiento del Departamento de Evaluación de la Ley, últimas fechas, la cámara de diputados se ha enfocado en la evaluación de la ley en Chile como parte de la Oficina de informaciones, encargada de la recopilación de datos e información para la cámara de



diputados, una unidad recientemente establecida, llamada departamento de evaluación de la Ley, tiene a su cargo la evaluación *ex post* de las leyes en el país, el departamento de evaluación de la Ley se creó el 21 de diciembre de 2010 por acuerdo de la comisión de Régimen interno, administración y Reglamento. El acuerdo se formalizó en la nota Oficio 381, de la Presidencia de la cámara de diputados. Posteriormente, se ratificó por medio de la Resolución 857, del 27 de enero de 2011, firmada por el secretario General de la cámara de diputados.

Las principales responsabilidades de este departamento son las siguientes:

1. evaluar las normas legales aprobadas por el congreso nacional, en coordinación con el secretario de la comisión a cargo. La evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad. el departamento podrá proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada.
2. crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación.
3. informar al secretario General, por medio de la comisión de Régimen interno, administración y Reglamento, acerca de los resultados de la evaluación.
4. sugerir enmiendas a la legislación vigente, de ser necesarias.

La Resolución reconoce la autonomía funcional del departamento y su vínculo directo con el jefe de la Oficina de informaciones sin embargo, la organización institucional actual no garantiza la autonomía financiera al mismo tiempo, la Resolución no proporciona información detallada sobre cómo debería estructurarse el departamento, cómo seleccionar al jefe del



departamento o los diversos vínculos con otras áreas de la cámara de diputados para dar autonomía técnica al trabajo, por ejemplo, la manera de elegir las leyes que deberán evaluarse o cómo presentar los informes ante el Pleno o las comisiones muchos de los procedimientos previstos para el funcionamiento del departamento de evaluación de la Ley se basan en la tradición de trabajo de los órganos existentes y su interacción con instancias superiores dentro de la cámara de diputados.

El departamento de evaluación de la Ley cuenta, en la actualidad, con cuatro empleados permanentes y un jefe todos sus integrantes tienen amplia experiencia, resultado de los años que han servido en la cámara de diputados en la etapa actual, el departamento no prevé la contratación de personal adicional, a pesar de la necesidad de contar con otros especialistas, como un sociólogo o un economista, para complementar la sección analítica de la evaluación, iniciativas como ésta no son comunes en los países miembros de la *OCDE* a pesar de la existencia de comisiones de ley en la mayoría de los parlamentos del mundo, son pocas las instituciones dentro de ellos que traten específicamente la evaluación *ex post* sistemática de leyes primarias.

El papel de las comisiones dentro de la Cámara de Diputados

Las comisiones son responsables de discutir temas específicos en términos de iniciativas de ley, desempeñan un papel importante para garantizar la calidad de las propuestas. La cámara de diputados de Chile tiene varios tipos de comisiones: permanentes, unidas, especiales, mixtas y de investigación en el proceso de elaboración de leyes, sólo las primeras cuatro son relevantes de la siguiente forma:



- *Comisiones permanentes:* actualmente existen 24 comisiones permanentes en la Cámara de Diputados tratan los siguientes temas:
 - Gobierno interior y regionalización.
 - Relaciones exteriores, asuntos interparlamentarios e integración latinoamericana.
 - Constitución, legislación y justicia.
 - Educación, deportes y recreación.
 - Hacienda.
 - Defensa nacional.
 - Obras públicas, transportes y telecomunicaciones.
 - Agricultura, silvicultura y desarrollo rural.
 - Recursos naturales, bienes nacionales y medio ambiente.
 - Salud.
 - Trabajo y seguridad social.
 - Minería y energía.
 - Economía, fomento y desarrollo.
 - Vivienda y desarrollo urbano.
 - Derechos humanos, nacionalidad y ciudadanía.
 - Familia.
 - Ciencia y tecnología.
 - Pesca, acuicultura e intereses marítimos.
 - Micro, pequeña y mediana empresa.
 - Zonas extremas.
 - Seguridad ciudadana y drogas.
 - Cultura y de las artes.
 - Superación de la pobreza, planificación y desarrollo social.



- Conducta parlamentaria.

- *Comisiones especiales:* se establecen por un plazo de seis meses, con la posibilidad de una sola extensión por seis meses adicionales no se concentran por completo en la revisión de iniciativas de ley. Pueden desempeñar un papel informativo para la cámara. Las comisiones especiales actuales son las siguientes:
 - comisión especial para el estudio del régimen político de Chile.
 - comisión especial para las prestaciones de las personas discapacitadas.
 - comisión especial de deportes.
 - comisión especial de la juventud.
 - comisión especial de turismo.
 - comisión especial de libertad de pensamiento y expresión.
 - comisión especial para la política chilena sobre el antártico.
 - comisión especial de bomberos.
 - comisión especial de deudas históricas.
 - comisión especial de bolsa de valores y sus operadores.

Evaluación *ex post* de leyes en comisiones de algunos países miembros de la OCDE

En Francia, varias organizaciones dan seguimiento a la implementación adecuada de la regulación y suministran información para evaluar las regulaciones una vez que han entrado en vigor uno de estos organismos es la asamblea nacional francesa. La comisión de derecho constitucional, Legislación y administración General de la República se encarga de atender temas relacionados con derecho constitucional, leyes orgánicas, reglamentos internos, ley electoral, libertades



públicas, temas de seguridad, derecho administrativo, servicio civil, organización judicial, derecho civil, derecho comercial, administración general del estado y las colectividades territoriales. La comisión elabora una serie de informes para comunicar temas de interés a la sociedad francesa también elabora informes de control sobre la aplicación de ciertas leyes (*Rapports sur la mise en application de la loi*) en la mayoría de los casos, estos informes contienen un análisis de propuestas de enmiendas que se discuten en el Parlamento, al igual que puntos de vista de diferentes grupos interesados en los temas. La comisión también publica un informe anual sobre la implementación de las leyes aprobadas y una evaluación general para cada Legislatura analiza la capacidad del Gobierno para implementar la ley utilizando decretos que lo facultan para este fin, en nueva Zelanda, un comité especializado de la cámara de Representantes, el comité de análisis de las Regulaciones (*Regulations Review Committee*), revisa todas las regulaciones, investiga las inconformidades acerca de ellas y examina las facultades de creación de regulaciones propuestas en las iniciativas de ley a pesar de realizar el escrutinio técnico de las normas, pareciera que este comité se ocupara más de vigilar el uso constitucionalmente adecuado de las facultades para elaborar las regulaciones que de tratar, de forma explícita, con la calidad regulatoria o la realización de evaluaciones *ex post*. el comité analiza las regulaciones existentes y sólo puede analizar los proyectos de regulación referidos por un ministro una inconformidad debe presentarse por escrito y establecer el agravio sufrido por la persona o la organización que la presenta debe atender uno de los siguientes casos:

- La relación entre la ley y las regulaciones.
- La operación práctica de las regulaciones.
- La implementación de la política pública en las regulaciones.
- El proceso mismo de creación de normas.



El comité cuenta, en la actualidad, con siete miembros con derecho a voto. Por convención, es presidido por un miembro de la oposición.

En Bélgica, el comité parlamentario encargado del seguimiento legislativo (*Comité parlementaire chargé du suivi législatif*) se compone de once miembros por cada cámara. Los miembros se seleccionan de acuerdo con la representación proporcional de los partidos en el Parlamento. el comité funcionará de la manera siguiente: los miembros del Parlamento, del servicio civil o cualquier miembro del público pueden solicitar al comité que analice las leyes que se hayan encontrado vigentes durante, por lo menos, tres años, si consideran que la ley en cuestión es *a)* inadecuada o *b)* difícil de implementar debido a la complejidad del texto, lagunas, inconsistencias, falta de precisión o interpretaciones múltiples si el comité elige analizar la ley (para lo que puede utilizar expertos externos), genera un informe que se presenta a ambas cámaras, al igual que al ministerio correspondiente. Por unanimidad, el comité puede añadir recomendaciones al informe.

Comisiones Unidas: Las comisiones unidas pueden ser formadas por dos o más comisiones, de acuerdo con las indicaciones de la cámara de diputados normalmente, se componen de dos comisiones.

- *Comisiones Mixtas:* Las comisiones mixtas se constituyen cuando la cámara Revisora enmienda una propuesta de ley y la regresa a la cámara de Origen, que a su vez rechaza las enmiendas o modificaciones. Las comisiones mixtas se forman en las etapas finales del proceso de elaboración de leyes.

Experiencias actuales con la evaluación de la ley en Chile

La evaluación de la ley en Chile es una actividad reciente, tanto en el Poder



ejecutivo como en el Legislativo esta sección se concentrará principalmente en los esfuerzos actuales realizados en la cámara de diputados, después del establecimiento del departamento de evaluación de la Ley, el cual está construyendo un enfoque metodológico para utilizar la evaluación *ex post* para leyes pertinentes en Chile.

Metodologías

La novedad de estas actividades, el enfoque metodológico para la evaluación de la ley se encuentra en proceso de diseño en el departamento el proceso actual prevé principalmente la elaboración de un informe final que incluya un análisis de la implementación de la ley y la percepción que los ciudadanos tienen de ella se espera que el departamento de evaluación de la Ley se concentre, sobre todo, en leyes que traten temas sociales que afectan a la sociedad chilena el departamento de evaluación de la Ley tiene la responsabilidad de desarrollar un proyecto en tres etapas para evaluar la eficacia de la ley. Las tres etapas abarcan los siguientes ámbitos: Análisis Técnico de las leyes, percepción ciudadana, informe final.

El análisis de la ley tiene los siguientes objetivos:

- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados cuando se aprobó la ley.
- Identificar las externalidades, el impacto y las consecuencias no deseadas cuando el congreso estaba legislando.
- Conocer la percepción de los ciudadanos acerca de la ley y su implementación.
- Proponer medidas correctivas para la ley y su implementación.

Otros países de la **OCDE** también prevén la evaluación *ex post* para fines similares, aunque a lo largo del tiempo se han visto en condiciones de establecer criterios claros que cualquier análisis debería contener al mismo tiempo, la diversidad de



campos en los que puede realizarse la evaluación ha llevado a distinguir entre tipos de posibles revisiones *ex post*, por ejemplo, en el caso de **Australia**.

Criterios para la evaluación *ex post* en Nueva Zelanda y en Australia

En nueva Zelanda, el código de Buenas Prácticas Regulatorias (*Code of Good Regulatory Practice*, **CGRP**) requiere que los reguladores revisen las normas de forma sistemática, para garantizar que sigan cumpliendo de manera eficiente y eficaz los objetivos para los que se promulgaron el **CGRP** trata sobre la eficiencia, eficacia, transparencia, claridad e igualdad con respecto a la regulación, en **Australia**, la evaluación *ex post* ha aplicado diferentes herramientas y enfoques metodológicos. Luego de varios años de llevar a cabo algunos tipos de revisión *ex post* sistemática de las normas, por ejemplo, en términos de cargas regulatorias para las actividades empresariales, se ha aplicado una serie de enfoques para identificar el avance de las reformas a la normativa existente entre ellos, se destacan los siguientes:

- *Inventarios de normas*: Los análisis de inventarios generalmente toman los objetivos de la regulación en su forma vigente, centrándose principalmente en su costo eficacia estos análisis pueden abarcar un ámbito muy amplio entre las industrias o centrarse más en sectores o actividades específicos en **Australia**, los estudios de inventarios se han utilizado principalmente para identificar cargas regulatorias innecesarias, es decir, los costos y las distorsiones que exceden el cumplimiento de los objetivos de una norma.
- *Estudios ad-hoc*: en contraste con los estudios de inventarios, los estudios *ad-hoc* normalmente se centran en sectores o industrias y tienen el alcance para analizar los objetivos de la regulación y evaluar si son apropiados, además de estudiar su costo eficacia estos estudios pueden realizarse por una variedad de razones, como



compromisos electorales; demandas de reformas a nivel departamental, de la industria, o de los consumidores; una crisis; o como resultado de otros procesos de revisión.

- *Estudios basados en principios:* Los estudios basados en principios establecen una serie de condiciones que funcionan como filtros para revisar la regulación dentro de un programa de revisión de normas. Las regulaciones se estudian inicialmente aplicando un mayor detalle en el análisis de las normas que no cumplen el principio al igual que las revisiones *ad-hoc*, los motivos para establecer un programa de revisión de la regulación pueden variar, pero es necesario justificar la selección del filtro.
- *Revisiones “integradas”:* Las revisiones integradas son requisitos obligatorios para revisar la normatividad en un punto específico. Las revisiones integradas normalmente se incluyen en la legislación, ya sea como parte de un diseño explícito, como en el caso en el que los resultados de una regulación son altamente inciertos, o por convención, como en el caso de las cláusulas de vencimiento en otros casos, sin embargo, se aplica una regla general en torno a cuándo se debe requerir automáticamente una revisión *ex post*, como cuando no se ha seguido el proceso indicado en la introducción de la regulación este tipo de evaluación automática o integrada de las reformas requiere que el Gobierno evalúe, en algún punto específico, el desempeño de una regulación idealmente, se trataría de una evaluación en torno a si las regulaciones están logrando su finalidad al menor costo y, posiblemente, si los objetivos de la regulación siguen siendo apropiados, hay una serie de herramientas que se pueden utilizar para contribuir a gestionar el acervo de normas, lo que incluye los objetivos de reducción de trámites, reglas como “una entrada, una salida” y presupuestos regulatorios, así como otras iniciativas, tales como mecanismos de quejas y retroalimentación a los reguladores estos enfoques



no son mutuamente excluyentes, y una evaluación de la regulación podría utilizar más de un enfoque. La categorización es simplemente una manera útil para identificar diferentes tipos de motivos para realizar una revisión, al igual que acuerdos de gobernanza, recopilación y análisis de datos y procesos de informes, el departamento de evaluación de la Ley elaboró una propuesta por medio de la cual la decisión sobre qué leyes evaluar se deberá tomar al más alto nivel de la cámara de diputados, es decir, propuso que la mesa directiva de la cámara de diputados seleccione las leyes que se van a evaluar el año siguiente, a partir de una lista que el departamento sometería a consideración. La lista deberá elaborarse aplicando los siguientes criterios propuestos por el departamento y la mesa directiva de la cámara de diputados:

1. *Criterio de neutralidad política.* Las leyes seleccionadas deberán regular temas que no sean debatibles desde una perspectiva ideológica, ni generar alineaciones políticas o de partidos, sino referirse a temas de interés social, independientemente de las sensibilidades políticas.
2. *Criterio de aplicabilidad general de la ley (carácter masivo)* este criterio significa que el impacto de la ley que se someterá a evaluación se extiende o afecta a un gran porcentaje de la población.
3. *Criterio de contingencia* debe atender las leyes que regulan los problemas con alta incidencia en la opinión pública y una presencia clara en los medios.
4. *Criterio de viabilidad metodológica* debe tratar con regulaciones que permiten un diseño sencillo de índices de cuantificación e integración, de manera que sea posible medir su grado de cumplimiento por parte de la ciudadanía o el grado de eficiencia del estado en su implementación.
5. *Criterio de viabilidad temporal.* Las disposiciones legales deben permitir que su proceso de evaluación no exceda los seis meses, a fin de generar productos dentro de un plazo adecuado para la dinámica institucional parlamentaria. Las leyes



seleccionadas deben haber estado en vigor como mínimo un año.

6. *Criterio de viabilidad técnica.* Las normas seleccionadas deben ser susceptibles de evaluación con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.

De acuerdo con el enfoque actual que aplica el departamento de evaluación de la Ley, los trabajos de evaluación de la ley en Chile podrían analizar cuidadosamente algunos de los siguientes tipos de impacto, dependiendo de la materia de la ley.

Tipos de impacto para evaluación

Económico

Costos de implementación (esperados contra observados); costos imprevistos; beneficio proyectado o esperado contra beneficios obtenidos; beneficios para las actividades productivas y/o comerciales.

Financiero

Fuentes y recursos esperados para implementar la ley.

Social

Resultados relacionados con el beneficiario esperado; impactos imprevistos; grado de satisfacción de las expectativas de los beneficiarios y los ciudadanos.

Cultural

Resultados que genera la ley y su implementación en relación con la forma en que la sociedad percibe y concibe el objeto de la ley.

Ambiental

Impacto para el entorno físico (contaminación, empleo), biológico (biodiversidad, reducción en el número de individuos, hábitat, *etc.*) o para el entorno humano (contaminación, problemas de tráfico, calidad de vida, *etc.*)

Tipos de impacto para evaluación (Conclusión)

Institucional

Creación de nuevos organismos o servicios; atribución de nuevas responsabilidades a órganos existentes o nuevos; reasignación de funciones o servicios a organismos; necesidad de coordinación y cooperación entre servicios y organismos; necesidad de nuevos puestos en el servicio público o nuevo personal para tareas específicas.

Legal

Impacto esperado en otras leyes (modificaciones, *etc.*); impactos no esperados en otras leyes y regulaciones; disposiciones aprobadas por el ejecutivo para implementar la ley.

A la fecha, no se cuenta con un enfoque metodológico cuantitativo para medir el impacto en términos de, por ejemplo, costo-beneficio o costo-eficacia, de las leyes objeto de estudio. La ausencia de un análisis *ex ante* en Chile dificulta la comparación de los efectos de la ley en el tiempo el departamento de evaluación de la Ley se enfrenta a la necesidad de establecer una base de análisis como parte del trabajo *ex post* en el proceso actual en Chile, las diversas etapas de evaluación de la ley son las siguientes:

1. Establecimiento de la razón por la que se reguló el tema, el motivo por el que se pretendía resolver el problema o por qué la ley se reflejó en este asunto esto incluye un análisis de la historia de la ley, desde las primeras ideas sobre ella durante la etapa pre Legislativa hasta su promulgación.
2. Identificación de las principales metas (objetivos) de la ley (general y específica) esto se lleva a cabo mediante la revisión de la historia de la ley y de otros instrumentos jurídicos utilizados por los legisladores o el ejecutivo para lograr las metas que se pretendían con la ley.
3. Identificación de las herramientas elegidas por el legislador para lograr las metas este punto comprende la creación de indicadores de cumplimiento.
4. Identificación de los servicios públicos o las instituciones que participan en la implementación y la ejecución de la ley que se está analizando, así como sus diversas responsabilidades.
5. Identificación de los diversos grupos de interés y los afectados por la ley este

punto tiene la finalidad de contribuir a determinar cómo resultaron afectados diversos grupos, antes o después de la promulgación de la ley.

6. Identificación y medición de los impactos de la ley se procura identificar las formas en las que la ley ha afectado o ha tenido impacto sobre diversos grupos.

7. Identificación de organizaciones de la sociedad civil que reúnan a personas afectadas y/o beneficiadas por la ley este punto facilitaría una mayor participación en el análisis por parte de los grupos afectados.

8. Determinación de la percepción ciudadana acerca de la ley. Para ello se desarrollan y aplican diferentes herramientas de investigación social con el fin de permitir a los ciudadanos expresar sus puntos de vista sobre la eficacia de la ley en evaluación.

9. Análisis de los datos recolectados y elaboración del informe final. se elabora el documento definitivo que se envía al comité de evaluación de la Ley, el cual evaluará el informe y lo enviará al Pleno y a las correspondientes partes o comisiones de la cámara de diputados para análisis posteriores el departamento de evaluación de la Ley está diseñando una metodología y construyendo indicadores para cada una de las etapas además, se ocupa de identificar las fuentes de recopilación de datos en cada etapa y cómo debería procesarse la información en cada una de las diferentes fases del análisis.

La evaluación *ex post* de leyes en Victoria, Australia

Victoria, en Australia, ha tomado medidas importantes para la revisión del acervo de leyes y normas una herramienta destacada utilizada para garantizar que las leyes se revisen luego de cierto tiempo en vigor son las cláusulas de vencimiento en victoria, por ejemplo, todas las normas comprendidas en la Ley de Legislación subordinada (*Subordinate Legislation Act*) de 1994 se revocan o “expiran” después de diez años este proceso de revisión periódica ha estado vigente en victoria desde

1985 y ha contribuido a la eliminación de regulaciones innecesarias. La Guía Regulatoria de victoria (*Victorian Guide to Regulation*) destaca la importancia de la revisión cada diez años, a fin de sustituir las normas que expiran, resulta importante presentar una demostración clara y sólida de que aún se requiere cada restricción impuesta por la regulación, al reemplazar una norma que expira, ya sea con una similar o una modificada, se debe prestar atención especial a los siguientes requisitos durante la elaboración del RIA:

- Demostrar que la naturaleza y el alcance del problema aún requieren de una respuesta regulatoria.
- Evaluar la eficacia del régimen regulatorio que se introducirá de nuevo.
- Fundamentar que las respuestas regulatorias específicas siguen siendo la mejor solución.
- Conducir un análisis costo beneficio en términos de comparar con el caso base de una solución sin regulación (en los casos en los que sea posible, mientras que a la vez se destaca cualquier diferencia entre las regulaciones propuestas y las que expiran y sus posibles efectos).²⁸

Las cláusulas de vencimiento obligan al Parlamento a considerar si una norma aún está haciendo bien el trabajo para el que se creó, si necesita actualizarse o si ha dejado de ser pertinente. Las cláusulas de vencimiento deben establecer plazos específicos y una metodología para la revisión al vencimiento.

La Percepción de los ciudadanos

La percepción de los ciudadanos es una etapa fundamental en el enfoque sugerido para la evaluación *ex post* de las leyes en Chile. es también un componente importante del

²⁸ *Ibíd.*, p.49-77.

enfoque metodológico como parte de las diversas etapas de evaluación de la ley el departamento de evaluación de la Ley está diseñando herramientas para recabar información sobre esa percepción, por medio de cuestionarios en línea, *chats* en línea, entrevistas, cuestionarios para grupos específicos, desarrollo de grupos focales, talleres, *etc.*

El departamento de evaluación de la Ley está elaborando una base de datos que contiene registros de organizaciones de la sociedad civil y de personas vinculadas con la cámara de diputados, en términos de su participación en la tarea legislativa, de supervisión o representación de grupos de interés específicos.

El departamento de evaluación de la Ley también creó un Foro ciudadano, un espacio abierto para la participación personal o virtual, donde las organizaciones civiles y los ciudadanos estarán en posibilidad de expresar sus opiniones el objetivo consiste en mantener contacto estrecho con la Cámara de Diputados y ofrecer a los ciudadanos una oportunidad para expresar sus puntos de vista acerca de las leyes que se están analizando. Las personas que deseen participar en cualquier etapa de la evaluación de la ley y mediante el Foro ciudadano deberán inscribirse (en línea o en persona) e incluir una dirección de correo electrónico o un número de teléfono para establecer contacto.

La participación en el Foro ciudadano dependerá del tema de la ley que se está evaluando. La participación puede ser virtual o presencial (por medio de grupos focales, mesas redondas, seminarios, *etc.*), dependiendo del enfoque técnico utilizado para llevar a cabo la evaluación de la ley toda la información sobre la participación y el cronograma estará disponible en el sitio de internet, que también se puede usar para dar opiniones, presentar sugerencias de mejora de la ley en

evaluación, compartir documentos y participar en actividades como cuestionarios, consultas, *etc.*, el departamento de evaluación de la Ley es el responsable de moderar el Foro y coordinar todas las actividades para garantizar y fomentar una participación adecuada, el proyecto piloto actual ha demostrado que el Foro es una herramienta para conectar a los ciudadanos con el trabajo realizado sobre evaluación de la ley, pero requiere del apoyo técnico necesario para que la participación sea sencilla y que el Foro sea accesible. Los recursos técnicos y la actualización constante son esenciales para garantizar que la relación con los grupos interesados se fortalezca en el tiempo y ofrezca canales abiertos y transparentes de participación.

Logros

El trabajo respecto de la evaluación *ex post* en Chile es muy reciente, por lo que no se pueden utilizar logros claros para evaluar el proceso general en esta etapa. Sin embargo, se presentan algunos comentarios iniciales sobre ámbitos con margen para mejorar.

El departamento de evaluación de la Ley terminó un proyecto piloto para poner a prueba el enfoque metodológico diseñado para estas tareas el proyecto piloto está revisando la Ley 20.413, que establece el principio de universalidad en los donantes de órganos el análisis de las diversas etapas del proceso ya finalizó y, básicamente, cubre las siguientes actividades, de acuerdo con la metodología propuesta:

1. El estudio se concentró en el análisis de los principales temas: la moción y el debate parlamentario del proyecto, la ley misma y el entorno legal y la legislación comparativa a nivel internacional.
2. Se realizó una revisión de la información publicada en los medios en el momento de la discusión en el congreso, como parte del contexto social en el que se

elaboró la ley este trabajo se complementó con un análisis de la literatura científica sobre temas médicos, sociales, éticos, presupuestarios y económicos, relativos a la materia.

3. El departamento de evaluación de la Ley realizó diversos estudios estadísticos para evaluar la evolución de una serie de variables desde 1996, como el número de donantes y trasplantes, la evolución de la voluntad de donar, *etc.*

4. Se realizaron diversas entrevistas con representantes de instituciones públicas, como la coordinación nacional de trasplantes, el servicio del Registro Civil e identificación, los diversos funcionarios encargados de facilitar los trasplantes en las instituciones de salud; expertos diversos y universidades que han dado seguimiento a este tema y han realizado estudios.

5. El departamento de evaluación de la Ley también ha solicitado información a diversas instituciones para evaluar el impacto de la ley.

Este proyecto piloto generó resultados que revelan varias problemáticas:

a), Una tendencia negativa a donar y por ende, la finalidad de la ley, es decir, el aumento en el número de trasplantes de órganos en Chile no se ha logrado b), El concepto central presentado por la ley, correspondiente a donantes universales, no es fácilmente aplicable en el contexto chileno, pues una serie de elementos sociales, éticos y culturales desempeñan un papel importante en la manera en que las personas se relacionan con la idea de ser donantes por ley.

c) La creación de un Registro de no donantes no es confiable, y se encontró que la falta de transparencia en el sistema afecta la percepción de los ciudadanos acerca de su nivel de confiabilidad.

d) La creación de un coordinador especial de donación y trasplantes de órganos es un paso positivo hacia la ejecución de un cierto nivel de coordinación en este aspecto, el análisis realizado demostró también que cuando se discutió la ley por

primera vez no se tomó en consideración una *serie de problemáticas, como la falta de una política nacional sobre* trasplante de órganos, que podría incluir temas relacionados con la educación, el financiamiento y la transparencia del sistema. La ley también ha mostrado fallas en la implementación debido a la falta de infraestructura y de recursos humanos dedicados a garantizar que se encuentre vigente una política pública de donación, el departamento de evaluación de la Ley publicó, en su sitio de internet, su evaluación con algunas recomendaciones de mejora, basadas en el análisis realizado al marco jurídico vigente el departamento envió su informe de evaluación al comité de evaluación de la Ley, al Pleno y lo expuso ante la comisión de salud de la cámara de diputados además, el informe se envió a la comisión de salud del senado y a otras instituciones que participaron activamente en el proceso de revisión.

Conclusión Y Evaluación:

La creación de un sistema de evaluación *ex post* de las leyes en Chile es un cambio bienvenido en términos del mejoramiento de la calidad regulatoria del país en efecto, muy pocos países miembros de la OCDE se han embarcado en la implementación de un enfoque sistemático de evaluación *ex post*, y existe la oportunidad de desarrollar un modelo innovador y exitoso. Sin embargo, a fin de alcanzar esta etapa, es necesario cumplir con varias condiciones y ubicar este esfuerzo en el contexto más amplio de desarrollo de la política regulatoria y gestión de la calidad regulatoria, en los países donde no se cuenta con experiencia previa respecto de este tipo de evaluaciones de impacto, la evaluación *ex post* de las leyes puede ser un buen punto de partida para considerar los impactos y consecuencias no intencionadas de la acción regulatoria con el apoyo de las técnicas adecuadas para combinar el análisis cuantitativo y cualitativo, la evaluación *ex post* podría convertirse en una herramienta poderosa para revisar la regulación existente. Sin

embargo, resulta esencial establecer criterios claros para el análisis, así como prioridades en términos de las leyes o los temas que deben atenderse y garantizar que se cuente con los recursos técnicos y financieros para llevar a cabo el proceso de revisión, así como los aspectos institucionales correspondientes para el buen funcionamiento de la unidad a cargo de estas tareas, además, se requieren mecanismos de coordinación sólidos entre las instituciones regulatorias y, especialmente en el caso de Chile, los poderes del Gobierno, así como el apoyo político en los niveles más altos, son elementos esenciales para una revisión exitosa. Será necesario estructurar la consulta con los grupos interesados de manera adecuada, para obtener el máximo rendimiento del ejercicio y garantizar que el contenido de la regulación se analice con atención y refleje las percepciones en torno a cómo la regulación afectó a las partes interesadas, en el caso de Chile, la evaluación *ex post* debe considerarse como un primer paso en el establecimiento de un sistema autónomo de gestión regulatoria que abarque todo el proceso de elaboración de una ley. Los reguladores serán responsables de garantizar que las leyes y regulaciones se analicen de manera sistemática, para introducir enmiendas y cambios que reduzcan los riesgos y fallas. La implementación de estos análisis es importante para asegurar la eficacia del enfoque.

Evaluación: Los principales retos para establecer un sistema de evaluación ex post en Chile

La introducción de un enfoque sistemático para la revisión *ex post* de las leyes enfrenta una serie de retos en el contexto chileno en las siguientes secciones se abordan algunos de esos temas varios países miembros de la OCDE también están enfrentando retos similares, y la idea de presentar algunas experiencias internacionales, en especial para los casos en los que se cuenta con información,

tiene como finalidad alentar a las autoridades chilenas a reflexionar sobre dichos temas, de manera que se pueda mejorar el sistema chileno.²⁹

Retos institucionales

Chile tiene una tradición importante en términos de dar seguimiento y evaluar las políticas públicas y el gasto en todos los poderes del Gobierno, lo que da oportunidad de facilitar, hasta cierto punto, la introducción del análisis *ex post* de las leyes. Sin embargo, las experiencias se concentran principalmente en el Poder ejecutivo, lo que plantea la necesidad de coordinación y comunicación con cualquier grupo que pueda compartir experiencias con el departamento de evaluación de la Ley, no deben perderse de vista los temas que generan inquietud, ya que la evaluación *ex post* no sólo requiere de una firme voluntad política, sino de repensar la forma en que las normas se conciben, diseñan, implementan y revisan entre los aspectos institucionales que deberían tomarse en cuenta, se destacan los siguientes:

- La consolidación del departamento de evaluación de la Ley representa un reto institucional, pues la unidad necesita contar con el personal y los recursos financieros adecuados para realizar sus actividades. Por esta razón, resulta crucial integrar un equipo de profesionales con credenciales diversas, que elaboren metodologías e incorporen el uso de herramientas para llevar a cabo procesos de revisión *ex post*, al mismo tiempo, la unidad debe contar con recursos financieros disponibles para realizar el estudio y poner en marcha el uso de herramientas y metodologías, especialmente cuantitativas, que faciliten una toma de decisiones basada en evidencias en este sentido, resulta esencial adoptar una postura proactiva para garantizar que las evaluaciones sean congruentes, estén desarrolladas de forma adecuada y basadas en la evidencia. Los recursos y el personal adecuado no serán suficientes si no se establecen

²⁹ Puede verse, la Evaluación de leyes y Regulaciones, Prácticas Internacionales de la Evaluación Ex Post, de Chile, pág. 49-77.

prioridades claras sobre lo que debe analizarse igualmente, es fundamental enfocarse en ciertos renglones prioritarios para intensificar los esfuerzos en el tiempo y garantizar la sostenibilidad en el mediano y largo plazos.

- El departamento necesita garantizar un firme apoyo político y visibilidad a fin de cumplir con sus funciones y responsabilidades. Las atribuciones para realizar estudios de las leyes se encuentran establecidas claramente en un documento legal y de política pública que confiere la autoridad para realizar tal trabajo: el departamento de evaluación de la Ley en Chile fue establecido por acuerdo de la comisión de Régimen interno, administración y Reglamento, y ratificado por una Resolución del secretario General de la cámara de diputados, que ofrece una buena base jurídica inicial para su labor esto debería garantizar el compromiso político con el trabajo que realiza el departamento. Sin embargo, algunas veces puede ser de ayuda contar con un instrumento jurídico de más alta jerarquía, como una ley. Por ejemplo, en victoria, Australia, la Ley de Legislación subordinada (*Subordinate Legislation Act*) de 1994 establece los fundamentos para que la *Comisión de Competencia y Eficiencia de Victoria* pueda implementar revisiones regulatorias.

- El fundamento institucional del departamento de evaluación de la Ley no incluye, hasta la fecha, indicaciones claras sobre varios temas operativos de importancia, tales como la interacción con otros organismos de la cámara de diputados, la manera en la que debe seleccionarse su jefe, la forma de escoger leyes para su análisis, la mejor manera de difundir los resultados del proceso de revisión, la manera en que el departamento podría tener garantizado acceso pleno a la información de otros organismos del Gobierno, *etc.* en muchos países, la posibilidad de contar con acceso pleno a la información es un reto que sólo puede superarse con un sólido apoyo político y un mandato legal claro algunos de estos temas se atienden por medios tradicionales, y el departamento podría estar operando bien de esta manera, actualmente sin embargo, el departamento podría beneficiarse si

contara con reglas internas claras que establezcan mejores bases para su funcionamiento, garantizando una fortaleza institucional bien definida y la facultad para llevar a cabo revisiones *ex post* sin depender de procedimientos tradicionales.

- Un reto institucional adicional sigue presente en el grado de coordinación entre los poderes Legislativo y ejecutivo para realizar revisiones *ex post* de las leyes en la mayoría de los casos, la aplicación de las leyes recae en las instituciones del Poder ejecutivo, responsables de garantizar un cierto grado de cumplimiento y ejecución cualquier información para las revisiones *ex post* deberá recolectarse en coordinación con las instituciones responsables de la implementación de la ley. La coordinación es clave en este proceso y, dado que el departamento de evaluación de la Ley se ubica en el Poder Legislativo, deberá existir un acuerdo sobre cómo operar en la práctica la interacción entre poderes del Gobierno.

- Un reto importante común a la mayoría de los países reside en la integración de la evaluación *ex post* de las leyes y regulaciones en todos los poderes del Gobierno. La evaluación *ex post* debe ser una tarea para todas las instituciones involucradas en la elaboración e implementación de las leyes en muchos países miembros de la Victoria OCDE, como en el Reino Unido, la evaluación *ex post* es el trabajo continuo de varias instituciones que laboran en la implementación de las regulaciones y en la comprensión del impacto de estos instrumentos regulatorios.

Participantes clave en el Reino Unido, en el ámbito de la evaluación *ex post*.

En el Reino Unido, la evaluación *ex post* es un tema en el que varios participantes desempeñan papeles centrales en la comprensión de los efectos de las regulaciones. en el Poder ejecutivo, la Oficina de mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*) y la tesorería han tomado el liderazgo de los esfuerzos *ex post* en el Gobierno británico estas instituciones están buscando revisiones posteriores a la implementación y un detallado seguimiento de los resultados de las

regulaciones en este sentido, se presta atención particular a la ejecución, asegurando que los reguladores cumplan con lo que se espera o expliquen las razones por las que no se lograron los resultados. el Poder ejecutivo también está considerando la inclusión de cláusulas de vencimiento, para garantizar el análisis periódico de los regímenes regulatorios, el Parlamento británico también está involucrado en la evaluación *ex post* algunos comités trabajan con marcos regulatorios sectoriales, pero también existen temas transversales que estos comités tratan, como la reforma regulatoria, los méritos de los estatutos, *etc.* el Parlamento está involucrado en el análisis posterior a la implementación y el escrutinio pos legislativo. La Oficina nacional de auditoría, NAO (*National Audit Office*) también está involucrada en la evaluación *ex post* mediante el trabajo regular que se realiza sobre la valoración de la calidad de las evaluaciones de impacto y los estudios sobre temas específicos.

- Un reto institucional adicional reside en las expectativas derivadas de la evaluación *ex post* en sí misma y la manera de incorporar los resultados de esta evaluación al proceso de elaboración de leyes y la posible revisión de la ley en el enfoque actual en Chile, se observa la necesidad de mejorar el vínculo del trabajo de evaluación *ex post* que realiza el departamento de evaluación de la Ley (cuyo informe final se presenta al comité de evaluación de la Ley y a la comisión legislativa temática pertinente) con las recomendaciones de implementación y los posibles cambios o enmiendas que resulten de su trabajo. es importante pensar en los mecanismos de implementación de las recomendaciones, para evitar retrasos que pudieran resultar en inestabilidad o incertidumbre legal, debido a que un área particular se encontrara bajo análisis y el marco legal tuviera que ajustarse en consecuencia. Por ejemplo, los resultados del primer proyecto piloto se compartieron con la comisión de salud de la cámara de diputados el informe se publicó en el sitio

de internet del departamento de evaluación de la Ley, además de mandarse a la comisión de salud del senado y a las instituciones que participaron en la revisión.

- Otro reto institucional importante en Chile se refiere a la necesidad de vincular la evaluación *ex post* con el análisis *ex ante*, lo cual no existe en el país actualmente. La evaluación *ex post* podría verse como el último o el primer paso en el ciclo, de política pública, en ambos casos, su vínculo con la evaluación *ex ante* es fundamental, una comprensión adecuada de la situación imperante sólo podría tener impacto y generar resultados en el mediano y largo plazos si se presentan modificaciones, enmiendas o nuevas leyes que capten los cambios sugeridos por la evaluación realizada a nivel institucional, esto significa que el trabajo realizado por la cámara de diputados necesita alimentar el ciclo regulatorio y de política pública de manera integral, y Chile debería considerar seriamente la introducción e implementación de un sistema de análisis de impacto Regulatorio (RIA).

Retos metodológicos

Un elemento esencial de la revisión *ex post* de la ley se refiere a los procedimientos metodológicos y los enfoques que se utilizarán para reunir, procesar y evaluar información en este aspecto en particular, se presentan varios retos que deben tomarse en cuenta:

- La creación reciente del departamento de evaluación de la Ley aún plantea inquietudes en términos de la sistematización de sus métodos de trabajo y su enfoque de evaluación *ex post* de las leyes existe la necesidad de establecer criterios claros para la revisión de las leyes y consolidar la lista actual de tipos de impacto que se requiere analizar uno de los principales retos consiste en crear un modelo de evaluación de leyes que sea técnicamente sólido y pueda repetirse para diversos tipos de normas jurídicas. a la fecha, la experiencia actual se concentra en un solo proyecto

piloto que ha servido para acumular experiencia y garantizar la asistencia técnica para crear una metodología válida de esta experiencia ciertamente podrían extraerse lecciones adecuadas, que pueden contribuir a que el departamento evalúe su enfoque inicial e identifique los ámbitos clave que se pueden utilizar para otras leyes.

Establecimiento de prioridades para la evaluación *ex post* de leyes

El establecimiento de prioridades es fundamental para una revisión *ex post* exitosa no todas las leyes se analizarán, y es necesario que exista un acuerdo sobre los criterios de selección.

En algunos países, como Australia, las revisiones tienen que realizarse con regularidad, a menos que la regulación se encuentre sujeta a lo dispuesto en la Ley de Instrumentos Legislativos (*Legislative Instruments Act*) de 2003 o en cualquier otra disposición jurídica concerniente a la revisión. Los nuevos esfuerzos en este sentido consisten en revisiones anuales a partir de 2012, cuando se requerirá la primera de estas revisiones asimismo, se realizará un proceso de selección para determinar las regulaciones que se elegirán. La revisión deberá tomar en cuenta la naturaleza de la regulación y la percepción sobre su desempeño. Las agencias australianas comunicarán su calendario de revisión (toda regulación sujeta a revisión durante el año siguiente) y las estrategias en su Plan Regulatorio anual también se publicarán revisiones quinquenales en el padrón de análisis de impacto Regulatorio de la *Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias* (OBPR), que figuran en línea, en Dinamarca, el Gobierno ha establecido un procedimiento de vigilancia de las leyes para dar seguimiento *ex post* a las consecuencias económicas y administrativas de la normativa vigente y determinar si cumplen las metas que se han planteado. La iniciativa data del año 2000, y los primeros informes fueron presentados en 2002-2003, el

seguimiento de la ley se aplica a una serie de normas que se seleccionan cada año como parte de la elaboración del programa jurídico, el proceso se puede realizar también para leyes que ya hayan sido promulgadas, en este sentido, se da prioridad a las leyes que regulan en un área nueva, leyes para las que existe incertidumbre acerca de las consecuencias o acerca de la gestión y los recursos necesarios para lograr sus metas, el informe es elaborado por el ministerio correspondiente y se envía al comité parlamentario pertinente, el proceso involucra la realización de consultas con interesados externos y las autoridades pertinentes. Otro reto metodológico se refiere al desarrollo de un sistema de establecimiento de prioridades de las leyes que se someterán a evaluación, que pueda realizarse, por ejemplo, con periodicidad anual, aun cuando la cámara de diputados será el órgano responsable de la evaluación de las leyes, una interacción clara con las instituciones a cargo de la implementación, principalmente en el Poder ejecutivo, resulta esencial para el éxito. en lo que corresponde a la evaluación *ex ante*, la evaluación *ex post* debe basarse en el mismo principio de establecimiento de prioridades: las revisiones deben realizarse para las leyes con mayor impacto y costo para la sociedad o las que pueden tener el mayor beneficio neto, dada la limitación de recursos para una evaluación *ex post* exhaustiva, es necesario que se realice una selección inteligente de las leyes que serán sometidas a revisión, sobre la base de prioridades claras esto también reduciría la discreción acerca de qué leyes revisar y las razones por las que se seleccionaron.

- Es esencial realizar consultas para la evaluación *ex post* de las leyes, a fin de comprender cómo las normas han afectado a la población y a las diversas partes interesadas. Los reguladores sólo pueden obtener información si hablan con la población, sin embargo, éste no es un diálogo sencillo. Las percepciones de los ciudadanos son una herramienta interesante para incorporar su perspectiva al análisis, pero deben tomarse con precaución.

- Un reto metodológico adicional se refiere al desarrollo de herramientas sólidas para garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso de evaluación es necesario desarrollar capacidades técnicas para aprovechar de forma adecuada las técnicas seleccionadas, tales como encuestas, cuestionarios, *etc.*, que ofrecen testimonio de la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la implementación de la ley estas herramientas deben diseñarse para obtener datos particulares que ofrezcan indicaciones claras sobre la manera en que la ley ha impactado a los ciudadanos y no sólo la percepción subjetiva acerca de cómo conciben los ciudadanos la implementación de la ley un estudio interesante realizado en el Reino Unido reveló algunos de los riesgos relacionados con la percepción ciudadana.

La percepción de los ciudadanos en torno a las regulaciones: un caso de estudio del Reino Unido

En 2009, la Oficina de mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*) encargó a una consultoría realizar investigaciones con el fin de comprender mejor la forma en que las personas experimentan las regulaciones en su trabajo y su vida diaria. Para hacerlo, se seleccionaron dos grupos, definidos en términos generales como:

- El público en general, es decir, los miembros de la sociedad británica que habían tenido alguna experiencia de regulación.
- Las personas dedicadas a los negocios, en particular quienes toman las decisiones clave en empresas y que tienen una alta probabilidad de estar en contacto con la regulación.

Algunos de los resultados del estudio revelaron los siguientes hallazgos:

- **La experiencia personal es el primer determinante de la opinión al discutir**

temas relacionados con la regulación, las personas determinan sus actitudes principalmente por sus experiencias personales si no tienen experiencia personal, formarán opiniones basadas en evidencia anecdótica, tomada de amigos y familia o de los medios. Las personas tienden a utilizar historias de los medios para reforzar sus opiniones en consecuencia, una estrategia que mejore las experiencias personales y a la vez comunique las mejoras por medio de una variedad de canales, lo que incluye a los medios de comunicación, tendrá el máximo alcance y llevará a una mejor gestión de la percepción, en términos de costo-eficacia.

- **La regulación es un concepto difícil y rara vez se encuentra separado de las percepciones en torno a la ejecución.** Las personas presentan dificultades para expresar una definición de regulación y, a menudo, se comunican vagamente acerca del tema, recurriendo a diferentes facetas de su vida para ordenar sus pensamientos, proceso que suele tener resultados a la mayoría de las personas le es difícil explicar un panorama coherente y claro del impacto que tienen las regulaciones en su vida personal y de la forma en que este sistema se adecua a las necesidades de la sociedad.
- **Las personas no tienen una opinión uniforme acerca de la regulación.** Las percepciones sobre la regulación varían entre una persona y otra, pero cabe también considerar que las personas mismas no mantienen percepciones uniformes. Por ejemplo, una persona podría tener una opinión fuertemente negativa sobre la salud y la seguridad, pero muy positiva sobre la prohibición de fumar. Las experiencias personales con la regulación se individualizan de manera intensa, lo que aumenta la importancia de que los reguladores establezcan con precisión las áreas en las que se necesitan mejoras y en las que no son necesarias.
- **Cuanto más informada esté una persona, más equilibrado será su enfoque**

hacia la regulación. Las personas con mayores niveles de conciencia y un mejor entendimiento de la regulación tienden a presentar percepciones más equilibradas de las desventajas y los beneficios, mientras que las opiniones de quienes tienen una comprensión más limitada tienden a polarizarse.

- **Los beneficios de la regulación: protección, igualdad de condiciones, sacrificios que valen la pena** en los casos donde los beneficios de la regulación se pueden demostrar concretamente, se aleja de inmediato la percepción de que la regulación es invasiva y de que es ajena a la realidad, para incluir sentimientos de seguridad y protección.

- **El bajo nivel de reconocimiento de los órganos reguladores podría obstaculizar el desarrollo de confianza.** Los órganos reguladores no son muy conocidos muy pocas personas tienen la capacidad de relacionar la regulación con el órgano regulador. La regulación puede tener un impacto tangible en la vida cotidiana de las personas, lo que significa que tienen una dimensión emocional. Los órganos reguladores que toman esto en cuenta al comunicar la regulación y tienen la capacidad de demostrar un mayor grado de compromiso con el público gozarán más fácilmente de la aceptación de su regulación, si lo comparamos con aquellos organismos que no consideran estas medidas.

- **Una “mala” regulación es más visible, mientras que una “buena” está más alineada con el sentido común desde la perspectiva de las personas** en los casos en que las personas discuten una “mala” regulación, el discurso normalmente se deriva del sentimiento de que la regulación carece de un propósito claro y que resulta invasiva y entorpecedora. Por otra parte, la “buena” regulación logra cierto nivel de invisibilidad, pues se considera que tiene una finalidad clara, alineada con

el sentido común.

- **El lenguaje regulatorio tiene un impacto crucial en las percepciones** todas las personas, ya sea que estén intensamente involucradas con el ámbito empresarial o no, rechazan un lenguaje poco claro o complicado.

2.3 Atribuciones de Control Parlamentario

En la búsqueda de información sobre la aplicación de las leyes en otros Parlamentos, encontré un estudio realizado por la Unión Interparlamentaria en el año 2007 en 88 Parlamentos de los Estados miembros de la UIP.

Este estudio que hace la UIP es un compendio de prácticas Parlamentarias en materia de Control, cuyo fin y propósito es intentar potenciar la eficacia y eficiencia en los parlamentos nacionales.

El estudio referido, que nos ha permitido conocer el funcionamiento de Parlamentos en todas las regiones geográficas, en el tema del Control parlamentario pero también en diversos temas, tales como el funcionamiento de comisiones, participación ciudadana en las comisiones, investigaciones parlamentarias. Es un estudio realizado por la UIP con fondos del Banco Mundial y expresamente prohíbe su difusión parcial o total, de alguna forma y por cualquier medio, sin autorización previa de la UIP.

Sin embargo, para nosotros ha sido un documento de gran utilidad investigativa por la información comprendida en él sobre 88 Parlamentos mencionados y su análisis nos da una mayor y mejor visión sobre un tema tan delicado como la aplicación de la ley.

En este análisis utilice la información sobre los temas vinculados con la aplicación de la ley para nuestro estudio comparativo. El tema de la aplicación de la ley en varios Parlamentos está comprendido en la función de Control Parlamentario.

En esta investigación de la UIP de 88 Parlamentos, son muy pocos los parlamentos que le dan seguimiento a las leyes aprobadas después de entrar en vigencia (ex post) para evaluar el efecto de estas leyes en su aplicación, la función de estos parlamentos es más bien el ejercicio del control en el parlamento pues esta es la forma de ejercer el poder en los sistemas parlamentarios, ya que el poder ejecutivo está subordinado al campo legislativo ante quien rinden cuentas.

En los sistemas parlamentarios, el parlamento es el órgano que representa al pueblo, y por lo tanto se encarga de verificar que la administración de la política pública refleje las necesidades de la población y los atienda. Así mismo el parlamento debe velar porque la política se aplique correctamente y beneficie a los ciudadanos destinatarios.

Así se ejecuta el Control Parlamentario

Atribuciones de control de los parlamentos en la aplicación de las leyes.

Estudio realizado por la Unión Interparlamentaria (UIP) en materia de control en 88 Parlamentos, cuyo fin y propósito es intentar potenciar la eficacia y eficiencia en los parlamentos nacionales.

Hallazgos encontrados:

En la brusquedad de información sobre la aplicación de las leyes en otros parlamentos, encontré un estudio por la Unión Interparlamentaria en el año 2007 en 88 Parlamentos de los Estados miembros de la UIP.³⁰

Este estudio que hace la UIP es un compendio de prácticas Parlamentarias en materia de Control, cuyo fin y propósito es intentar potenciar la eficacia y eficiencia en los parlamentos nacionales.

El estudio referido, que nos ha permitido conocer el funcionamiento de Parlamentos en todas las regiones geográficas, en el tema de Control parlamentario pero también en diversos temas, tales como el funcionamiento de comisiones, participación ciudadana en las comisiones, investigaciones parlamentarias. Es un estudio realizado por la UIP con fondos del Banco Mundial y expresamente prohíbe su difusión parcial o total, de alguna forma y por cualquier medio, sin autorización previa de la UIP.

Sin embargo, para mi ha sido un documento de gran utilidad investigativa por la información comprendida en él sobre 88 Parlamentos mencionados y su análisis nos da una mayor y mejor visión sobre un tema tan delicado como la aplicación de la ley.

El tema de la aplicación de la ley, en varios parlamentos esta comprendido en la función de control parlamentario.

³⁰ Johnsson Anders B., *Instrumentos de Control Parlamentario. Estudio Comparativo de 88 Parlamentos Nacionales, 2007, pp. 9-31.*

En el presente estudio, basado en datos procedentes de 88 parlamentos de todo el mundo, se facilitan ejemplos concretos de los instrumentos utilizados por diferentes parlamentos para fiscalizar la gestión de sus gobiernos. Se espera que sirva de orientación práctica a quienes se desempeñan en el poder legislativo y a quienes trabajan para fortalecer los parlamentos a fin de que éstos ejerzan mejor su función de control.

En esta obra, se emplea la siguiente definición de la expresión «control parlamentario»: «examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación». Esta definición se centra en la finalidad y el carácter de las actividades de control, más que en las fases de procedimiento en las que tienen lugar. Comprende tanto la labor de las comisiones parlamentarias y del pleno de la cámara, como la de las sesiones que tienen lugar durante la fase parlamentaria de los proyectos de ley y el ciclo presupuestario.

A partir de esta definición, las funciones clave del control parlamentario pueden describirse de la forma siguiente: detectar y prevenir los abusos, la conducta arbitraria o la conducta ilícita e inconstitucional por parte del gobierno y los organismos públicos. En el núcleo de esta función está la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos; hacer rendir cuentas al gobierno por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes. Detectar derroches que se produzcan en la maquinaria del gobierno y los organismos públicos. Por ello, puede mejorar la eficacia, la economía y la rentabilidad de las operaciones gubernamentales; velar por que las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el parlamento realmente se lleven a la práctica. Esta función comprende la vigilancia de la consecución de los objetivos establecidos por la legislación y previstos en los propios programas de gobierno, y mejorar la transparencia de las operaciones

gubernamentales y mejorar la confianza del público en el gobierno, condición específica para la aplicación eficaz de la política.

Para desempeñar estas funciones, los parlamentos se valen de una gama de instrumentos. Algunos están estipulados en el texto de la constitución de los países, pero es más usual que formen parte de las normas que rigen los procedimientos parlamentarios (el conjunto de dichas normas suele denominarse «reglamento», sin embargo, en el presente estudio se da preferencia al término «normas de procedimiento»). Estos instrumentos son de carácter diverso.

El parlamento puede, sencillamente, pedir información al gobierno.

El parlamento puede pedir al gobierno que aclare públicamente su política.

El parlamento puede obtener información de fuentes ajenas al gobierno.

El parlamento puede manifestar sus opiniones al gobierno y al público.

Como último recurso, la constitución suele conferir poder al parlamento para destituir al titular de una cartera del poder ejecutivo en caso de estimarse que ya no desempeña debidamente su función. Hay una tendencia cada vez mayor a centrar la atención en las funciones de las comisiones parlamentarias, en particular, en su función de control; en el pasado, sin embargo, la discusión solía girar en torno a su labor legislativa. Si bien los sistemas de comisiones están muy generalizados en todo el mundo, no todos son iguales. En algunos parlamentos hay comisiones permanentes que intervienen tanto en la formulación de leyes como en el control, mientras que en otros no ocurre lo mismo. Los poderes conferidos a las comisiones parlamentarias también difieren. Algunos parlamentos recurren más que otros a las comisiones especiales, o comisiones *Ad Hoc*.

En muchos parlamentos, las comisiones permanentes supervisan los programas de los correspondientes departamentos del gobierno, en particular, por lo que respecta a las perspectivas de género y presupuestaria. Para examinar los aspectos negativos y los aspectos positivos de determinadas políticas y exigir responsabilidades a las autoridades a cargo suelen crearse comisiones de investigación.

Antecedentes del presente estudio

El presente estudio se basa en las respuestas a un cuestionario enviado en 2001 conjuntamente por la UI y el Instituto del Banco Mundial (IBM) a todos los parlamentos del mundo. Se realizaron otras investigaciones para complementar la información sobre las disposiciones jurídicas relativas a esos parlamentos, pero sólo para complementar la información facilitada cuando los parlamentos no habían proporcionado respuestas detalladas o no habían respondido a todas las preguntas.

Se recibieron respuestas de todas las regiones del mundo y de países con diferentes tradiciones parlamentarias, un total de poco menos de la mitad de los parlamentos nacionales del mundo. Pese a que se procuró especialmente obtener respuesta de una amplia gama de parlamentos, el estudio padece cierto grado de desequilibrio geográfico: 37 de los 88 parlamentos que respondieron son de países de Europa, y sólo ocho de América, por lo tanto, no está representado ni el Congreso de los Estados Unidos ni los parlamentos de gran parte de América Latina.

Control de la aplicación de las leyes

Como órgano legislativo, el parlamento evalúa la aplicación de las leyes que promulga, tarea que por lo general se realiza al deliberar propuestas legislativas, sin embargo, también puede realizarse por vía de las actividades no legislativas de las comisiones.

Control de la aplicación de la ley en el Parlamento Eslovaco

Las comisiones se ocuparán, en particular... de supervisar la observancia y la ejecución de las leyes, y de verificar que las disposiciones establecidas con miras a su aplicación sean congruentes con ellas. Cuando una comisión detecta el incumplimiento de una ley, o constata que una disposición para reglamentar su ejecución atenta contra la ley, o que aún no existen dichas disposiciones o que no han sido establecidas oportunamente, debe notificarlo al miembro gubernamental competente o al jefe del correspondiente órgano central de la administración del Estado, y pedir medidas inmediatas para solucionar la situación; en caso de no adoptarse dichas medidas, la comisión lo informará al Consejo Nacional.

Las comisiones pueden encomendar esta tarea a un número reducido de sus miembros. En la Cámara Baja del Parlamento francés, la Asamblea Nacional, cada comisión permanente puede proponer a uno o más de sus miembros como integrante de una misión que estudie la aplicación de una ley.

Los parlamentos pueden introducir disposiciones en las leyes, que obliguen al gobierno a elaborar informes periódicos sobre su aplicación. Dichos informes pueden ser presentados directamente a las comisiones competentes, o a una cámara, que se los remite.

El control de la aplicación de las leyes también puede encomendarse a una comisión especializada de control.

Subcomisiones de control en la Cámara de Representantes de Filipinas.

La Comisión de Control es una de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes de Filipinas. Su principal función es examinar:

a) la aplicación y eficacia de las leyes promulgadas, y la correspondiente normativa promulgada para su ejecución, y b) la necesidad de proponer las medidas de acción requeridas.

En cada comisión se formará una subcomisión de control que se ocupará de investigar y evaluar de forma continua, la aplicación y la eficacia de las leyes, incluida la correspondiente normativa para su aplicación, cuyas materias de interés principal serán de su competencia, y la organización y el funcionamiento de los organismos y entidades responsables de la gestión y la ejecución consiguientes; así como de determinar si dichas leyes se están aplicando de conformidad con lo previsto por el Congreso, y la necesidad de proponer nuevas leyes o enmiendas.

Cada subcomisión de control de una comisión permanente entregará copia de todos sus informes, memorandos y demás documentos conexos a la Comisión de control mencionada en el apartado a) de la sección 28 del presente Reglamento.

Legislación Derivada

La aplicación de las leyes supone la redacción de normas reglamentarias.

De conformidad con la tradición napoleónica, el parlamento aprueba normas jurídicas que se enmarcan en el ámbito de las leyes. Excepto por determinadas áreas decisivas para las garantías fundamentales de los ciudadanos y la existencia del Estado, la función de las leyes se limita a la determinación de los principios fundamentales de las cuestiones que se han de regular. Los asuntos que quedan fuera de este ámbito son objeto de normas reglamentarias o de aplicación; en este caso, el poder ejecutivo establece normas sin que la autoridad le sea delegada por el poder legislativo, y dichas normas sustituyen a las leyes promulgadas por el poder

legislativo.

Según la tradición del derecho consuetudinario, sólo se consideran legislación primaria las leyes aprobadas por el parlamento. La legislación derivada puede proceder del poder ejecutivo y de sus organismos en forma de leyes de delegación o de habilitación aprobadas por el parlamento.

En las Normas de procedimiento suele establecerse que las comisiones permanentes se encargarán de examinar las normas de aplicación. En Chipre, por ejemplo, «Las normas emitidas y presentadas a la Cámara en el marco de la correspondiente ley, al ser presentadas serán remitidas por el Presidente a la comisión competente de la Cámara, donde serán objeto de debate».

Quince de los 88 países que respondieron a la encuesta de la UI-IBM cuentan con una comisión parlamentaria que examina dicha legislación derivada. En el Canadá, se encomienda esta tarea a una comisión mixta.

La Comisión Mixta para el examen de normas de aplicación en el Canadá

Los criterios que aplicará para el análisis y el examen de instrumentos reglamentarios son los siguientes:

Cuando las normas de aplicación u otro instrumento reglamentario de su competencia, a juicio de la Comisión:

1. no estuvieran autorizados por los términos de la ley de delegación o no hubieran cumplido alguno de los requisitos establecidos en la legislación;
2. no fuesen conformes a la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades o la Declaración de derechos de ese país;
3. pretendieran tener efecto retroactivo sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;

4. impusieran un cargo a los ingresos públicos o exigieran efectuar un pago a la Corona o a alguna otra autoridad, o prescribieran la cuantía de un cargo o pago de esa clase, sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
5. impusieran una multa, penas de reclusión u otras sanciones sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
- 6 tendieran, directa o indirectamente a excluir la jurisdicción de los tribunales sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
7. no hubieran observado la ley relativa a los instrumentos reglamentarios en materia de transmisión, registro o publicación;
8. parecieran, por alguna razón, infringir el estado de derecho;
9. no respetaran debidamente los derechos y libertades;
10. sometieran los derechos y libertades de las personas indebidamente al criterio de la administración, o no se ajustaran a las normas de la justicia natural;
11. hicieran un uso inusual o imprevisto de los poderes que le confiere la legislación habilitante;
12. equivalieran al ejercicio de un nivel sustantivo de poder legislativo, propio de leyes directas del Parlamento;
13. presentaran defectos de redacción o, por alguna otra razón, requirieran de aclaración sobre su forma o su significado.

Trabajo con otras comisiones/otros parlamentarios

El alcance de las actividades de las comisiones permanentes es limitado por las normas según las cuales son creadas. La jurisdicción de las comisiones que corresponden a departamentos del gobierno abarca al departamento pertinente. Sin

embargo, la aplicación de un conjunto de medidas de política suele involucrar a más de un departamento de gobierno; por lo tanto, siempre hay cuestiones que se superponen en jurisdicciones de diferentes comisiones. Muchos parlamentos han ideado mecanismos que permiten cierta interacción entre las comisiones. En la Cámara de los Comunes del Reino Unido, desde 1991, cuatro comités selectos correspondientes a departamentos (Defensa, Relaciones exteriores, Desarrollo internacional y Comercio e industria) se reúnen en un comité cuadripartito (Comité para el Control de las Exportaciones Estratégicas) a fin de examinar los informes anuales del gobierno sobre la concesión de licencias de exportación de armas.

Aportaciones de parlamentarios que no son miembros de la comisión

En casi la mitad de los parlamentos encuestados, existe un límite máximo reglamentario para el número de comisiones en las que un miembro del parlamento puede participar. Cuando dicho límite no existe, los grupos políticos del parlamento normalmente reparten los cargos de la comisión entre sus miembros.

Incluso sin ser miembros de una comisión en particular, los parlamentarios tal vez deseen plantear cuestiones para el debate en dicha comisión. Además, los parlamentarios pueden estar especializados o desear adquirir conocimientos especializados en áreas ajenas a la jurisdicción de su propia comisión.

Así pues, en 21 de los 88 parlamentos, las comisiones pueden decidir que otros parlamentarios participen en su labor desempeñando una función consultiva. En los parlamentos de Bélgica, Dinamarca, Eslovenia e Islandia, la calidad de observador especial se concede a pequeños grupos políticos que carecen de representantes en las comisiones.

El gobierno en las comisiones

Si bien las comisiones parlamentarias pueden trabajar sobre los informes que el gobierno presenta por escrito, en ocasiones piden a los ministros responsables que expliquen los informes y faciliten información adicional respecto de temas que se abordan (o que se han omitido) en los mismos. La aclaración de las actividades del gobierno permite a las comisiones una mejor evaluación. Mediante los intercambios verbales que tienen lugar en las salas de reunión de las comisiones los parlamentarios hacen rendir cuentas a los miembros del gobierno sobre las medidas adoptadas por sus departamentos.

Exposiciones a cargo del gobierno

Cuando un departamento de gobierno quiere dar cuenta de forma pormenorizada ante la comisión parlamentaria correspondiente, es el ministro responsable quien acude y da explicaciones. En muchos parlamentos es obligatorio que el gobierno presente un informe de su labor a las comisiones pertinentes. En la Cámara de Diputados de Rumania, por ejemplo, las Normas de procedimiento especifican que una vez por período de sesiones los ministros presentarán un informe sobre su trabajo y sus estrategias ministeriales ante la comisión correspondiente de la Cámara. Después de que el Gobierno presenta sus políticas en las comisiones, los miembros pueden formular preguntas. Este turno puede estar especificado en el programa de las comisiones.

Comparecencia del gobierno a solicitud de las comisiones parlamentarias

La capacidad de las comisiones parlamentarias para exigir la comparecencia de los miembros del poder ejecutivo es una condición clave del cumplimiento efectivo de su función de control. Si el miembro de una comisión estima necesaria la presencia de un ministro, lo comunica al presidente de la comisión, quien transmite la

solicitud al ministro en cuestión. Los ministros convocados de esta forma se presentan en persona o envían a un representante, excepto cuando existen razones de peso que les impiden acudir. En algunos países, las comisiones formulan solicitudes oficiosas al ministro responsable para obtener la comparecencia de funcionarios del gobierno ante la comisión.

Los intercambios de una comisión con el ministro correspondiente también pueden tener lugar en situaciones oficiosas. En los Países Bajos, por ejemplo, estos encuentros se denominan «consultas». De conformidad con su carácter, en estas reuniones normalmente no se labran actas. En Dinamarca, estas consultas pueden ser grabadas si así lo solicitan al menos tres miembros de la comisión

Consultas con los ministros de la Cámara de Representantes de los Países Bajos.

Las Normas de procedimiento de la Cámara de Representantes de los Países Bajos permiten que una comisión emprenda consultas verbales con un ministro. La comisión puede recurrir a este tipo de consultas para tratar un documento que le ha sido remitido, pero también puede celebrar consultas generales sobre asuntos relativos a su área de política. Tanto en un caso como en el otro, se elabora un informe conciso. El Reglamento también prevé la celebración de consultas orales con funcionarios públicos. Con el consentimiento del ministro correspondiente, el funcionario público designado por el ministro podrá facilitar información durante las consultas orales.

Participación de los ciudadanos en las comisiones

La supervisión de los programas de la administración del Estado supone la evaluación de la eficacia de la prestación de los servicios. Cuando tal eficacia

depende de la actitud de los ciudadanos involucrados, las actividades de proyección exterior de la comisión pueden ayudar a crear mayor conciencia en la población y contribuir a una mejor ejecución de la política.

Si bien las declaraciones y los informes periódicos de los ministerios constituyen una fuente esencial de información, las comisiones parlamentarias pueden tener que averiguar información de primera mano entre las personas que participan en la puesta en práctica de determinados programas y/o que son responsables directos de la prestación del servicio.

Además, para evaluar la labor del gobierno desde una perspectiva más amplia, las comisiones pueden invitar a expertos ajenos al gobierno a fin de que proporcionen conocimientos básicos y análisis conexos. Es posible que también deseen conocer la opinión de quienes se vean afectados por el programa, ya sea de forma positiva o negativa. Así pues, la participación de los ciudadanos en los procedimientos de la comisión, como las audiencias públicas, puede servir para que la comisión parlamentaria obtenga información valiosa. Abrir las audiencias de la comisión al público es un buen método para que una comisión informe a la población sobre su labor.

Audiencias

A los fines de realizar análisis y adoptar decisiones bien fundamentados, por lo general, los parlamentarios agregan a los informes suministrados por el gobierno información procedente de otras fuentes. Así pues, los parlamentos cuentan con dispositivos que permiten la grabación de audiencias y las presentaciones del público como parte de las actas parlamentarias.

De los 88 parlamentos que proporcionaron información, 71 cuentan con procedimientos para la celebración de audiencias en las comisiones. Estas audiencias tienen distintas finalidades: en cuatro de los parlamentos encuestados,

sólo están permitidas en las comisiones especiales de investigación. En otros cuatro, las audiencias en una comisión permanente están restringidas a los funcionarios del gobierno.

CAPÍTULO III.

APLICACIÓN EN LA ASAMBLEA NACIONAL

3.1 Líneas Estratégicas 2012-2016 de la Asamblea Nacional

1. El proceso de cambio para el fortalecimiento institucional se ha desarrollado de forma progresiva; la primera fase inició en el año 2003, ³¹mediante una solicitud de apoyo de la Junta Directiva al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la finalidad de impulsar un programa integral para el fortalecimiento del Poder Legislativo, con el objetivo de desarrollar un proceso de modernización institucional con visión estratégica a largo plazo, mejorando de esta manera el proceso de formación de la ley y creando vínculos institucionales que promuevan una mayor participación de la población en el proceso de consulta para la formación de las leyes.

2. Con este propósito, en ese año se preparó un diagnóstico institucional, enmarcado dentro de los parámetros de la modernización legislativa, que dio pautas para la formulación de un proyecto de apoyo al fortalecimiento de la Asamblea Nacional. El diagnóstico evidenció limitaciones en el ámbito administrativo y en el proceso de formación de la ley, relaciones poco fluidas con la ciudadanía y otros poderes del Estado, infraestructura inapropiada, entre otros. No obstante, se determinó que a través de cambios organizacionales y normativos, se podrían obtener

³¹ Puede verse, Las Líneas Estratégicas de la Asamblea Nacional, 2012-2016, pp. 13-14.

resultados que permitieran mejorar el proceso y el producto legislativo, la disponibilidad y calidad de la información, las relaciones entre partidos políticos (o bien bancadas parlamentarias), y obtener un entorno más apropiado para el trabajo parlamentario, entre otros.

Con estos resultados, se trazó la ruta del proceso de modernización en consenso con los diferentes actores políticos, siendo la Comisión de Modernización la instancia de seguimiento al Plan de Modernización, orientado a lograr mayor eficiencia y eficacia en las labores propias de la Asamblea Nacional.

La segunda etapa 2004-2007, comprendió el período en que se implementaron las acciones previstas en el plan, logrando superar gran parte de las deficiencias de inicio y avanzar sustancialmente en el fortalecimiento institucional de la Asamblea Nacional. Su punto culminante fue la elaboración y aprobación de la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo en el año 2006, sustituyendo el Estatuto General de la Asamblea Nacional y su Reglamento Interno.

A partir del año 2007, se inicia un proceso más dinámico de institucionalización y modernización, que logra por primera vez tener un plan conductor que abarca el período 2009 –2012, con resultados altamente positivos a la fecha. Este proceso se basó en tres pilares fundamentales: Recursos Humanos, Desarrollo Tecnológico y Organización. A esto hay que agregar, que es el consenso político el que ha logrado consolidar la institucionalidad que hoy tenemos.

3. El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2012 fue formulado bajo el modelo del Enfoque del Marco Lógico (EML), el cual es una herramienta de planificación y dirección con orientación hacia los objetivos y resultados, con la participación de los funcionarios decisores.

Los objetivos específicos definidos en el Plan Estratégico Institucional 2010-2012 correspondían a las doce Líneas Estratégicas de Trabajo 2009-2012 aprobadas en Resolución Administrativa No. 02-03-2009. Dichos objetivos contienen resultados y actividades que darán cumplimiento a éstos.³²

Durante el período 2010-2011, a través de las monitorías realizadas trimestralmente a los POA's y Planes de Trabajos de las diferentes unidades administrativas, se obtuvo un grado de avance en cada uno de los doce objetivos contenidos en el PEI, así como los análisis de su ejecución, resultados y logros alcanzados, para la mejor comprensión de la labor desarrollada por las áreas, así mismo, alertar a los involucrados y autoridades superiores sobre los riesgos de no alcanzar algunos de los objetivos planteados y por ende, tomar decisiones oportunas para el cumplimiento de los mismos.

Para determinar el grado de avance de cada objetivo se ha utilizado una escala de valoración del 1 al 10 a alcanzar en los dos años, siendo 1 la calificación menor y 10 la calificación mayor; de esta forma se mide el conjunto de resultados esperados tomando en consideración los indicadores propuestos para cada resultado y cada objetivo específico.

El seguimiento efectivo del PEI también contribuye con las autoridades superiores en la rendición de cuentas y transparencia de su gestión y en la mejora continua del quehacer institucional.

En el cuadro adjunto como ANEXO se muestra el grado de avance con la valoración de 1 a 10 de los doce objetivos específicos institucionales definidos en el Plan

³² Puede verse Plan Estratégico de la Asamblea Nacional, 2009-2012, pp.22-24.

Estratégico Institucional 2010-2012.

A continuación nos referiremos a los OBJETIVOS ESPECIFICOS importantes en los que se debe avanzar para preparar condiciones en la APLICACIÓN DE LA LEY EN LA ASAMBLEA NACIONAL.

OBJETIVO ESPECIFICO No.1

Fortalecido e implantado el sistema de formación de la Ley, que asegure el cumplimiento de los requisitos constitucionales.

Con el apoyo de Primera Secretaría se ha continuado verificando y depurando las iniciativas registradas en el subsistema denominado Seguimiento de la Ley (SELEY), así como la actualización del mismo, con el objetivo de que la Asamblea Nacional utilice medios electrónicos en la aprobación de Agendas, Orden del Día y Adendum electrónicos, su distribución por internet, intranet y otros dispositivos y que el seguimiento y control de las iniciativas presentadas sea más eficiente. Se aprobó el sistema automatizado de mociones.

Se elaboró diagnóstico sobre el nivel de capacitación que tiene el personal relacionado con el proceso de formación de la Ley. Este diagnóstico sirvió de insumo para la selección de un grupo de personas que participarían en la Maestría en Derecho Parlamentario (2011/2012) y otro grupo en el Diplomado en Derecho Parlamentario, este último fue concluido a finales del año 2011.

Se elaboró propuesta de Código de Ética Parlamentaria, el que está siendo revisado por un equipo técnico, para aprobación de las autoridades superiores.

Asimismo, se avanzó en el borrador del Manual de Textos Legislativos, con el propósito de estandarizar la redacción gramatical, coherencia de estilo y referencias legales de las normas jurídicas aprobadas. Se presentó a la Comisión de Modernización, proyecto de automatización de documentos parlamentarios y el uso de la página web en el Plenario, así mismo se presentó en el Plenario, el Subsistema de Seguimiento de la Ley (SELEY).

Se efectuaron modificaciones en la página única informativa para que los Legisladores estén informados sobre el trabajo desarrollado en las Sesiones Plenarias, siendo una de ellas la creación de un menú dinámico que contiene opciones (Orden del Día, Puntos Pendientes, Mociones, Agenda, Resumen, Puntos de Sesión, Gaceta 2009-2011, Ley Orgánica y Constitución Política). Así mismo se incorporó de entrada el gráfico del flujo del proceso de formación de la Ley de forma interactiva, desde el cual se puede tener acceso a la información existente en cada una de las etapas del proceso de formación de la Ley. Se elaboró y presentó propuesta técnica de iniciativa de Ley de Carrera Legislativa, la que se encuentra en proceso de revisión del equipo técnico de la Comisión de Modernización. Se elaboraron Sumarios de las Sesiones Ordinarias, donde se resume el desarrollo de dichas sesiones.

OBJETIVO ESPECIFICO No. 3

Establecida y funcionando una relación armónica con poderes del Estado que asegure el Estado de Derecho, la Gobernabilidad Democrática y la Seguridad Jurídica.

Este objetivo no tuvo un avance significativo, pues no existe una unidad administrativa que se responsabilice del mismo. Esta tarea es asumida parcialmente por

Primera Secretaría, quien de acuerdo a la Ley Orgánica tiene esta función.

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4

Establecido un sistema de información Económica calificada que permita el seguimiento a la economía nacional.

Con el apoyo de una firma consultora se diseñó y creó el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de Indicadores (SIISI), con la finalidad de conformar una base de datos que permita facilitar una información desagregada en relación a los diferentes indicadores macroeconómicos existentes, esto conlleva a realizar análisis económicos que fortalezcan la labor legislativa en el proceso de formación de la ley, así como en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas económicas nicaragüenses. Asimismo, se capacitó al personal de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público sobre el manejo del sistema de información.

Este sistema provee de manera transparente, información estadísticamente confiable, actualizada y oficial sobre el desempeño de la economía nacional, según indicadores ajustados a las necesidades de información de la Asamblea Nacional. Además, presenta información estructural del contexto socioeconómico nicaragüense mediante indicadores de menor frecuencia (datos del censo de población, Encuesta de Medición de Nivel de Vida (EMNV), PIB anual, PIB per cápita, Índices de desarrollo humano).

Se modificó la estructura del SIISI bajo el enfoque sectorial, en base a las comparaciones con otros sistemas institucionales de indicadores existentes. Se brindó acompañamiento al Instituto de Estudios Nacionales (IEN) en las

entrevistas realizadas a los Ministerios para incorporar el enfoque de género al SIISI, con el fin de establecer contactos con las instituciones y recopilar la lista de indicadores de género de mayor importancia, según cada institución.

Se realizó la primera revisión detallada de las series de datos e indicadores, con el propósito de preparar la base de datos para la actualización e incorporación de indicadores con enfoque de género.

Se elaboró un diagnóstico para la implementación del proyecto de seguimiento al Sistema de Indicadores en Gobernabilidad, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades institucionales de la Asamblea Nacional para realizar una valoración integral e imparcial de la gobernabilidad democrática en Nicaragua.

Como parte del fortalecimiento institucional de la Asamblea Nacional, se llevó a cabo Postgrado en “Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad”, para desarrollar las capacidades técnicas de los funcionarios/as de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público, Secretarios/as Legislativos/as y Asesores/as de Bancadas.

Se realizaron gestiones ante la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP para ingresar al Sistema de Información del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (SIGRUN), y obtener información correspondiente al cumplimiento de los indicadores establecidos de cada institución.

Se elaboró un diagnóstico para la implementación del proyecto de seguimiento al Sistema de Indicadores en Gobernabilidad, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades institucionales de la Asamblea Nacional para realizar una valoración integral e imparcial de la gobernabilidad democrática en Nicaragua. Como parte del fortalecimiento institucional de la Asamblea Nacional, se llevó a cabo Postgrado en “Análisis Económico, Políticas Sociales y Gobernabilidad”, para desarrollar las capacidades técnicas de los funcionarios/as de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público, Secretarios/as Legislativos/as y Asesores/as de Bancadas. Se realizaron gestiones ante la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP para ingresar al Sistema de Información del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (SIGRUN), y obtener información correspondiente al cumplimiento de los indicadores establecidos de cada institución.

OBJETIVO ESPECIFICO No. 5

Creado e implantado el sistema de seguimiento a tratados y convenios internacionales suscritos por Nicaragua.

Se diseñó e implantó el Sistema de Información de Asuntos Exteriores, con el propósito de recopilar, ordenar, sistematizar y dar seguimiento a los Tratados y Convenios suscritos por Nicaragua. Se elaboró y presentó a los/as legisladores Informe Evaluativo de seguimiento a Tratados y Convenios Internacionales aprobados por la Asamblea Nacional.

Con el propósito de fortalecer la diplomacia parlamentaria, se obtuvo calendario de actividades y programas de foros parlamentarios (PARLATINO, UIP, FOPREL), a los que se le dio seguimiento y se remitió

a las instancias correspondientes para su información.

OBJETIVO ESPECIFICO No. 6

Fortalecidos y funcionando los mecanismos que permitan una relación fluida entre la ciudadanía y los Legisladores que facilite la participación ciudadana.

Con el propósito de facilitar la interacción de la ciudadanía con el Parlamento, se desarrollaron foros relativos a Leyes de interés social. Así mismo, se atendieron visitas de diferentes grupos de estudiantes, organismos no gubernamentales y ciudadanía en general, con la finalidad de dar a conocer el quehacer parlamentario y el proceso de formación de la Ley.

Se sostuvieron encuentros con Diputados y ciudadanía en los Departamentos de Estelí, Chinandega y Chontales, con el propósito de promover la participación ciudadana y fomentar una relación fluida entre pobladores y Legisladores.

OBJETIVO ESPECIFICO No. 7

Fortalecida y mejorada la imagen institucional a través de las comunicaciones y relaciones públicas coherentes con las responsabilidades de la Asamblea Nacional.

Se elaboró documento sobre la Estrategia de Comunicación e Imagen Institucional, así como el Manual de Ceremonial y Protocolo de la Asamblea Nacional. Este último fue debidamente aprobado por la Junta Directiva, el cual pretende ordenar la actividad interna del Parlamento tanto de los/as diputados/as propietarios/as, diputados/as suplentes, funcionarios/as,

como de los visitantes de este Poder del Estado en relación a esta materia.

Se continúa impulsando y mejorando el Canal Parlamentario, con el objetivo de que la ciudadanía tenga una mejor visión del trabajo parlamentario e institucional, así como informar a la ciudadanía sobre temas de su interés a través de la transmisión y divulgación de las sesiones plenarias y programas especiales.

OBJETIVO ESPECIFICO No.11

Desarrollada una reorganización institucional progresiva y coherente.

En el cumplimiento de este objetivo participan ocho unidades administrativas, destacándose los siguientes logros:

- Se implantó el Sistema de Planificación Institucional, lo que ha permitido dar seguimiento, evaluación y monitoreo a los POA's y Planes de Trabajo de las diferentes unidades administrativas, obteniéndose el grado de cumplimiento de los mismos.
- Se implantó Estructura Organizativa a regir para el año 2010 y 2011, se elaboró y presentó a la instancia superior propuesta de estructura organizativa 2012 con su respectiva justificación técnica conforme cambios organizacionales aprobados para su remisión al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Asimismo se elaboraron y autorizaron 17 Manuales de Organización y Funciones (MOF) de acuerdo a Resolución Administrativa No.01-06-2010 y No. 03-11-

2010, de los cuales se han actualizado 6 MOF.

- Se elaboró Manual de Normas Técnicas de Control Interno autorizado a través de Resolución Administrativa No. 02-08-2010. Se elaboró Manual de Organización Institucional. Asimismo, se elaboró y actualizó Manual de Procedimientos de la División del Archivo Central con base en lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Archivo Central y autorizado a través de Resolución Administrativa No.06-06-2011.

Se elaboró y presentó propuesta de reorganización de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público y de la División de Relaciones Internacionales.

- Se emitió Primera Certificación Semestral 2011 de Ajustes a las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) sobre Normas Generales, Normas Específicas y sobre Actividades de Control Aplicables a los Sistemas de Administración (Organización Administrativa, Administración de los Recursos Humanos, Planeación y Programación, Presupuesto, Administración Financiera, Contabilidad Integrada, Contratación y Administración de Bienes y Servicios, Inversiones en Proyectos y Programas, y Tecnología de la Información).

- Se cumplió con el 75% de las auditorías programadas.

- Se fusionó el Archivo Legislativo y Administrativo en una sola unidad administrativa denominada Archivo Central, lo que ha permitido avanzar en el ordenamiento, depuración y automatización de la información generada en la Institución. Se elaboró, autorizó y divulgó Reglamento de Funcionamiento del Sistema de Archivo Central, a los directores de las diferentes áreas organizativas.

- Se ha garantizado la elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos de la Asamblea Nacional.

- Se han revisado y depurado los estados financieros a Julio del año 2011.
- Para contribuir a mejorar la imagen institucional se ejecutaron un sinnúmero de obras en aras de crear condiciones óptimas en las instalaciones físicas de los edificios que conforman el complejo legislativo.

En coordinación con la Alcaldía de Managua y el asesoramiento del historiador Roberto Sánchez Ramírez, miembro de la Academia de Geografía e Historia de Nicaragua, se ha montado una exposición permanente en la Avenida Peatonal “General Augusto C. Sandino”, a través de la colocación de 74 vallas, con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía la historia y cultura de Nicaragua, así como la Vida y Obras de Rubén Darío, la gesta heroica de los Generales: Benjamín Zeledón y Augusto C. Sandino, panorámicas de la Vieja Managua antes del terremoto de diciembre del año 1972, láminas comparativas con la actual Managua y murales de la masacre del 22 de enero de 1967, entre otras.

- Se continúan creando las condiciones para el embellecimiento y ornamentación en áreas internas y externas del Complejo Legislativo, para mantener un ambiente limpio, vistoso y agradable.
- Con el propósito de actualizar el Sistema Integral Automatizado de Biblioteca (SIABUC), se adquirió e instaló el SIABUC versión 9, a fin de mejorar los servicios bibliográficos. Se creó una página web para realizar consultas del acervo bibliográfico. Actualmente se está revisando y corrigiendo la información que se traslado del SIABUC anterior a la nueva versión. Cabe mencionar que la Biblioteca Parlamentaria es miembro activo de la Federación Internacional de las Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA). A través de esta organización se ha participado en Encuentros Internacionales con Bibliotecas de otros Parlamentos Latinoamericanos.
- Se actualizó e implantó el Manual de Marca Institucional, en papelería,

presentaciones, uniformes, entre otros.

MARCO CONCEPTUAL

La Planeación Estratégica es el esfuerzo sistemático y formal de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la organización.

La planeación trata con el porvenir de las decisiones actuales, lo que significa que la planeación estratégica observa cadena de consecuencias de causa y efectos durante un período determinado. La planeación estratégica observa la posible alternativa de los cursos de acción en el futuro, y al escoger unas alternativas, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes.

La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes nos proporcionan la base para tomar las mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar peligros. Por lo tanto, planear significa diseñar el futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.

MARCO METODOLOGICO

Las Líneas Estratégicas 2012-2016,³³ se formularon con base a los seis elementos que constituyen los ejes transversales que fijan el Marco Metodológico de la

³³ *Ibíd.*, p.43-45.

Estrategia de Desarrollo de este Poder del Estado:

- La Constitución Política de Nicaragua.
- La Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo
- El Plan Nacional de Desarrollo Humano del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
- Los compromisos suscritos con distintos Organismos Internacionales y Foros Parlamentarios de los cuales somos integrantes.
- Intereses específicos de los legisladores que representan diversos sectores de la Sociedad Nicaragüense.

Líneas Estratégicas 2012-2016

Asegurado el marco jurídico necesario para el desarrollo de la población nicaragüense a través de una agenda consensuada que incluya la presentación, discusión y aprobación de los proyectos de ley y/o decretos prioritarios.

Mucho se habla de la producción parlamentaria, como si se tratara de una fábrica de iniciativas presentadas, personalidades jurídicas y leyes aprobadas, donde la efectividad del trabajo está relacionada al número de leyes que se aprueban, sin importar la efectividad y prioridad de las mismas y el valor económico que representan.

El Período Legislativo que recién concluye, fue un ejemplo de lo que se puede lograr si contamos con el debido consenso de todas las fuerzas políticas presentes en la Asamblea Nacional. El cumplimiento de una Agenda consensuada, la cantidad de sesiones realizadas, la calidad e importancia de las iniciativas discutidas y Leyes aprobadas, son el mejor testimonio de este avance estratégico en el quehacer parlamentario.

Fue en el campo económico, pero no el único, donde se manifestó de mejor manera la madurez alcanzada por nuestros Legisladores en función de privilegiar el

sentido de nación, por encima de los intereses partidarios y debatir y aprobar las Leyes, Decretos, préstamos, que fueron necesarios, en el momento preciso, para apoyar el desarrollo económico del país.

En este nuevo período legislativo, se continuarán presentando y aprobando leyes, mediante el consenso político, que beneficien al pueblo de Nicaragua. Entre las cuales tenemos:

- Leyes económicas para combatir la pobreza y pobreza extrema.
- Leyes para mejorar la calidad de los servicios de salud y de educación y que continúen garantizando la gratuidad de estos servicios a la población.
- Leyes para combatir la violencia contra la mujer y que promuevan la protección de la familia, la niñez, la adolescencia y al adulto mayor.
- Una concertación tributaria y promover los procesos de administración financiera y régimen presupuestario.
- Leyes para fortalecer la producción agropecuaria, el fomento y desarrollo de la industria, el comercio, el turismo y la seguridad alimentaria.
- Leyes para fortalecer el sistema financiero y aduanero del país.
- Leyes para avanzar en el ordenamiento territorial, la planificación urbana, el desarrollo municipal y la titulación de la propiedad urbana y rural.
- Leyes que contribuyan al cambio de la matriz energética, fortalezcan la infraestructura de puertos y aeropuertos, mejoren la infraestructura de carreteras y caminos y garanticen agua y saneamiento a la población.
- Leyes para fortalecer y proteger el medio ambiente y los recursos naturales, la diversidad biológica, el tratamiento integral de los residuos sólidos y el sistema de prevención, mitigación y atención de desastres.
- Leyes para fortalecer la participación ciudadana y la institucionalidad del Estado, la modernización del sistema electoral, reformas al sistema de seguridad social, la autonomía de los pueblos originarios y hacer avanzar la autonomía y

descentralización municipal.

- Leyes para fortalecer el enfrentamiento al narcotráfico y al crimen organizado y transnacional, la seguridad ciudadana y el sistema de prevención y extinción de incendios de nuestro país.

- Leyes para el fortalecimiento de las relaciones económicas y exteriores con la comunidad internacional, organismos multilaterales y cooperación internacional.

- Ratificar o nombrar a 36 funcionarios públicos de rango constitucional.

Para dar cumplimiento a esta Línea Estratégica se deberá ejecutar lo siguiente:

Consensuada una Agenda Parlamentaria para el período Legislativo 2012- 2016, con el objetivo de que las y los Diputados promuevan la presentación, discusión y aprobación de proyectos de leyes y/o decretos, así como otros temas en beneficio de la población nicaragüense.

LINEA ESPECIFICA No. 2

Fortalecido e implantado el Proceso de Formación de la Ley, que asegure el cumplimiento de los requisitos constitucionales.

Es preciso continuar fortaleciendo el Proceso de Formación de la Ley, en lo que se refiere al trabajo de comisiones. Todo el proceso de consulta y el amplio debate que se produce en las reuniones de comisiones con las instancias involucradas, no forman parte sustancial de la historia del dictamen y la Ley, debido a que no se cuenta con el Diario de Debates de las mismas. Esto implica fortalecer este aspecto, con el fin de conservar la integridad de la discusión del pleno de la Comisión. Así mismo, es necesario seguir fortaleciendo el Sistema de Información Legislativa (SILEG) en relación a los distintos subsistemas que lo conforman, con el propósito de

automatizar la información generada en el Proceso de Formación de la Ley.

Es importante lograr equilibrar el trabajo de todas las comisiones, en vista que pocas producen la mayoría de los temas de discusión y aprobación para el Plenario. Esto implica, que el trabajo de las y los Secretarios Legislativos contribuya a formular más iniciativas que permitan dinamizar el trabajo de las distintas Comisiones. Por ende, vamos a fortalecer las capacidades técnicas de las y los Secretarios Legislativos, convirtiéndolos en el centro de aplicación de las técnicas legislativas y del aporte técnico en el mejoramiento y validación de los temas legislativos del país.

Así mismo, es necesario realizar un trabajo de capacitación legislativa permanente dirigida a los Diputados y Diputadas, que les permita contar con mejores herramientas jurídicas y de conocimiento global de los temas más sensibles e importantes para el desarrollo de la nación nicaragüense y por otro lado se tenga como premisa básica el Plan Estratégico que en ese contexto desarrolla la Asamblea Nacional.

Para dar cumplimiento a esta Línea Estratégica se deberá ejecutar lo siguiente:

- * Implementada la Agenda Electrónica para ponerla a disposición de los Diputados, reduciendo el período de espera para su presentación y discusión en el Plenario.
- * Fortalecido y funcionando el Sistema de Información Legislativa (SILEG), en cada uno de sus subsistemas.
- * Elaborado el Diario de Debates sobre las sesiones ordinarias del Plenario y sobre el desarrollo de las reuniones de las Comisiones Parlamentarias.
- * Mejorada la calidad de las iniciativas de Ley y de los dictámenes correspondientes.
- * Relanzada la revista MONEXICO, fundada por el Comandante Carlos Núñez Téllez, con el objetivo de garantizar que represente el pensamiento institucional, en materia legislativa, así como creado un Consejo Editorial que valore el material que se publique en la revista.
- * Elaborados los reglamentos pendientes de Leyes aprobadas, en los casos que el Poder Ejecutivo no los elabore en el plazo estipulado.

LINEA ESPECIFICA No. 3

Implantado el Digesto Jurídico Nicaragüense que permita establecer con certeza el Marco Jurídico vigente del país.

Este es un proyecto de nación y por lo tanto requiere de un esfuerzo nacional conducido por la Asamblea Nacional.

Se hace necesario aprobar una Ley que contenga las materias a digestar, categorías normativas, procedimientos y metodologías para elaborar el Digesto Jurídico Nicaragüense. Es preciso definir, a la luz de la experiencia inicial, metodologías y procedimientos que permitan acelerar el proceso de elaboración del digesto jurídico, así como especializar al personal del Digesto Jurídico Nicaragüense, en el control de calidad de la recopilación, ordenamiento, análisis, depuración y consolidación de los instrumentos jurídicos. La etapa de recopilación de los instrumentos jurídicos puede recaer en personal capacitado (principalmente pasantes de leyes y juristas externos).

LINEA ESPECIFICA No. 4

Fortalecido el análisis y seguimiento de las finanzas públicas y economía nacional.

La Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público ha jugado un rol importante en los mecanismos de control que ha desarrollado la Asamblea Nacional alrededor del Presupuesto General de la República. De igual forma, ha sido apoyo técnico permanente en la elaboración y análisis de los distintos proyectos de leyes de índole económico y social discutidas y aprobadas por la Asamblea Nacional en las legislaturas pasadas.

Sin embargo, es necesario transformarla en un instrumento con mayores alcances, que permita además de fortalecer el trabajo de análisis y seguimiento a las finanzas públicas, potencializar el análisis y seguimiento de la economía, así como desarrollar las investigaciones en temas socio- económicos de interés para los parlamentarios que contribuyan a ampliar nuestra visión sobre el bienestar económico y social de nuestro pueblo y las leyes que éste necesita.

En este sentido, se ha creado el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de los Indicadores de la Asamblea Nacional (SIISI). Se prevé el empoderamiento del sistema por parte del personal de las comisiones y otras áreas usuarias del mismo, con el propósito que los usuarios del sistema obtengan datos económicos, estadísticas oficiales y los indicadores socio-económicos, así como, estudios e investigaciones sobre los temas de interés incorporados en el mismo.

Igualmente, en el marco de seguimiento a los fondos públicos y fomento de una mayor transparencia y eficiencia del gasto público, nace la necesidad de monitorear los avances de la ejecución de distintos proyectos financiados a través del Presupuesto General de la República; lo que fortalecería aún más el proceso del seguimiento presupuestario que efectúa esta Dirección General desde el Parlamento.

Así mismo, como parte de la modernización del quehacer legislativo, se ha detectado la necesidad de la aplicación de mejores técnicas legislativas con el fin de complementar tanto la elaboración de los proyectos de ley, como fortalecer los dictámenes de los mismos, incorporando en cada uno de ellos los elementos, resultados y evaluación del coste de las iniciativas legislativas, que incluya las proyecciones y estimaciones de lo que costaría la aplicación de cada una de las leyes una vez aprobadas e integradas al ordenamiento jurídico nicaragüense.

Tomando en consideración lo anterior, podemos afirmar que esta área continuará siendo un elemento clave para la institucionalidad de la Asamblea Nacional, al fortalecer el control parlamentario sobre el uso adecuado de los

recursos del presupuesto, el seguimiento a los principales indicadores macroeconómicos del país para medir el pulso a la economía nacional y sus efectos en las políticas gubernamentales en pro del bienestar económico y social de la población.

Los resultados que se esperan obtener en el cumplimiento de esta Línea Estratégica son los siguientes:

*Elaborados análisis, seguimiento y evaluación del Presupuesto General de la República (PGR) con base a datos del Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoría (SIGFA) del MHCP y de otras instituciones del Estado.

* Realizados análisis, seguimiento y evaluación del desempeño de los principales indicadores macroeconómicos y sociales del país, así como desarrolladas las investigaciones socioeconómicas con base a métodos científico-técnicos de investigación.

* Establecido y funcionando el Sistema Integrado de Información y Seguimiento de los Indicadores (SIISI) para uso institucional.

*Reorganizada la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público en función del sistema de seguimiento a la economía.

* Evaluados los proyectos de leyes de carácter económico, financiero, social, convenios de préstamos y efectuar costeo de las iniciativas de ley.

* Realizado el seguimiento a la ejecución e impacto de los distintos proyectos que se les asigna recursos presupuestarios a través de la Asamblea Nacional.

*Facilitados los insumos al área correspondiente para la elaboración del Digesto Jurídico de las materias Financieras y Económicas.

LINEA ESPECIFICA No. 5

Desarrollada la Diplomacia Parlamentaria Nicaragüense que permita una participación más activa de la Asamblea Nacional en el ámbito Internacional.

A este Poder del Estado le corresponde el seguimiento sistemático a tratados y convenios internacionales, su inclusión en las distintas Leyes, su impacto económico, así como su dinámica en las discusiones nacionales. La Comisión de Asuntos Exteriores, de acuerdo a la Ley Orgánica ejerce esta función y para ello se apoya en el área de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, por lo que se ha diseñado un Sistema de Información y Seguimiento a los Convenios y Tratados suscritos por Nicaragua.

La práctica nos demostró que la prioridad de esta línea es lograr crear las bases para el desarrollo de una Diplomacia Parlamentaria. Para alcanzar esto, es importante crear un sistema, con la coordinación efectiva de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, la Comisión de Asuntos Exteriores, los Grupos Parlamentarios de Amistad y el área de Relaciones Internacionales, que potencie nuestra participación en este tipo de actividades parlamentarias.

Por otra parte, la cooperación externa seguirá siendo fuente imprescindible para garantizar nuestro proceso de modernización e institucionalidad. Por ello deberemos continuar profundizando nuestra relación con el pueblo y gobierno de Taiwán y con los demás donantes. Así mismo, deberemos profundizar nuestra relación con el PNUD, por medio de la revisión del protocolo de entendimiento y la búsqueda de fuentes de financiamientos bilaterales o multilaterales, tales como el BID, BCIE, FMI, entre otros.

Los resultados que se esperan obtener en el cumplimiento de esta Línea Estratégica son los siguientes:

* Rediseñado e implementado el Sistema de Información de Asuntos Exteriores de la institución.

* Reorganizada y fortalecida el área de Relaciones Internacionales, a fin de que

se constituya en un sólido instrumento de apoyo a la Comisión de Asuntos Exteriores en particular y al Poder Legislativo en general.

* Establecidas las acciones en materia de Diplomacia Parlamentaria que garantice nuestro desarrollo y fortalecimiento en el ámbito internacional.

* Facilitados los insumos al área correspondiente para la elaboración del Digesto Jurídico vinculado al ámbito internacional.

* Gestionada la cooperación externa, que apoye nuestro proceso de modernización e institucionalidad.

LINEA ESPECIFICA No. 7

Establecida una relación armónica con Poderes del Estado y otras instancias del Poder Ejecutivo, que asegure el Estado de Derecho, la Gobernabilidad Democrática y la Seguridad Jurídica.

En este período, se tiene previsto la institucionalización de los vínculos del Poder Legislativo con otros Poderes del Estado e instancias relevantes en el quehacer de la nación, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría de los Derechos Humanos, las Fuerzas Armadas, la Corte Suprema de Justicia, entre otros.

En la búsqueda del establecimiento de una relación armónica, es indispensable puntualizar las instancias que ejecutarán estas relaciones, junto con la Junta Directiva y la Primera Secretaría, con la finalidad de agilizar la comunicación e interacción del Poder Legislativo con otros Poderes del Estado y hacer más

eficiente la gestión parlamentaria.

Entre las acciones más relevantes se plantean, el establecimiento de coordinaciones y acuerdos con representantes de otros Poderes del Estado para atender requerimientos de información entre los poderes; coordinar con éstos la revisión de las Leyes que están en agenda, solicitar sus aportes, consideraciones y sugerencias en la fase de aprobación de Leyes.

Se deberá monitorear Acuerdos, Decretos y Resoluciones de los Poderes del Estado publicados en La Gaceta, Diario Oficial u otros medios, que se relacionen con las atribuciones de la Asamblea Nacional; dar seguimiento a la entrega de informes de los funcionarios (Arto.138 numeral 9 de la Constitución), a los períodos de los funcionarios electos y sobre las elecciones pendientes.

Los resultados que se esperan obtener en el cumplimiento de esta Línea Estratégica son los siguientes:

- * Aprobada una Ley que permita una relación armónica entre los Poderes del Estado, tomando como base lo estipulado en la Constitución Política.
- * Establecidas las instancias que permitan la aplicación de la Ley.
- *Establecidos acuerdos, convenios y demás instrumentos que armonicen la aplicación de la Ley y la relación con los poderes del Estado y resto de instancias.
- * Monitoreados los Acuerdos, Decretos, Sentencias y Resoluciones de los Poderes del Estado publicados en La Gaceta, Diario Oficial, u otros medios y relacionados con las atribuciones de la Asamblea Nacional.

LINEA ESPECIFICA No. 8

Creados e implantados los mecanismos institucionales que apoyen la modernización de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la

Costa Caribe.

LINEA ESPECÍFICA No.9

Fortalecidos y funcionando los mecanismos que permitan una relación fluida entre la ciudadanía, las y los Legisladores que facilite la participación ciudadana.

La práctica hasta el momento ha sido positiva. Hemos logrado abrir este Poder del Estado a la ciudadanía, por medio de las visitas guiadas y la presencia de los Diputados/as en eventos, sesiones y otras. Sin embargo, queda por delante la tarea de llevar el quehacer de la Asamblea Nacional a los territorios. Se trata de hacer lo que se está haciendo de mejor manera, y a la vez, por medio de nuestro aparato institucional, recorrer el país, principalmente los más importantes centros de enseñanza Universitaria y Secundaria, explicando de forma profesional el quehacer parlamentario.

Los resultados que se esperan obtener en el cumplimiento de esta Línea Estratégica son los siguientes:

*Promovidos e implementados mecanismos de participación ciudadana en la Asamblea Nacional, a fin de que la ciudadanía nicaragüense logre incidir a través de sus opiniones en el trabajo legislativo.

*Garantizado el ejercicio del derecho de Acceso a la información Pública existente en posesión de la Asamblea Nacional.

LINEA ESPECIFICA No. 10

Fortalecida y mejorada la imagen institucional a través de las comunicaciones y relaciones públicas coherentes con las responsabilidades de la Asamblea

Nacional.

Se ha avanzado a tal grado que logramos que los trabajadores y trabajadoras recuperaran su autoestima, en el sentido de sentirse orgullosos de laborar para este Poder del Estado. Sin embargo, sigue pendiente el desarrollo de una estrategia que permita colocar en un mismo sentido nuestros principales instrumentos de mejoramiento de imagen: Divulgación y Prensa, Canal Parlamentario, Sitio Web, Protocolo, Recepción, Participación Ciudadana y Acceso a la información Pública, Seguridad Policial, ornato y las distintas obras de transformación de la Asamblea Nacional.

Se han realizado esfuerzos importantes para la construcción de una imagen de la Asamblea Nacional, coherente con sus responsabilidades. En seguimiento a este esfuerzo, se aplicará lo establecido en el Manual de Marca, procurando también la definición de una línea Editorial de la Asamblea Nacional.

De la misma forma se actualizará la presentación y contenidos del Sitio Web con la finalidad de expandir la plataforma de información acerca del funcionamiento de la Asamblea Nacional y el Proceso de Formación de la Ley, poniendo al servicio de la ciudadanía y al Estado, las iniciativas de Ley en cada una de las etapas, al igual que la información presupuestaria y de adquisiciones de la Asamblea Nacional.

Asimismo, producir campañas publicitarias para proyectar el quehacer legislativo.

Para dar continuidad al desarrollo de la comunicación institucional, también se plantean nuevas líneas de trabajo:

*Actualizada, implantada y evaluada la Estrategia de Comunicación e Imagen Institucional.

* Establecida una Política de Comunicación Institucional.

* Implantado el Manual de Ceremonial y Protocolo Parlamentario.

* Aplicados el nuevo Manual de Marca, la señalización interna y externa y la organización de una recepción central de la institución.

* Reactivado el Comité de Imagen para dar continuidad al fortalecimiento del Sitio Web y de la imagen institucional.

* Publicadas Memorias de eventos importantes.

LINEA ESPECIFICA No. 13

Desarrollada una reorganización institucional progresiva y coherente.

La Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, aprobada en 2006 ha introducido mejoras sustanciales en el desempeño de este Poder del Estado, sin embargo, son insuficientes por lo que es necesario continuar el proceso de reorganización que permita alcanzar la misión, visión y funciones aprobadas. Dicha Ley, establece como órganos auxiliares de la Asamblea Nacional, la Dirección General de Asuntos Legislativos, la División General de Asuntos Administrativos y la Unidad de Auditoría Interna. La definición de estas estructuras ha contribuido en gran medida a superar los obstáculos. No obstante, la estructura organizativa aun no considera algunos procesos claves que contribuirían a mejorar el quehacer institucional e integrar de forma armónica el funcionamiento de las distintas áreas de la Asamblea Nacional.

Cabe mencionar que se ha avanzado en el tema de la reorganización pero todavía quedan algunas reformas estructurales por efectuar, éstas no serán posibles si no se realiza el proceso de reforma de la actual Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo. Este proceso se ha iniciado incipientemente y es prioritaria su conclusión.

Para avanzar en un mejor funcionamiento institucional, se realizará una reorganización institucional progresiva, rediseño de la estructura organizacional, reglamentos y Manual de Organización y Funciones que permita darle coherencia al funcionamiento de cada área y su interrelación.

Así mismo, se hace necesario establecer una biblioteca con elevada modernización tecnológica de tal forma que podamos contar in situ con un espacio moderno, ágil y completo de toda la información necesaria para el trabajo de las y los Legisladores, Asesores y sobre todo para la ciudadanía. Así como permitir a la ciudadanía nicaragüense o de cualquier parte del mundo el acceso vía web a la biblioteca. Para ello será preciso contar con asistencia técnica especializada de países que ya tienen un vasto desarrollo en este campo como Chile, entre otros. Los resultados que se esperan obtener en el cumplimiento de esta Línea Estratégica son los siguientes:

*Aprobadas e implementadas las reformas a la Ley No. 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo.

*Modernizado el funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional a través del rediseño e implantación de la estructura organizativa y la elaboración e implantación de manuales administrativos.

*Formulados y evaluados el Plan Estratégico Institucional 2012-2016, los Planes Operativos Anuales y Planes de Trabajo correspondientes.

* Transformada la biblioteca actual en la Biblioteca Parlamentaria.

* Administrados eficientemente los archivos legislativo, administrativo, financiero e histórico de la Asamblea Nacional.

* Administrados eficientemente los recursos financieros y materiales de la Asamblea Nacional.

3.2 ANALISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA. LINEAS ESTRATEGICAS.

Las Líneas Estratégicas 2012-2016, están fundamentadas jurídicamente en la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional. Así mismo estos

lineamientos son los objetivos específicos que fueron trazados en el periodo 2010-2012, enriquecidos con las experiencias acumuladas en años anteriores y en los objetivos macro del gobierno como es el Plan Nacional de Desarrollo Humano del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional junto con los objetivos del Desarrollo del Milenio de la Organización en la Naciones Unidas, se incluyen también aspectos mas particulares de la Asamblea Nacional como son los compromisos adquiridos a nivel internacional y los intereses de los diputados que representan los intereses del pueblo que los eligió.

El análisis de las líneas estratégicas, será desde el punto de vista de su contribución al tema que nos ocupa como es la Aplicación de la Ley ex post. En las Líneas Estratégicas que ya están contenidas en el documento oficial de la Asamblea Nacional- Líneas Estratégicas 2012-2016, hay varias de ellas, en especial la línea numero 7 referida al trabajo armónico con todos los Poderes del Estado y otras instancias del Poder Ejecutivo que asegure el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y la seguridad jurídica; Estos lineamientos podrían ser muy útiles para proyectar el trabajo de la Asamblea Nacional, hacia la Evaluación ex post de las leyes aprobadas y vigentes. En un inicio podría seleccionarse leyes importantes para el desarrollo social y económico del país, trabajando desde las comisiones permanentes vinculadas a las instituciones del Poder Ejecutivo y Judicial a quienes corresponde la aplicación de las leyes una vez que la Asamblea Nacional las aprueba.

Hay que analizar las otras Líneas Estratégicas a las que me he referido en el acápite anterior de este mismo capítulo para aprovechar los aspectos conectados con mejorar el cumplimiento de estas líneas y el cumplimiento de los objetivos específicos.

En los logros alcanzados y grados de cumplimiento de los objetivos específicos 2010-2011, el objetivo específico que menos de cumplimiento tiene en ese periodo fue el número 3, referido al establecimiento y funcionamiento de una relación armónica con Poderes del Estado que asegure el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y la seguridad jurídica, en este objetivo el grado de cumplimiento fue en una escala del 1 al 10 de 0.84.

Para lograr un mayor nivel de cumplimiento de este objetivo en este periodo hasta el 2016 y en adelante, sería recomendable armonizar las relaciones entre los Poderes del Estado a través del cumplimiento eficiente en la aplicación de las leyes que aprueba la Asamblea Nacional (ex post) por las instituciones correspondientes.

Así mismo hay otros objetivos específicos que la Asamblea Nacional podría alcanzar o bien subir su nivel de cumplimiento si ampliamos nuestro campo de acción y de trabajo, con la información económica calificada obtenida del seguimiento a la economía nacional, por parte del área correspondiente, que podría presupuestar y analizar el gasto público en el seguimiento y cumplimiento a las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional (línea específica No.4) y de igual manera se podría fortalecer el seguimiento a la aplicación de los convenios y tratados internacionales (línea específica No.5).

Las Líneas específicas 9 y 10 referidas a la Participación Ciudadana y su relación con los legisladores, sería de mucha utilidad para conocer el grado de aplicación por la ciudadanía de las leyes aprobadas y sus puntos de vista cuando se haga difícil su cumplimiento por trabas o dificultades que no fueron previstas en el proceso de formación de la ley. La Línea específica número 10, que en el periodo 2010-2011 tuvo un nivel de cumplimiento del 5.56 puntos, podría fortalecerse significativamente al mejorar la imagen institucional de la Asamblea Nacional a través de los medios de comunicación y las relaciones públicas coherentes con las

responsabilidades de la Asamblea Nacional al evaluar el cumplimiento de las leyes aprobadas en su aplicación, al divulgar el sentir y la opinión de la ciudadanía al ver con objetividad el cumplimiento parcial o el no cumplimiento debido a factores exógenos que no fueron tomados en cuenta durante el proceso de formación de la ley.

Finalmente la Línea específica numero 13 referida al mejor funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional y a la reorganización institucional progresiva, se verán fortalecidas al poder, la Asamblea Nacional a través de su estructura organizacional, darle seguimiento al trabajo legislativo que se realiza y poder medir por si misma, los grados de cumplimiento de sus metas a través del conocimiento de la aplicación de las leyes que aprueba, obtenido por sus propias instancias con profesionalismo y objetividad.

CONCLUSIONES:

Facultades de Control de la Asamblea Nacional

Las facultades de control de la Asamblea Nacional están contenidas de manera general en el arto.138 de nuestra Constitución Política. En la Ley Orgánica del Poder Legislativo están contempladas estas funciones de control de manera particular y en algunos casos, se detallan muy claramente aunque muchas de ellas no se han aplicado en su momento, como es el caso de la ratificación del nombramiento de los Ministros, hecho por el Presidente de la República, lo cual se hizo hasta este año por primera vez, y que es parte de lo relacionado con el Control de la Asamblea Nacional al Poder Ejecutivo y otros Poderes del Estado.

La Ley Orgánica de la Asamblea Nacional

El arto.30 de la Ley #606, Ley Orgánica de la Asamblea Nacional con reformas incorporadas, le otorga las atribuciones expresadas en el arto.138 Cn. al plenario de la Asamblea Nacional.³⁴

Este artículo 30, en sus numerales; 6, 10, 11, 12, 14, 27, 32, 33, 35, 37 y 39, le otorga a la Asamblea Nacional, algunas atribuciones de Control a los otros Poderes del Estado, pero en especial, al Poder Ejecutivo. Sin embargo, estas atribuciones y funciones de Control, no han sido ejecutadas en toda su magnitud: Sus atribuciones y funciones han quedado casi en el olvido, pero que si se aplicaran de acuerdo a

³⁴ Puede Verse La Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua, Artículo 30.

como lo establece la Constitución Política y la Ley Orgánica reformada (#606), nuestro Parlamento tendría mayores atribuciones y funciones que lo fortalecerían.

Nicaragua es una República Democrática, participativa y representativa. Son Órganos de Gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo; el Poder Judicial y el Poder Electoral, arto.7 Cn.

El mismo arto.7 establece, que Nicaragua es una República Democrática, Participativa y Representativa. Sin embargo, tiene un régimen presidencialista, ya que el Poder Ejecutivo es el que ejerce la Presidencia del país.

Hasta el año 2002, la Asamblea Nacional había funcionado con un Plan Rector Anual, el que se elaboraba de acuerdo con las necesidades políticas, económicas y sociales de nuestro país, convirtiendo estas necesidades en trabajo legislativo, ya sea elaborando nuevas leyes o reformando y derogando las existentes.

Es hasta en el año 2003, que se realizó un diagnóstico:

En el año 2003 se realizó un diagnóstico para la modernización legislativa y que dio pautas para la formulación de un proyecto de apoyo al fortalecimiento institucional de la Asamblea Nacional.

Si bien es cierto algunas de las debilidades y limitaciones en el período (2004-2007) se han mejorado y fortalecido sobre todo lo referente a infraestructura y a la disponibilidad de la información³⁵ en la oficina de participación ciudadana y sobre todo con la comisión de Modernización se ha creado una instancia permanente de fortalecimiento institucional que le da seguimiento al trabajo que realiza la

Asamblea Nacional de manera objetiva, y va poco a poco planteándose metas acorde a las nuevas demandas y necesidades.

Plan Estratégico de la Asamblea Nacional 2009-2012.

Con el Plan Estratégico 2009-2012, la Asamblea Nacional de Nicaragua, emprendió un proceso de modernización para fortalecer la institucionalidad, con el objetivo de que el Parlamento cumpliera de la mejor manera posible sus funciones Constitucionales. Los avances logrados con la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Comisión de Modernización de la Asamblea Nacional, la reconstrucción del edificio BAMER; la creación de la Oficina de Participación Ciudadana; son aspectos fundamentales en los que avanzó nuestro Parlamento.³⁶

Sin embargo, en los aspectos sustantivos de la institucionalidad como son el proceso de formación de la Ley y sobre todo la aplicabilidad de las leyes aprobadas, todavía se hace necesario trabajar con ese objetivo para que el trabajo realizado en todo el camino recorrido sea viable para la población en manera general y a quienes aplican las leyes en lo particular.

Después de que nuestra Asamblea Nacional ha cumplido 27 años de existencia, consideramos que un avance cualitativo como es la viabilidad de las leyes que aprueba la Asamblea Nacional, en su fase de aplicación es lo que nos haría dar un salto de calidad verdadero sobre todo de cara al público que elige a los diputados, y que son a quienes se aplican en última instancia la legislación que se aprueba en esta Asamblea Nacional.

Cumplimiento de Misión y visión de la Asamblea Nacional

³⁶ Ídem. Pp.143

De acuerdo con el Marco Conceptual³⁷, la Misión de la Asamblea Nacional: “Escuchar y atender al pueblo, para satisfacer sus necesidades aprobando leyes que contribuyan al Estado Social de Derecho que permita el perfeccionamiento de sistema económico, político y social de la Nación”

Considero que esta misión es demasiado amplia, sin embargo, la última parte de la frase establece que las leyes que aprueba la Asamblea Nacional deben contribuir al Estado Social de Derecho de manera que permita el perfeccionamiento de sistema económico, político y social de la Nación. Para que las leyes que aprueba la Asamblea Nacional puedan cumplir este objetivo expresado en la Misión de la Asamblea Nacional, las leyes que se aprueban deben ser aplicables y para lograrlo la Asamblea Nacional debe perfeccionar la fase que va desde su aprobación a la aplicación. En esta fase hay un vacío que la Asamblea Nacional debe llenar.

En la visión, se plantea que en su función de representación ciudadana, la Asamblea Nacional “Será el Foro Parlamentario, que en base a diálogo político y al consenso, contribuya al fortalecimiento y consolidación de la democracia, mediante la generación de una legislación enmarcada en la justicia social y el bien común de las y los nicaragüenses”

Esta visión de generar una legislación enmarcada en la justicia social y el bien común, solo puede ser posible si la legislación aprobada inspirada en estos objetivos, es aplicable.

Si la legislación aprobada es consultada con la población a quien va dirigida pero la o las instituciones encargadas de aplicarla no lo hacen total o parcialmente, no se cumplen los objetivos para la que ha sido aprobada la ley.

Para ello la Asamblea Nacional debe hacer un estudio de viabilidad y aplicabilidad.

Viabilidad y Aplicabilidad:

Si bien es cierto, estos últimos años se ha avanzado en el proceso de formación de la ley, para que esta ley sea aplicada se hace necesario hacer estudios de viabilidad y aplicabilidad desde que el proyecto de ley está en formación y luego una vez aprobada y entrada en vigencia, dar seguimiento en el primer año de su aplicación. Esto permitirá darnos cuenta de las limitaciones que encuentra una ley para su correcta y total aplicación. Estas limitaciones pueden ser desde su nacimiento (presupuestaria) en el proceso (institución que la aplica) o simplemente no es viable su aplicación por contradicciones con otras leyes. Pueden haber a muchas causas por los que una ley no sea aplicable, pero para mejorar cualitativamente el trabajo que realiza la Asamblea Nacional, propongo que la Asesoría legislativa en cada Comisión, le dé seguimiento a las leyes aprobadas desde su viabilidad, en el proceso de formación hasta su aplicación durante un año por lo menos después de su entrada en vigencia.

Esta práctica permitirá que la Asamblea Nacional pueda por sí misma, evaluar el trabajo que realiza técnicamente y así evitar que por otras razones, sectores de la población ataquen o no valoren el trabajo realizado por la Asamblea Nacional, con argumentos serios y objetivos.

De igual manera, en el seguimiento a la aplicación de la ley durante un período de tiempo (1 año ó 2 años), podría la Asamblea Nacional, conocer cuáles son los aspectos económicos, jurídicos o sociales que impiden la aplicación parcial o total de una ley y al tener estos análisis se podría lograr elaborar una Reforma a esa ley, de manera más científica o por lo menos, con criterios más objetivos y técnicos.

BIBLIOGRAFIA

Legislación Nacional

- Constitución de la República de Nicaragua, de 1987. Gaceta N° 94 del 30 de abril de 1987. Sus reformas de 1995 (Ley N° 192) Gaceta N° 124 del 04 de julio de 1995. Reforma del 2004, Ley N° 490 Gaceta N° 132 del 07 de julio.
- Constitución de la República de Nicaragua, sobre los Tratados Internacionales, Reformas de 1987, artículo 138.
- Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, publicada en la Gaceta, Diario oficial N° 26, 2007.
- Ley de Orgánica del Poder Judicial de la Republica de Nicaragua (Ley 260) Gaceta N° 137 del 23 de julio de 1989 y sus reformas.
- Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley 290), Gaceta N° 102 del 3 de junio de 1998 y sus reformas.
- Plan Estratégico de la Asamblea Nacional 2009-2012, resolución administrativa N° 02-03-2009.
- Líneas Estratégicas de la Asamblea Nacional 2012-2016, Resolución administrativa N° 08-02-12.

Documentos de Internet

- Pagina Web, Instrumentos de Control Parlamentario, Estudio Comparativo de 88 Parlamentos Nacionales 2007. <http://www.ipu.org>. Redacción y Edición de Hinori Yamamoto.
- Pagina Web, La Evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org>
- Pagina Web, Prácticas Internacionales de la Evaluación Ex Post, La Evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org>
- ROSS, Alf: *Sobre el derecho y la justicia*. Eudeba Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1970.
- KELSEN, Hans: *Teoría pura del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1979.
- HART, H.L.A.: *El concepto de Derecho*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*. Ariel Derecho. Editorial Ariel, S.A.. Barcelona 1984.
- NINO, Carlos Santiago: *Introducción al análisis del Derecho*. Ariel Derecho. Editorial Ariel, S.A. Barcelona 1991.
- MORESO, Josep Joan: *La teoría del Dret de H.L.A. Hart*.

(Herbert versus Hèrcules). Institut de Ciències Polítiques i Socials.
WP núm. 14. Barcelona, 1990.

ANEXOS

Grado de cumplimiento de los objetivos específicos POA 2010 y 2011*

Objetivos específicos de cumplimiento	Grado Meta	
Objetivo Específico No. 1 Fortalecido e implantado el Sistema de Formación de la Ley que asegure el cumplimiento de los requisitos constitucionales.	2.77	10.00
Objetivo Específico No. 2 Implantado el Digesto Jurídico que permita establecer con certeza el marco jurídico vigente del país.	7.02	10.00
Objetivo Específico No. 3 Establecida y funcionado una relación armónica con Poderes del Estado que asegure el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y la seguridad jurídica.	0.84	10.00
Objetivo Específico No. 4 Establecido un Sistema de Información Económica calificada que permita el seguimiento a la economía nacional.	6.72	10.00
Objetivo Específico No. 5 Creado e implantado el seguimiento a tratados y convenios internacionales suscritos por Nicaragua.	8.15	10.00
Objetivo Específico No. 6 Fortalecidos y funcionando los mecanismos que permitan una relación fluida entre la ciudadanía y los legisladores que facilite la representación ciudadana.	6.52	10.00
Objetivo Específico No. 7 Fortalecida y mejorada la imagen institucional a través de las comunicaciones y relaciones públicas coherentes con las responsabilidades de la Asamblea nacional.	5.56	10.00
Objetivo Específico No. 8 Incorporado el Enfoque de Género en el proceso de formación de la Ley y en el funcionamiento institucional.	6.40	10.00
Objetivo Específico No. 9 Creados e implantados los mecanismos institucionales que apoyen la modernización de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe.	0.28	10.00
Objetivo Específico No. 10 Implantados el Sistema de Clasificación de Puestos y los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos establecidos en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y los mandatos de la Ley de Carrera legislativa.	5.22	10.00
Objetivo Específico No. 11 Desarrollada una reorganización institucional progresiva y coherente.	8.31	10.00
Objetivo Específico No. 12 Modernizada la plataforma de tecnología de la información y comunicación (TIC) de la A.N.	5.98	10.00
Promedio Global	5.31	10.00

* En esta tabla se compara el logro alcanzando por objetivo institucional, frente a la meta trazada de los Planes Operativos Anuales 2010 al 2011.

