La evaluación de leyes y regulaciones

El caso de la Cámara de Diputados de Chile



OCDE

La evaluación de leyes y regulaciones

El caso de la Cámara de Diputados de Chile



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es

ISBN 978-92-64-17629-4 (impreso)
ISBN 978-92-64-17636-2 (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografía de portada: © Jennifer Stein.
Traducción: Claudia Fernanda Esteve
Corrección y adaptación: Caputo Consultores & Asociados
Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Evaluating Laws and Regulations. The Case of the Chilean Chamber of Deputies

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.
© OCDE 2012

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Este informe es el primero realizado por la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE (GOV) para ayudar al Poder Legislativo de un país miembro a diseñar un sistema e instituciones que efectúen evaluación de la ley, aprovechando buenas prácticas internacionales. Es, asimismo, una de las primeras iniciativas para apoyar a los órganos legislativos de manera práctica, al revisar la aplicación de la legislación.

Al emprender un análisis de prácticas de evaluación de la ley en Chile, la OCDE revisó el sistema y los procesos en vigor para la evaluación *ex post* de la ley. Este informe parte de la experiencia de la OCDE en análisis comparativo. Recurre a una extensa revisión de información relativa a ejemplos de prácticas y referencias sobre el tema de la evaluación *ex post* de leyes en países miembros de la OCDE, en particular desde el ámbito legislativo. Además, describe buenas prácticas internacionales en términos de diseño de las instituciones parlamentarias que efectúan evaluación *ex post* de la ley, las metodologías aplicadas para llevar a cabo la evaluación y las técnicas utilizadas para incorporar la percepción ciudadana en las metodologías de evaluación.

El informe se publicó en mayo de 2012, bajo los auspicios del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, como parte del programa de trabajo de GOV y la Cámara de Diputados de Chile.

Este estudio estuvo a cargo de Rolf Alter, Director de GOV, y Nick Malyshev, Jefe de la División de Política Regulatoria. Delia Rodrigo, Consultora de la OCDE, redactó el estudio, con la asesoría de Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista en Mejora Regulatoria de la OCDE, quien también supervisó la edición de la versión en español. Contaron con la asistencia de Jacob Arturo Rivera Pérez. El informe también se benefició con las contribuciones de Alex Brazier, de Global Partners and Associates. Jennifer Stein se encargó de la asistencia editorial y el diseño del informe. Laure Disario y Sara Kincaid proporcionaron la asistencia administrativa.

El Comité de Política Regulatoria de la OCDE

El mandato del Comité de Política Regulatoria es asistir a los países miembros y no miembros de la OCDE en la construcción y el fortalecimiento de la capacidad para la calidad y la reforma regulatorias. El Comité de Política Regulatoria cuenta con el apoyo del personal de la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. Para más información, visite el sitio de Internet *www.oecd.org/regreform.*

El acento particular de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE en el diseño institucional y la aplicación de políticas públicas sustenta el aprendizaje mutuo y la difusión de mejores prácticas en diversas condiciones sociales y de mercado. La meta es ayudar a los países a construir mejores sistemas de gobierno y aplicar políticas públicas en los ámbitos tanto nacional como regional que permitan un desarrollo económico y social sostenible.

Reconocimientos

El Secretariado de la OCDE agradece a los diputados Alejandra Sepúlveda y Patricio Melero, quienes presidieron la Cámara de Diputados durante el tiempo en que se acordó y realizó esta obra, así como a Pablo Lorenzini, quien preside el Comité de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados. Del mismo modo, agradecemos a Adrián Álvarez, Secretario General de la Cámara de Diputados, y a Miguel Landeros, Prosecretario.

El Secretariado agradece las contribuciones de los miembros del Comité de Política Regulatoria, quienes ayudaron a identificar a los funcionarios parlamentarios clave para un seminario celebrado en Santiago, Chile, el 8 y 9 de marzo de 2012. El seminario se enriqueció con las presentaciones de representantes de instituciones parlamentarias de Canadá, Chile, Francia, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

Agradecemos en especial al Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados y, en particular, a René Arrayet y a todo su equipo, por su asistencia para obtener información, coordinar y facilitar discusiones sobre los principales hallazgos y conclusiones de este informe.

De igual forma, agradecemos al personal del Centro de la OCDE México, en especial a su Director, José Antonio Ardavín, y al personal encargado de publicaciones, sobre todo a Alejandro Camacho y a José Antonio García, quienes fueron indispensables para coordinar el proceso editorial de la publicación en español.

Acrónimos

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (España).

BG: Guardia Fronteriza (Suiza).

CBO: Oficina de Presupuesto del Congreso (Estados Unidos).

CC: Comités de Control.

FCA: Administración Federal de Aduanas (Suiza).

FOEN: Oficina Federal para el Medio Ambiente (Suiza).

NAO: Oficina Nacional de Auditoría (Reino Unido).

OBPR: Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias (Australia).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ONG: Organización no gubernamental.

PCA: Control Parlamentario de la Administración (Suiza).

PIR: Revisión posterior a la aplicación.

PLS: Escrutinio poslegislativo.

PYME: Micro, pequeñas y medianas empresas.

RIA: Análisis de impacto regulatorio.

RME: Éter metílico de colza.

UE: Unión Europea.

VIR: Verificación del impacto de la regulación (Italia).

Índice

Resumen ejecutivo 9

Capítulo 1. **Prácticas internacionales de evaluación *ex post*** 11

1.1. La evaluación *ex post*: Definiciones y propósito 12
¿Qué se entiende por evaluación *ex post*? 12
Los efectos acumulados de la regulación 12
El énfasis en mejorar la calidad de la regulación 14

1.2. Metodologías utilizadas para llevar a cabo la evaluación *ex post* 15
Diseño de una estructura para la evaluación *ex post* 16
Evaluación: Las etapas principales 19

1.3. La relación entre la evaluación *ex ante* y la evaluación *ex post* 25
La evaluación de impacto y el ciclo de política pública *25*
El vínculo entre el análisis de impacto regulatorio (RIA) *ex ante* y la evaluación *ex post* 26

1.4. Diseño institucional de unidades parlamentarias de evaluación *ex post* 27
Suecia 28
Suiza 30
Reino Unido 33

1.5. Diversas partes interesadas implicadas en la evaluación *ex post* 36
Mecanismos de supervisión para mejorar la evaluación legislativa *ex post* 36
Técnicas para fortalecer la relación entre poderes para la evaluación *ex post* 38
Involucramiento del sistema judicial y los tribunales 39
La función del ombudsman 39
Investigación independiente 39
El papel de los analistas independientes 41

1.6. Incorporación de las percepciones ciudadanas en la evaluación *ex post* 41
Mejorar la participación del público en todo el sistema 41
Garantizar la accesibilidad 43
El papel de la sociedad civil 43

Capítulo 2. **Evaluación *ex post* en Chile** 49

2.1. El proceso de diseño de las leyes en Chile: los poderes del Gobierno y sus interacciones 50
Estructura general del Gobierno chileno 50
Diseño institucional de la Cámara de Diputados 50
Las relaciones entre los diferentes poderes del Gobierno en Chile para la elaboración de leyes 52

2.2. Acuerdos formales e informales para la evaluación *ex post* de la ley en Chile 55
Facultades de evaluación de leyes asignadas al Ejecutivo 55
Facultades de evaluación de leyes asignadas a la Cámara de Diputados 58
El papel de las comisiones dentro de la Cámara de Diputados 59

2.3. Experiencias actuales con la evaluación de la ley en Chile 62
Metodologías. 62
Percepción de los ciudadanos 66
Logros 67

Capítulo 3. **Conclusión: Evaluación y recomendaciones** 71
Evaluación: Los principales retos para establecer un sistema de evaluación *ex post* en Chile 72
Recomendaciones 77

Bibliografía 81

Apéndice A . **Revisión regulatoria y evaluación *ex post* en el Gobierno central** 83

Apéndice B. **El diseño institucional de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos** 85

Apéndice C. **El Código de Buenas Prácticas Regulatorias de Nueva Zelanda** 87

Apéndice D. **La Ley de Estaciones de Servicio (o Ley de la Bomba de Gasolina): Evaluación realizada por el Parlamento sueco** 91

Apéndice E. **Auditoría de Gestión de la Oficina Federal para el Medio Ambiente (FOEN). Resumen del informe elaborado por el Control Parlamentario de la Administración (PCA), Suiza** 97

Cuadro

2.1. Tipos de impacto para evaluación 64

Gráficas

1.1. Revisión y evaluación regulatoria 15
1.2. Etapas del ciclo de política regulatoria. 26
1.3. Etapas de las actividades del PCA 32

Recuadros

1.1. Áreas de trabajo y publicaciones preparadas por la Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria en Suecia 29
1.2. La búsqueda de la participación del Ejecutivo: El enfoque del Reino Unido 37
1.3. El uso de cláusulas de revisión: La Ley sobre Antiterrorismo, Crimen y Seguridad del Reino Unido (2001). 39
1.4. La Comisión de la Ley del Reino Unido 40
1.5. Defensa del papel de la sociedad civil: Las Leyes sobre Seguridad Social del Reino Unido de 1989 y 1997 44
2.1. Sistema de gestión del desempeño del Ministerio de Finanzas de Chile 56
2.2. Vinculación de la evaluación *ex post* al sistema RIA: Experiencias internacionales 57
2.3. La evaluación en España: La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios 58
2.4. Evaluación *ex post* de leyes en comisiones de algunos países miembros de la OCDE 61
2.5. Criterios para la evaluación *ex post* en Nueva Zelanda y en Australia 63
2.6. La evaluación *ex post* de leyes en Victoria, Australia 66
3.1. Participantes clave en el Reino Unido, en el ámbito de la evaluación *ex post* 74
3.2. Establecimiento de prioridades para la evaluación *ex post* de leyes. 75
3.3. La percepción de los ciudadanos en torno a las regulaciones: un caso de estudio del Reino Unido 76

Resumen ejecutivo

La evaluación *ex post* es una etapa crucial en el ciclo de política regulatoria. En el caso de leyes y regulaciones, la meta de la evaluación *ex post* es determinar si el marco regulatorio en vigor alcanzó los objetivos deseados, si la aplicación de la ley o la regulación fue lo suficientemente eficiente y eficaz, y en qué medida cualquier impacto (in)esperado de la intervención regulatoria se abordó de manera adecuada en el momento de concebir el instrumento normativo. Por tanto, revisar los resultados y el efecto de la intervención normativa debe ser una función central de las instituciones reguladoras y es elemento esencial para lograr una regulación de alta calidad.

La evaluación *ex post* cumple varios propósitos. Entre ellos, puede realizar contribuciones importantes para redefinir nuevas intervenciones y para mejorar la calidad de futuras decisiones al señalar consecuencias no deseadas que no se abordaron de manera adecuada. Puede mejorar la transparencia al abrir nuevas posibilidades de participación para las partes interesadas, con el fin de entender mejor cómo les afectó la regulación. Puede mejorar la rendición de cuentas del proceso normativo y, de igual manera, contribuye a reducir el riesgo de una falla regulatoria.

Sin embargo, la evaluación *ex post* apenas comienza en muchos países, pues se ha prestado poca atención a este ámbito de política pública. A pesar de los esfuerzos por garantizar que la aplicación de leyes y regulaciones cumpla las metas para las que se crearon, hay pocas pruebas de que la evaluación *ex post* se efectúe de manera sistemática en los países miembros de la OCDE. Los efectos de las normas pocas veces se evalúan de forma sistemática, lo cual contribuye a su debilitamiento por la falta de análisis *ex ante* y datos disponibles.

Este informe presenta una valoración del proceso de evaluación *ex post* de leyes recientemente adoptado por la Cámara de Diputados de Chile. Muestra los principales hallazgos, valoración y recomendaciones a partir de un trabajo en colaboración con el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara chilena. Aclara los principales desafíos y oportunidades que enfrenta la evaluación *ex post* de la ley para convertirse en un área pertinente que aumente la calidad de la regulación en el país.

La construcción de un sistema de evaluación *ex post* de leyes en Chile es una medida bienvenida para mejorar la calidad regulatoria en el país. En ausencia de una revisión sistemática de los efectos de leyes y normas, la evaluación *ex post* debe verse como un primer paso en la construcción de un sistema de gestión regulatoria autosuficiente, que abarque todo el proceso de elaboración de leyes y que ayude a entender mejor la eficacia y eficiencia de las leyes aplicadas.

La atención de este informe se centra en el análisis del recién establecido Departamento de Evaluación de la Ley en la Cámara de Diputados de Chile. El departamento tiene una función difícil: revisar los diversos efectos de leyes seleccionadas que hayan estado en vigor al menos un año, así como evaluar los impactos positivos y negativos derivados del marco legal.

Para cumplir con esta tarea, el Departamento de Evaluación de la Ley estableció una metodología que se puso a prueba en un primer proyecto piloto. En un esfuerzo por acercar la aplicación de la ley a la ciudadanía, el Departamento de Evaluación de la Ley también pretende incluir en el proceso de evaluación *ex post* la manera como las partes afectadas, y los ciudadanos en particular, perciben los efectos de la ley. En la actualidad, se están probando diversos canales de diálogo con la ciudadanía para promover y facilitar su participación.

Se espera que las evaluaciones *ex post* presenten recomendaciones para mejorar el marco regulatorio en estudio. Estas recomendaciones se dirigirán al Comité de Evaluación de la Ley y otros comités de la Cámara de Diputados responsables de los temas en cuestión.

Los resultados de la evaluación *ex post* en curso son prometedores hasta el momento, pero quedan importantes desafíos institucionales y metodológicos para garantizar que este departamento se afiance como un sólido promotor de la calidad regulatoria en el país.

Capítulo 1

Prácticas internacionales de evaluación *ex post*

Este capítulo comienza describiendo la definición y el propósito de la evaluación regulatoria ex post*, al establecerla como paso crucial en el ciclo de política regulatoria. Revisa distintas metodologías para llevar a cabo la evaluación* ex post *y concluye que no hay un modelo único para hacerla, sino que hay temas y preguntas comunes que deben atenderse en el proceso. Sostiene que hay vínculos importantes entre la evaluación* ex ante *y la evaluación* ex post*, y que un enfoque integral para la gobernanza regulatoria debe considerar ambas, pues se refuerzan entre sí. Como sucede en el ámbito metodológico, no hay un modelo uniforme de unidad parlamentaria de evaluación* ex post*. Aunque algunos parlamentos cuentan con unidades formales dedicadas a la evaluación, otros recurren a un híbrido de órganos de investigación, bibliotecas y comités. Por último, este capítulo analiza las contribuciones que diversas partes interesadas pueden hacer a la evaluación* ex post*, incluidas las estrategias orientadas a lograr una participación pública eficaz, para lo cual deben revisarse contactos y procedimientos parlamentarios de manera periódica.*

1.1. 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. También 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.

> 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, 2008).

¿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 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.

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 prerrequisito 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 (Mader, 2001), 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.
- De 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 poslegislativa 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 (*Law Commission*, 2006, pp. 30; 32). La Comisión de la Ley identificó un espectro de escrutinio, que incluye las siguientes preguntas:

- ¿Se aplicaron todas las disposiciones?
- ¿Provocó la ley apelaciones significativas o dificultades de interpretación?
- ¿Tuvo la legislación consecuencias legales no deseadas?
- ¿Se alcanzaron los objetivos de política pública?
- ¿Tuvo la legislación consecuencias económicas o de otro tipo no deseadas?
- ¿Es necesario tomar medidas para mejorar su eficacia u operación?
- ¿Cambió el contexto político y legal de manera que ya no es necesaria la ley?

Otras consideraciones para la evaluación *ex post* son las siguientes:

- ¿Impactó de manera diferenciada o tal vez injusta a distintos grupos de la sociedad?
- ¿Cuál ha sido el impacto práctico y administrativo de la legislación? En términos más sencillos, puede ser que la ley en sí sea sólida (tanto en términos de la política pública sobre la cual se basa como en su expresión legal), pero ¿es la forma en que se puso en práctica la que ha causado motivos de preocupación?
- O, al contrario, ¿funcionó la ley en realidad de modo eficaz y mejor de lo esperado? Es crucial que la evaluación *ex post* no se refiera sólo a fracasos o culpas, o que sólo

se realice cuando se crea que las cosas van mal. Los parlamentos tienden a emprender la evaluación *ex post* sólo de manera *ad hoc*, iniciando el proceso únicamente cuando hay presión o polémica en los medios de comunicación o políticos. De hecho, es crucial averiguar por qué y cómo funcionan bien las leyes para identificar y difundir buenas prácticas, de modo que se obtengan lecciones valiosas para futuras políticas públicas y leyes.

- ¿Se conoce y se comprende suficientemente la ley? Es posible que las disposiciones de la ley no se conozcan o entiendan lo suficiente. El escrutinio poslegislativo (PLS, por sus siglas en inglés) puede identificar las medidas y las reformas administrativas para que la ley se explique, promueva o anuncie de manera más amplia.

El énfasis en mejorar la calidad de la regulación

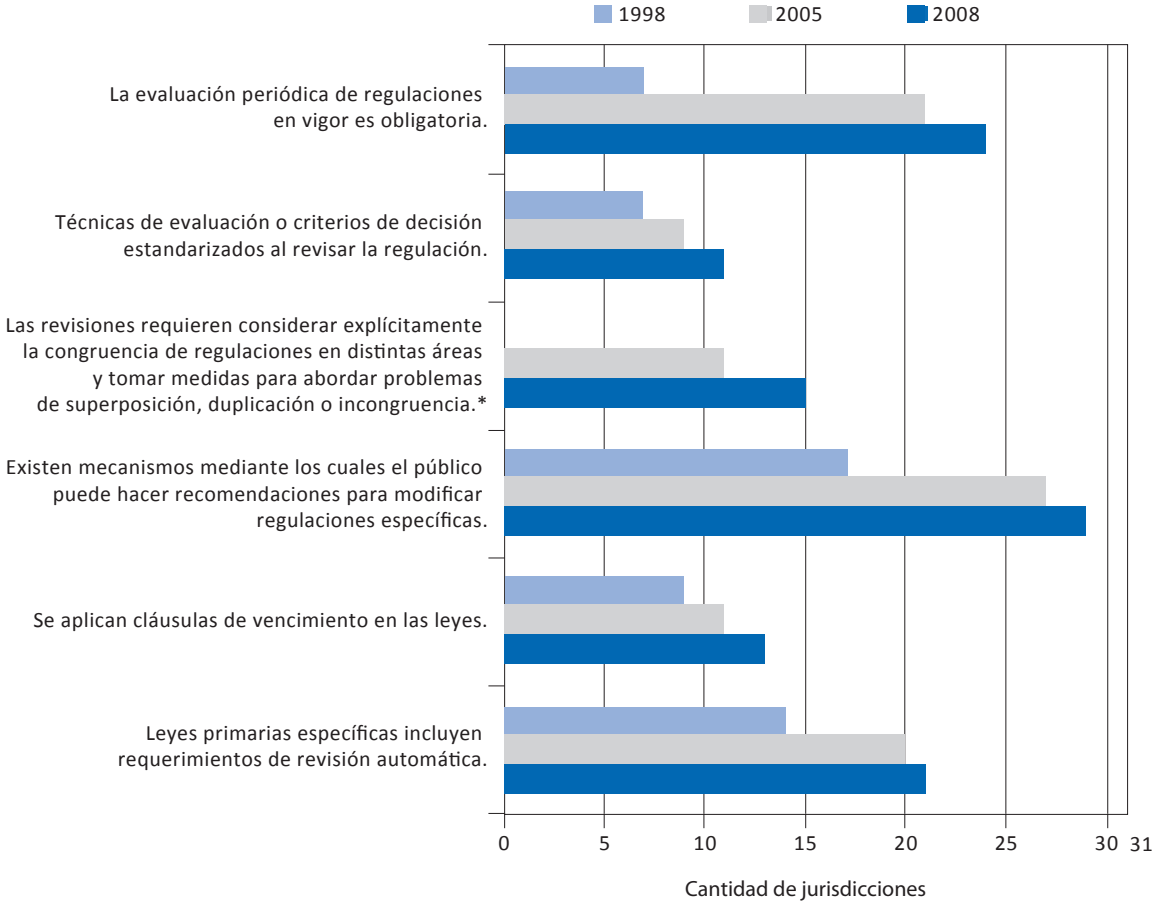
Una motivación central de la evaluación *ex post* se refiere a la consideración del impacto de las iniciativas por una mejor regulación o una regulación de alta calidad. Al intentar valorar la evaluación *ex post* de las leyes, y de hecho también al poner en práctica evaluaciones *ex ante* de legislación 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. La siguiente gráfica muestra tendencias en países miembros de la OCDE 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. En el apéndice A se presenta con más detalle la tendencia de la evaluación *ex post* en países miembros de la OCDE (OECD, 2011).

Gráfica 1.1. **Revisión y evaluación regulatoria**



Nota: No se dispone de datos de 1998 para Luxemburgo, Polonia, la República Eslovaca y la Unión Europea. Esto significa que la gráfica se basa en datos de 27 países en 1998 y de 30 países y la UE en 2005-2008.

* No se dispone de datos anteriores a 2005.

Fuente: *Indicators of Regulatory Management Systems, 2009 Report*, OECD, París, disponible en *www.oecd.org/regreform/indicators*.

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

En la evaluación *ex post* se pueden emplear diversos criterios y marcos metodológicos,[1] 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 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:[2]

- *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 poslegislativo (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 poslegislativo tienen mucho en común.* Evaluar el grado en el que la legislación opera como se esperaba es común en ambos. Idealmente, el escrutinio poslegislativo 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 experimentales, 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.

Evaluación: Las etapas principales

Hay muchas formas de emprender una evaluación; la ley en cuestión determinará el método que ha de aplicarse. Sin embargo, hay algunas etapas básicas para la evaluación legislativa:

- Planeamiento.
- Diseño.
- Elaboración de las preguntas de evaluación.
- Identificación de fuentes y formas de datos.
- Recopilación de datos.
- Uso de datos cuantitativos y cualitativos.
- Análisis y validación.
- Conclusiones y recomendaciones.
- Difusión.

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*. Asimismo, 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.

Uso de datos primarios y secundarios

Hay una distinción importante entre los datos primarios que se deben recopilar para la evaluación y los datos secundarios que puedan estar disponibles en diversas fuentes.

- Una revisión de las fuentes de datos secundarios debe preceder toda recopilación de datos primarios.
- Identifique la pertinencia y disponibilidad de datos secundarios y fuentes secundarias del Gobierno, académicos, sociedad civil, revisando todas las posibilidades para cerciorarse de no omitir fuentes potenciales.
- Evalúe la adecuación de los datos secundarios; si los datos existentes son pertinentes y apropiados. ¿Abarcan los datos secundarios la misma área geográfica? ¿Cuándo se recabaron los datos? ¿Representan los datos el periodo requerido?
- Verifique la confiabilidad de los datos secundarios y su origen, incluso la confiabilidad del muestreo, técnicas de investigación y metodologías. ¿Con qué métodos cuantitativos y cualitativos se recopilaron los datos? ¿Cómo se efectuó el análisis de los datos?
- ¿Se dispone del cuestionario original como apoyo en la revisión de los datos? ¿De qué tamaño fue la muestra y cómo se eligió? ¿Se dispone de los datos sin procesar?

El uso de datos secundarios puede llevar a enormes ahorros de costos y tiempo, y no deben escatimarse esfuerzos para establecer con qué datos secundarios se cuenta y determinar si pueden o no utilizarse.

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, distintas ONG, grupos de presión y consumidores.

Recopilación de datos

Existe una amplia variedad de métodos para recabar datos. Puede emplearse más de un método de forma simultánea o secuencial. Entre estos métodos se encuentran los siguientes:

- *Investigación interna/análisis documental:* El punto de partida de muchas evaluaciones es una revisión de la bibliografía, documentos y fuentes existentes (estudios, informes, documentos académicos, estadísticas gubernamentales, *etc*.) que resuman todo dato y opinión útil, y determinen brechas o áreas que necesiten datos o verificación complementarios.
- *Evidencia numérica y estadística:* Es el método principal de determinación de datos en relación con cantidad o volumen, o cambios de cantidad o volumen, para todo efecto o resultado dado. Los datos pueden provenir de una fuente única u obtenerse de múltiples fuentes, y pueden verificarse y auditarse de manera independiente.
- *Análisis comparativo:* Un cálculo cuantitativo de la diferencia entre la situación anterior a la introducción de una política pública y la situación actual para establecer los cambios ocurridos. Esto es útil para evaluar impactos en grupos objetivo y para analizar tendencias previas y posteriores.
- *Encuestas vía cuestionarios:* Cuando se dirigen a los grupos adecuados, son una herramienta eficaz para recopilar hechos y opiniones en un formato estructurado. Según el tipo de preguntas, se pueden recabar distintos tipos de datos. Por ejemplo, las preguntas cerradas permiten al encuestado escoger entre un conjunto de respuestas definidas de antemano; las preguntas abiertas permiten recopilar cualquier idea u opinión.
- *Diseño adecuado de preguntas:* Se necesita un enfoque administrativo práctico y cierto conocimiento de la población objetivo (por ejemplo, para garantizar un muestreo adecuado) para llevar a cabo una encuesta exitosamente. Aunque puede tardar un poco elaborar un cuestionario, representa una buena inversión de recursos, en vista del volumen de evidencia que puede obtenerse. Asimismo, el cuestionario puede servir como modelo para futuras encuestas.[3]
- *Entrevistas:* Las entrevistas son una forma de obtener información más detallada de públicos seleccionados, y sirven para aumentar los datos ya obtenidos a través de otras fuentes. Ofrecen la validación de datos recopilados y tienden a ser estructuradas, es decir, a basarse en preguntas definidas previamente. Pueden realizarse en persona o por teléfono. Sin embargo, es obvio que se trata de un método que requiere mucho trabajo y tiempo.
- *Grupos focales:* Esta técnica implica reunir a grupos de personas para discutir la problemática, los datos o los hallazgos. Una variante es el taller de trabajo, que puede requerir una cantidad mucho mayor de participantes.[4]

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 requieren 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.

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones deben ser claras, imparciales y con apoyo visible en la fortaleza de la evidencia previamente analizada, y pueden incluir lo siguiente:

- Toda lección por aprender que surja de los hallazgos, tales como las áreas donde puedan ser necesarias mejoras a la legislación o a su aplicación.
- Resultados de análisis de compensaciones, costos y beneficios, y oportunidades que pudieran aprovecharse, por ejemplo, áreas para la simplificación.
- Todo factor que aún tenga consecuencias para el impacto de la legislación, tales como problemas significativos por resolver o situaciones futuras anticipadas.

- Toda recomendación para medidas futuras que surja de las conclusiones debe ser clara, comprensible y de aplicación práctica.
- El informe definitivo de la evaluación debe contar con una estructura clara, ser comprensible para el lector general y debe expresar:
  - El propósito de la evaluación.
  - Qué se evaluó (objetivos, contexto).
  - Cómo se llevó a cabo la evaluación (preguntas clave, fuentes de datos, métodos utilizados).
  - Las pruebas encontradas, las conclusiones obtenidas y todas las recomendaciones formuladas.
  - Los hallazgos y recomendaciones clave deben presentarse de modo que los resultados retroalimenten la elaboración y el ciclo de planeamiento de políticas públicas en un momento oportuno y de forma adecuada. Debe diseñarse un plan de seguimiento para garantizar que haya una respuesta a los hallazgos y recomendaciones, con un calendario establecido para todo seguimiento posterior necesario.

Difusión

Es importante que los hallazgos de la evaluación se pongan a disposición de todas las partes interesadas. La estrategia de difusión debe identificar a las distintas audiencias (desde los encargados de tomar decisiones hasta el público en general), la mejor manera de comunicar los resultados y cómo dirigir los resúmenes de los hallazgos a grupos de interés y partes interesadas clave.

Los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación pueden utilizarse para comunicados de prensa emitidos a los medios (medios de interés general o especializados, según la ley en cuestión).

1.3. 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 prelegislativo pueden definir y aclarar el propósito y el resultado pretendido.

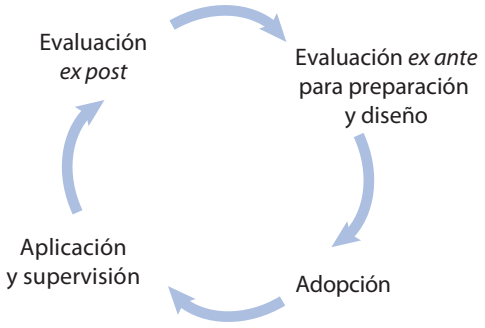
La evaluación de impacto y el ciclo de política pública

El análisis de impacto regulatorio (RIA) es un enfoque sistémico para evaluar, de forma crítica, los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes, así como las opciones no regulatorias. Su aplicación en los países miembros de la OCDE abarca varios métodos. Se trata fundamentalmente de un elemento importante de un enfoque basado en evidencia para elaborar políticas públicas.

Las evaluaciones *ex ante* y *ex post* se vinculan de manera estrecha. En el ciclo de política regulatoria, ambas etapas tienen que retroalimentarse entre sí. Una evaluación *ex post* sólida

permite entender mejor las limitantes de cierta regulación. Un sólido análisis *ex ante* basado en evidencia proporciona elementos para evaluar con profundidad la manera como se aplicó la regulación y el impacto que pudo tener.

Gráfica 1.2. **Etapas del ciclo de política regulatoria**



Fuente: OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París.

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.

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.
- ¿Cuál 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.

1.4. Diseño institucional de unidades parlamentarias de evaluación *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*.

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 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.[5]

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.

Suecia

En el Parlamento sueco (*Sveriges Riksdag*), la Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria está a cargo de la evaluación y coordinación *ex post*.[6] 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 sénior, 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:

- Ayudar a los comités a preparar, poner en práctica y concluir proyectos de seguimiento y evaluación, proyectos de investigación, así como análisis de tecnologías.[7]
- Ubicar 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.
- Contribuir a la estructuración, aplicación y control de calidad final de los proyectos.
- Asistir a los secretariados de comités en su planeamiento y realización de seminarios y otras actividades en relación con la evaluación e investigación.
- Contribuir 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.[8]

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.

Recuadro 1.1. **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.
- Análisis presupuestario que destaca resultados y productos en relación con objetivos y recursos invertidos. Una de sus formas es que un comité efectúe su propio análisis y evaluación de los resultados alcanzados mediante las medidas del Gobierno central en relación con los objetivos y partidas aprobados por el Riksdag. Esta clase de análisis de objetivos y resultados también puede llevarse a cabo junto con la consideración de declaraciones de operaciones en comunicaciones escritas e iniciativas de ley especiales.
- Vínculos con la Oficina Nacional de Auditoría: desde enero de 2011, la Oficina Nacional de Auditoría entrega sus evaluaciones de desempeño directamente al Riksdag. Por lo general, el Gobierno responde antes de cuatro meses por medio de una comunicación escrita al Riksdag para dar su evaluación de las observaciones de la auditoría. El Riksdag pone un acento particular en la importancia de transferir y usar la experiencia del trabajo de auditoría cuando haya que tomar decisiones sobre la orientación futura de las actividades de seguimiento de los comités.
- Seguimiento y evaluación temáticos: implica la evaluación en torno a un tema central. Por ejemplo, el Comité sobre Medio Ambiente y Agricultura da seguimiento y analiza las operaciones del Gobierno en áreas temáticas como protección ambiental y conservación de la naturaleza.

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.[10]

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.[11]

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:

- 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.[12]

La evaluación se efectúa por el *Control Parlamentario de la Administración* (PCA), que forma parte del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Federal.[13] 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.[14]
- 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.[15]

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).

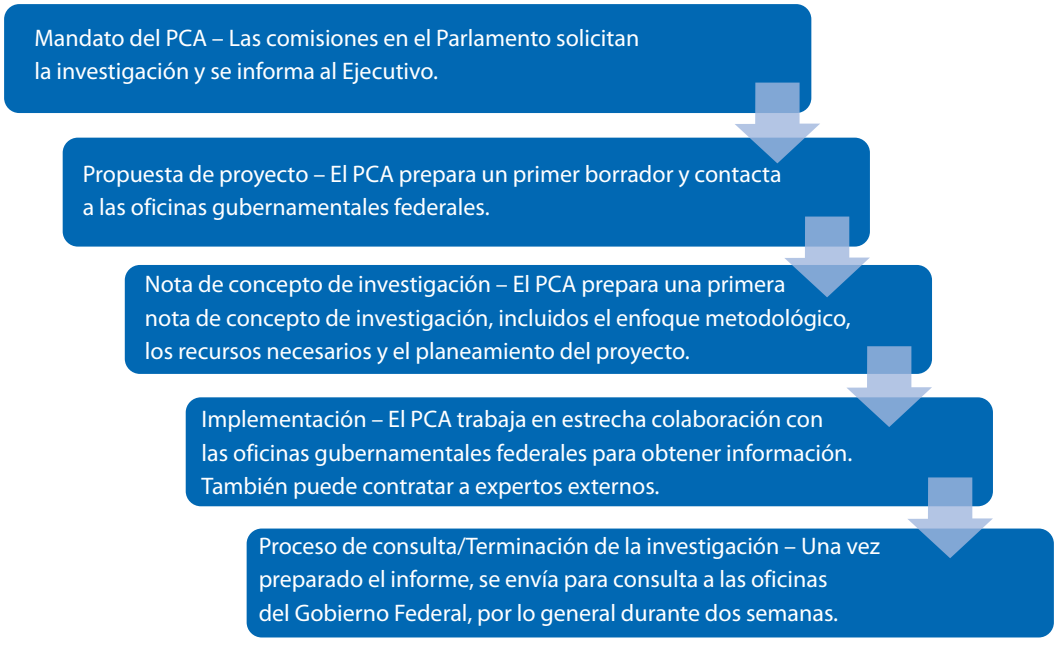
Con excepción de los temas que haya que supervisar por ley (por ejemplo, el informe anual del Consejo Federal), los Comités de Control tienen la libertad de decidir las áreas de sus investigaciones. Para hacerlo, definen en un programa anual sus prioridades de control en relación con cada sector de la 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.[17]

Gráfica 1.3. **Etapas de las actividades del PCA**



Fuente: Adaptado de www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Pages/default.aspx.

Reino Unido

En el Parlamento del Reino Unido, 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 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 prelegislativo 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.

Todo 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.

También efectúa escrutinio poslegislativo. 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 poslegislativo, 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 poslegislativa 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 posevaluación 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.

Analizar 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.

Existe 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).

1.5. 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

Todas 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:

- Cuestionar al Ejecutivo; formular preguntas escritas y orales, y solicitar declaraciones para obtener información sobre los efectos de la legislación.
- Establecer un tiempo especial para cuestionamientos sobre asuntos de evaluación.
- Realizar debates sobre los efectos de las leyes para incluir legisladores de distintos partidos y con diferentes experiencias y perspectivas.
- Realizar debates periódicos y con tiempo limitado sobre la evaluación *ex post* de la legislación.
- Recurrir 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.

Recuadro 1.2. **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.

Además, 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 poslegislativo (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.

Fuente: Office of the Leader of the House of Commons (2008), Post-Legislative Scrutiny – The Government's Approach, marzo, Cm 7320, y Department of Business, Innovation and Skills (2010), marzo, URN 10/928.

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 prelegislativos 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 prelegislativo:* 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:*

  > Debe tenerse cuidado al considerar la inclusión de una disposición de "vencimiento" o expiración en una iniciativa de ley, o una disposición para la revisión obligatoria de la ley en un periodo determinado o por parte de un comité en particular. Deben explorarse a fondo las alternativas a estas disposiciones antes de proponer incluirlas en una iniciativa de ley (Privy Office, 2001). Debe tenerse cuidado al considerar la inclusión de una disposición de "vencimiento" o expiración en una ley, pues estas disposiciones pueden resultar en una laguna de autoridad legal si no es posible que el nuevo régimen legislativo entre en vigor a tiempo (Privy Office, 2001, capítulo 2.2, sección sobre Asuntos Legislativos Técnicos).

  Tal vez se justifique un uso más concentrado de cláusulas de vencimiento, como en las regulaciones de la actividad empresarial. La *Iniciativa para Mejores Regulaciones* en el Reino Unido introdujo la caducidad en las normas. El Gobierno incluyó un requerimiento de cláusulas de vencimiento para las nuevas regulaciones, de modo que los diseñadores de políticas públicas tuvieran que revisar la regulación tras cinco años y determinar si aún era pertinente, en lugar de dejar la regulación de forma permanente en los estatutos cuando ya no se requería.
- *Cláusulas de revisión:* Algunas leyes contienen cláusulas de revisión, lo que significa que hay un mecanismo de escrutinio poslegislativo integrado en la legislación misma.[20]

Recuadro 1.3. **El uso de cláusulas de revisión: La Ley sobre Antiterrorismo, Crimen y Seguridad del Reino Unido (2001)**

Durante su aprobación en el Parlamento, se añadieron varias salvaguardas a la Ley sobre Antiterrorismo, Crimen y Seguridad del Reino Unido. Una salvaguarda era una "cláusula de vencimiento", que disponía que una parte de la Ley dejaría de estar en vigor en noviembre de 2006. Asimismo, la Parte 4 de la Ley, relativa a ciertas disposiciones de detención, estaba sujeta separadamente a un requerimiento de renovación anual mediante una resolución afirmativa de cada Cámara. Otra salvaguarda estipulaba que toda la Ley estaría sujeta a una revisión por parte de un comité, consistente en no menos de siete Consejeros (políticos de alto rango), quienes reportarían al Parlamento en no más de dos años tras la aprobación de la Ley. El Gobierno nombró un comité para llevar a cabo esta revisión.

El Comité presentó un informe en diciembre de 2003, y entre sus principales hallazgos determinó lo siguiente: "consideramos que las limitantes [de la Ley]... son lo suficientemente graves para recomendar con firmeza que las... facultades que permitirían detener a extranjeros de manera potencialmente indefinida deben reemplazarse como asunto urgente". El Secretario del Interior rechazó de inmediato esta recomendación y señaló la naturaleza no vinculante del Comité. Sin embargo, el requerimiento de una revisión y sus hallazgos ejercieron suficiente presión política y mediática sobre el Gobierno para actuar. De hecho, en diciembre de 2004, la Corte Suprema falló que las disposiciones sobre detención indefinida eran ilegales, lo que obligó al Gobierno a cambiar su postura en el tema.

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 función del ombudsman

En muchas jurisdicciones, se ha establecido la figura del ombudsman. El ombudsman es un funcionario independiente con la facultad de evaluar reclamaciones sobre acciones y servicios del Gobierno. Los ciudadanos individuales que, en su opinión, han sido tratados injustamente pueden reclamar ante el ombudsman. Si el ombudsman encuentra que el ciudadano recibió un trato injusto, solicitará que el departamento gubernamental implicado corrija su error, ya sea con una disculpa o con una compensación financiera. Los ombudsman se familiarizan con la legislación que no funciona bien y presentan informes sobre los defectos percibidos en ella. Esta evidencia detallada sobre problemas específicos con leyes individuales ofrece una experiencia de primera mano valiosa para la evaluación *ex post.*

Investigación independiente

Una amplia variedad de órganos expertos también tiene la capacidad de emprender investigación adecuada a medidas particulares. La mayoría de las áreas de política pública tiene institutos independientes de investigación que efectúan trabajos detallados, por ejemplo, sobre salud, educación, vivienda, bienestar, *etc*. Estos institutos a menudo realizan investigación sobre el impacto de la legislación como parte normal de su labor, y esta investigación puede alimentar el proceso parlamentario.

Recuadro 1.4. **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.
- *www.lawcom.gov.uk/publications.htm.* 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.

Fuente: www.lawcom.gov.uk.

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.[21] 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.[22]

1.6. 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.[23]

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.[24] 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.[25]

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.

A 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.[26]
- 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.[27]

- 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.
- Elaborar 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.
- Elaborar versiones sencillas de informes y propuestas.
- Nombrar 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.[28]

Recuadro 1.5. **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 PricewaterhouseCoopers 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.

Fuente: Respuesta del Gobierno al Cuarto Informe del Comité Selecto sobre Recuperación de Compensaciones, Cm 299, DSS, boletín de prensa del 2 de octubre de 1995; Gobierno a la consulta sobre esquema de recuperación de compensaciones, Evaluación de Costo de Cumplimiento: esquema de recuperación de compensaciones. Preparado a solicitud del Departamento de Seguridad Social, PricewaterhouseCoopers, 1996.

Notas

1. La información y orientación en esta sección provienen de varias fuentes, como A, Brazier, Post-Legislative Scrutiny, documento informativo número 6 (2005), Hansard Society, Londres y A. Brazier (ed.), Parliament, Politics and Law Making (2004), Hansard Society, Londres; European Commission (2008), Guide to Evaluating Legislation, Bruselas, disponible en: *http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/evaluation/evaluation_guide.pdf*; United Nations World Food Programme, Office of Evaluation, Monitoring & Evaluation Guidelines, disponible en: *http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ko/mekb_module_10.pdf*.
2. Department of Business, Innovation and Skills (2010a), Clarifying the Relationship between Policy Evaluation, Post-legislative scrutiny and Post-Implementation Review, Londres. Véase también Department of Business, Innovation and Skills (2010b), What happened next? A study of Post-Implementation Reviews of secondary legislation: Government Response, enero, Londres.
3. Para mayor información véase OECD (2011), A Practitioner's Guide to Perception Surveys, París. *www.oecd.org/regreform/perceptions*.
4. Más información disponible sobre el uso de técnicas de investigación para evaluación en:

   European Commission (2008), Guide to Evaluating Legislation *http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/evaluation/evaluation_guide.pdf*.

   United Nations World Food Programme, Office of Evaluation, Monitoring & Evaluation Guidelines, *http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ko/mekb_module_10.pdf*, y

   European Commission, Annexes to Impact Assessment Guidelines (2009); *http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf*.

5. A. Brazier (2003), *Parliament at the Apex*, Hansard Society, Londres. *www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2007/09/11/parliament-at-the-apex-parliamentary-scrutiny-and-regulatory-bodies.aspx.*

6. *www.riksdagen.se/templates/R_Page8391.aspx.*

7. *www.riksdagen.se/upload/Dokument/utskotteunamnd/utskott-uppfoljning-2011-en.pdf.*

8. La información sobre seguimiento y evaluaciones terminadas y en curso está disponible en el sitio Internet del Riksdag: *www.riksdagen.se/templates/R_Page_8391.aspx.*

9. Seguimiento y evaluación de los comités del Riksdag: una obligación constitucional. *www.riksdagen.se/upload/Dokument/utskotteunamnd/utskott-uppfoljning-2011-en.pdf.*

10. *Ibid.*

11. *www.riksdagen.se/templates/R_Page_20988.aspx* y *www.rifo.se*.

12. *www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/evaluation/Pages/default.aspx*.

13. El PCA en ocasiones se canaliza a la Unidad Parlamentaria Administrativa Auditora.

14. Swiss Federal Audit Office, Swiss Evaluation Society, Swiss Society of Administrative Sciences, European Evaluation Society.

15. *www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Pages/sachbereiche-gpk.aspx#procedures*, y las facultades se establecen en el artículo 169 de la Constitución Federal (Cst; RS 101) y el artículo 26 de la Ley del Parlamento (PA; RS 171.10).

16. *www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/evaluation/Pages/default.aspx*; y *www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Documents/merkblatt-untersuchungen-pvk-f.pdf*; *www.parlament.ch*.

17. *www.parlament.ch/e/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte-2011/Documents/jahresbericht-2010-pvk-e.pdf* del 27 de enero de 2011.

18. Más información sobre la Unidad de Escrutinio en *www.parliament.uk/scrutiny* y *www.parliament.uk/documents/commons/Scrutiny/081114SU%20leaflet.pdf.*

19. En Inter Parliamentary Union (2007), Tools for Parliamentary Oversight; A Comparative Study of 80 National Parliaments. *www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf* se encuentra disponible una descripción concisa del funcionamiento de los mecanismos parlamentarios de rendición de cuentas en la Cámara plenaria y también en los comités de supervisión.

20. Véase una comparación de las características de revisión parlamentaria en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido en Forcese, C. (2008), Fixing the Deficiencies in Parliamentary Review of Anti-terrorism Law: Lessons from the United Kingdom and Australia, IRPP Choices, 14 (4), cuadro 9, p. 18.

21. Por ejemplo, así sucedió con la Ley de Beneficencia del Reino Unido de 2006. Una sección de la Ley especificaba que: “El ministro, antes del final del periodo

de cinco años que empieza el día en que se aprueba la Ley, debe designar a una persona para que revise en lo general la operación de esta Ley. La revisión debe abordar, en particular, el efecto de la Ley en beneficencias, la confianza pública en las beneficencias, el nivel de donaciones de beneficencia y la disposición de los individuos a participar como voluntarios". Charities Act 2006, sección 73.

22. Debe designarse a una persona antes del 8 de noviembre de 2011 para que efectúe una revisión independiente de la Ley de Beneficencia 2006, como requiere la sección 73 de dicha Ley. El tiempo para la revisión misma no ha finalizado, pero es probable que la revisión tarde entre seis y nueve meses, para concluir en 2012. Una vez terminada, el informe de la revisión debe presentarse al Parlamento, United Kingdom Charities Act 2006, sección 73.

23. Hansard Society (Londres), (2011) Audit of Political Engagement 8, *www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2011/04/08/audit-of-political-engagement-8.aspx*. Las siete Auditorías de Compromiso Político previas se encuentran en *www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2011/04/08/audit-of-political-engagement.*

24. Inter Parliamentary Union (2006), Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice, *www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf.*

25. Inter Parliamentary Union, International Day of Democracy, (2010), Your Parliament, Working for You, Accountable to You, *www.ipu.org/dem-e/idd/leaflet10.pdf.*

26. *www.bis.gov.uk/files/file53236.pdf*.

27. *www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/*.

28. *www.parlament.hu/parl_en.htm*.

Capítulo 2

Evaluación *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.*

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

Chile 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.

Estructura general del Gobierno chileno

A diferencia de las anteriores, la Constitución de 1980 estableció un sólido sistema presidencial en Chile. El Presidente se elige por periodos de cuatro años (desde la modificación realizada a la Constitución en 2005)[1] y no puede ser reelecto de manera consecutiva. El Presidente tiene facultades amplias para nombrar a su gabinete sin ratificación del Legislativo.

El Poder Ejecutivo actual de Chile se compone de 22 ministros de Estado dentro de 20 ministerios. Los ministros sirven exclusivamente a discreción del Presidente. Cada ministerio debe articular una serie de objetivos firmes para cada ejercicio fiscal, y el Presidente utiliza estas metas ministeriales para juzgar el éxito de un departamento o ministro específico. Los funcionarios de gabinete tienen un nivel de autoridad significativo en sus propias dependencias.

Pese a la importancia que revisten en el establecimiento de prioridades generales del Gobierno y la coordinación de una respuesta uniforme a problemáticas, las reuniones de gabinete atienden, sobre todo, cuestiones generales. Los temas de políticas públicas más específicos a menudo se atienden en los ministerios, a través de comités interministeriales, que tratan los problemas fundamentales. Entre los temas destacan infraestructura, desarrollo y asuntos económicos, socioeconómicos y políticos. En caso de no llegarse a una decisión unánime sobre un tema en particular, el asunto pasa al "segundo nivel" (la oficina del Presidente) donde se toma una decisión definitiva. El Secretario General de la Presidencia mantiene al Presidente informado en detalle sobre todos los asuntos sometidos a discusión y tiene la principal responsabilidad de coordinar el trabajo de las comisiones ministeriales.

Cada ministerio se compone de una o más subsecretarías, cuyos encargados, llamados subsecretarios, son colaboradores directos del ministro. Los subsecretarios son responsables, entre otras cosas, de coordinar todas las acciones del ministerio y los servicios públicos relacionados, así como de regular la administración interna de cada ministerio. Algunos de los ministerios están distribuidos a lo largo del territorio y están representados por secretarios regionales ministeriales.

Debajo de las subsecretarías existen otros niveles jerárquicos como las divisiones, los departamentos, las secciones o las oficinas. Los ministros, los subsecretarios y los secretarios regionales ministeriales son nombrados directamente por el Presidente.

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 Presidente, los ministros de Estado, los ministros del Tribunal Superior de Justicia, el contralor general, los generales, almirantes, alcaldes y gobernadores. Además, 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.[2]

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.[3] 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. Asimismo, 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.[4]

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;[5] 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

Cuando 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. También 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. También 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.[6] 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.[7]

Segundo 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*.[8]
- 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.[9] Si el Presidente rechaza la propuesta, haciéndole observaciones o vetándola,[10] 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.[11]

2.2. 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.

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.

Sin embargo, en el Ejecutivo hay una serie de mecanismos de control y evaluación vinculados principalmente con la gestión fiscal, en especial en lo relacionado con el trabajo administrativo de las instituciones públicas. El enfoque de estas evaluaciones no es el marco legal, ya que la meta consiste en evaluar programas de gobierno, servicios públicos y proyectos generales.

Existen iniciativas recientes del Ejecutivo para adoptar algunas formas de análisis *ex ante* de leyes y regulaciones. En particular, vale la pena destacar los esfuerzos realizados por el Ministerio de Economía, sobre todo, la recién establecida División de Empresas de Menor Tamaño, que está considerando actualmente la introducción de un sistema de RIA en Chile, que contemplaría una evaluación *ex post* de las regulaciones que afectan a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Recuadro 2.1. **Sistema de gestión del desempeño del Ministerio de Finanzas de Chile**

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Finanzas ha desarrollado un sistema de gestión del desempeño que incluye una serie de herramientas de evaluación e indicadores de desempeño, para contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos a diversos programas, proyectos e instituciones. El sistema se centra en programas y servicios públicos que no necesariamente están establecidos legalmente desde un inicio y que son muy distintos de un proceso de evaluación *ex post* de leyes, especialmente del que está diseñando, en la actualidad, la Cámara de Diputados. Además, la gestión del desempeño del sistema de datos se deriva principalmente de las decisiones anuales que toma el Ejecutivo en términos de asignación de recursos.

El sistema de gestión del desempeño en el Ministerio de Finanzas incluye las siguientes herramientas:

- *Indicadores de desempeño*: Se utilizan para procesos, productos, resultados de mediano plazo y resultados finales (impacto), así como para medir la eficiencia, la eficacia y la calidad de los diversos programas gubernamentales sociales y económicos.
- *Evaluación institucional y de programas:* Es una forma de evaluación *ex post* que considera lo siguiente:
  - *Evaluación de programas de gobierno*: Con base en la metodología del marco lógico utilizada por organizaciones internacionales, la evaluación es llevada a cabo por paneles de expertos independientes a lo largo de un año. Los informes finales se envían al Congreso Nacional.
  - *Evaluación de impacto:* Esta evaluación requiere de más trabajo de campo; utiliza herramientas adicionales para obtener datos primarios, se concentra en los precedentes de los programas y diseña modelos analíticos más elaborados. Esta evaluación tiende a extenderse por más de un año, y rara vez se emplea en el contexto chileno.
  - *Evaluación integral del presupuesto:* Esta evaluación incluye un análisis institucional del diseño organizacional, la gestión de procesos clave, resultados, uso de recursos para el suministro de productos estratégicos, estadísticas sobre usuarios e indicadores de desempeño.
- *Programa de mejora de la gestión:* Este programa incluye el establecimiento de diversas metas de desempeño para todo el servicio público, cuyo cumplimiento se vincula con el pago de bonos temporales a los servidores públicos adscritos a la organización bajo escrutinio.
- *Balance integral de gestión:* Es un informe acerca de los objetivos, las metas de gestión y los resultados de un servicio público.

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 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*.

Recuadro 2.2. **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.

Fuente: OECD (2010), *Better Regulation in Europe: United Kingdom, OECD Publishing,* París. OECD (2010), *Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics,* OECD Publishing, París.

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.

Recuadro 2.3. **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.

Fuente: OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Spain*, OECD Publishing, París y *www.aeval.es/es/index.html.*

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

A 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 Subjefe 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.[12] 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.[13] 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.[14] 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.

Recuadro 2.4. **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 legislatif*) 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.

Fuente: *www.assemblee-nationale.fr/commissions/59051_tab.asp*; y *www.pco.parliament.govt.nz/law-drafting*.

- *Comisiones Unidas:* Las Comisiones Unidas pueden ser formadas por dos o más comisiones, de acuerdo con las indicaciones de la Cámara de Diputados.[15] 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.

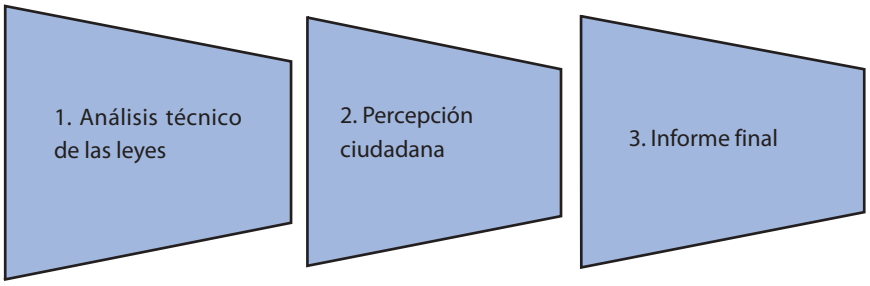
2.3. Experiencias actuales con la evaluación de la ley en Chile

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

Debido a 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:



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 (Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. **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 (véase el Apéndice C).

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.

Además, 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.

Fuente: *www.med.govt.nz* y Productivity Commission (2011).

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.

Cuadro 2.1. **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.*).

Cuadro 2.1. **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.

Fuente: Adaptado de Oficina de Información (2011), Working Paper on the Implementation of the Law Evaluation Department, Cámara de Diputados de Chile, marzo.

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 prelegislativa hasta su promulgación.
2. Identificación de las principales metas (objetivos) de la ley (generales y específicos). 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.

Recuadro 2.6. **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).

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.

Fuente: *www.vcec.vic.gov.au.*

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 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.*

Asimismo, 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, en el Capítulo 3 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: primero, 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. Segundo, 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. Tercero, 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. Cuarto, 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.

Notas

1. En agosto de 2005, el Congreso aprobó una iniciativa que contenía 58 reformas constitucionales, la cual fue respaldada por el Presidente Lagos. Entre las principales características de las reformas destacan las siguientes: el mandato Presidencial se redujo de seis a cuatro años; se eliminaron los senadores designados y los "senadores vitalicios", dejando únicamente a 38 miembros del Senado elegidos mediante voto popular; se eliminó la responsabilidad de las fuerzas armadas como "garantes institucionales", cambiando las funciones del Consejo Nacional de Seguridad y la restauración del poder al Presidente para cesar a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y las fuerzas del orden.
2. Entre 1990 y 2011, los legisladores chilenos presentaron 5 591 propuestas contra las 2 247 que presentó el Poder Ejecutivo. Sin embargo, sólo 1 662 propuestas del

Ejecutivo se promulgaron, contra 478 del Legislativo. Datos proporcionados por el Departamento de Evaluación de la Ley.

3. De acuerdo con el artículo 65 de la Constitución, una moción no puede ser propuesta por más de diez diputados o cinco senadores.

4. Artículo 14 de la Ley 18.918.

5. De acuerdo con el artículo 65 de la Constitución, entre las atribuciones exclusivas del Presidente de la República se encuentran las siguientes: imponer o eliminar gravámenes, crear nuevos servicios públicos o puestos en la administración pública y, en general, todos los proyectos que generan un nuevo gasto para el Estado. Una moción sobre cualquiera de esos temas resultaría inadmisible.

6. Artículo 66 de la Constitución.

7. Artículo 68 de la Constitución.

8. Artículo 70 de la Constitución.

9. Artículo 72 de la Constitución.

10. Artículos 32 a 36 de la Ley 18.918.

11. Artículo 75 de la Constitución.

12. Título II del Reglamento Interno, en su artículo 212 y siguientes, al igual que el artículo 17 de la Ley 18.918.

13. Toda la información sobre ellas se puede encontrar en *www.camara.cl.*

14. Artículo 229 del Reglamento Interno.

15. Artículo 228 del Reglamento Interno.

Capítulo 3

Conclusión: Evaluación y recomendaciones

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. 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 para Chile de desarrollar un modelo innovador y exitoso. Sin embargo, resulta esencial establecer criterios claros para el análisis, así como imponer prioridades en términos de las leyes o los temas que deben atenderse, y garantizar que se cuente con los recursos técnicos y financieros suficientes para llevar a cabo el proceso de revisión, así como los aspectos institucionales pertinentes 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 evaluación 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.*

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.

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.

Asimismo, 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 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 OCDE, como en el Reino Unido (véase el Recuadro 3.1), 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.

Recuadro 3.1. **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 poslegislativo.

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.

Recuadro 3.2. **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 (véase el Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. **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.

Fuente: *www.bis.gov.uk/files/file53236.pdf*.

Recomendaciones

Se sugiere comentar las siguientes recomendaciones entre las autoridades chilenas a fin de consolidar un sistema de evaluación *ex post* en la Cámara de Diputados, sobre la base de buenas prácticas internacionales y con la finalidad de mejorar el sistema de gestión

regulatoria en el país. Las recomendaciones se dividen en tres categorías: institucionales, metodológicas y de gobernanza.

Temas institucionales

La consolidación del Departamento de Evaluación de la Ley se beneficiaría al poner en marcha las siguientes consideraciones:

1. Apoyo político firme

El compromiso y el apoyo políticos al trabajo del Departamento de Evaluación de la Ley deben ser explícitos y sostenidos en el tiempo. Los hallazgos que se desprendan de los informes de evaluación podrían plantear inquietudes acerca del trabajo de dependencias específicas, razón por la que resulta crucial contar con un respaldo firme para proteger su independencia y objetividad.

2. Independencia y no afiliación partidista

Los prerrequisitos para un funcionamiento exitoso del Departamento de Evaluación de la Ley consisten en independencia y ausencia de afiliación partidista. Estas características favorecerían considerablemente la autonomía funcional del Departamento.

El director del Departamento debe ser nombrado por la Legislatura, idealmente por voto unánime. Asimismo, debe contar con independencia legal y libertad plena para nombrar a su personal. A lo anterior, debe añadirse que sus credenciales deben hacerse explícitas. Esto haría hincapié en la complejidad del proceso de evaluación y apoyaría su nombramiento como la única persona con probabilidades de comprender plenamente las implicaciones prácticas.

3. Mandato y recursos

El mandato del Departamento de Evaluación de la Ley debe hacerse más explícito con respecto al alcance del trabajo de evaluación de la ley, es decir, en términos de los tipos de informes y análisis que debe generar y de la claridad de los criterios técnicos para seleccionar las leyes que se revisarán. La Cámara de Diputados debe tener una responsabilidad y un papel definidos en la selección de la ley que se evaluará.

Los recursos (financieros, humanos, técnicos, *etc.*) canalizados al Departamento de Evaluación de la Ley deben ser proporcionales a su mandato, de manera que éste se cumpla de forma adecuada e integral.

4. Relación con las comisiones legislativas y los diputados

El papel del Departamento de Evaluación de la Ley con respecto al Comité de Evaluación de la Ley, las comisiones legislativas y los diputados debe establecerse con claridad en la legislación, en lo que se refiere a solicitudes de análisis especiales.

En este sentido, podrían organizarse audiencias con el director del Departamento de Evaluación de la Ley, de forma que las comisiones sean notificadas sobre los resultados de los informes de evaluación.

5. Acceso pleno a la información

Las atribuciones del Departamento de Evaluación de la Ley para solicitar información del Poder Ejecutivo deben hacerse explícitas en su mandato legal.

6. Comunicaciones

La información proporcionada por el Departamento de Evaluación de la Ley deberá ponerse a disposición de todos los partidos políticos y del público, al mismo tiempo.

Así, deberán programarse formalmente las fechas de publicación de los principales informes y análisis, en particular con la finalidad de coordinarlas con las deliberaciones del Congreso. El trabajo del Departamento necesita planearse con atención para no adelantarse a los informes del Gobierno.

El Departamento deberá publicar sus informes con su propio nombre, en lugar de transferirlos a otras instituciones gubernamentales o legislativas para su publicación.

Temas metodológicos

El trabajo del Departamento de Evaluación de la Ley se beneficiaría de poner en marcha las siguientes consideraciones:

1. Sistematización de los métodos de trabajo

Existe una oportunidad de mejorar la sistematización de los métodos de trabajo y el enfoque de la evaluación *ex post*. Tomando como base las lecciones aprendidas a partir del proyecto piloto y la valiosa experiencia generada, el Departamento deberá continuar desarrollando un modelo sólido para la evaluación de la ley, que sea técnicamente fuerte y pueda replicarse para diferentes tipos de normas jurídicas.

2. Criterios claros y priorización para la evaluación de la ley

El Legislativo debe adoptar la propuesta presentada por el Departamento de Evaluación de la Ley para establecer criterios claros para la revisión de las leyes. La experiencia internacional muestra que es necesario que las revisiones se realicen para aquellas leyes que generen el mayor impacto y los costos más altos para la sociedad o en los casos donde se encuentre el máximo beneficio neto. El Departamento debe también desarrollar un sistema de establecimiento de prioridades que pueda aplicarse sobre bases anuales y, con esta información, la Cámara de Diputados presentará la propuesta de las leyes que se evaluarán. Dada la limitación de recursos para la evaluación *ex post*, es necesario que se realice una selección estratégica de las leyes para revisión.

3. Cuantificación del análisis

El ejercicio de la práctica *ex post* se fortalece al acompañarse con análisis cuantitativos de los costos y beneficios del impacto regulatorio. El Departamento debe incluir, gradualmente, técnicas de cuantificación en sus metodologías y mejorar las prácticas de recopilación de datos. Lo anterior contribuiría a comunicar mejor, al público en general, el valor derivado de la evaluación de la ley.

4. Consulta y percepción ciudadana

El Departamento debe utilizar técnicas diversas para comprender las perspectivas ciudadanas relacionadas con las leyes y sus efectos. Resulta importante considerar que es necesario desarrollar cierto grado de experiencia entre el personal del Departamento y, que a su vez, exista la posibilidad de contratar externamente la realización de encuestas sistemáticas y la aplicación de otras técnicas.

Temas de gobernanza

Chile se beneficiaría si tuviera en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Desarrollar un sistema de gestión regulatoria integral e introducir el análisis *ex ante*

La evaluación *ex post* es la última etapa del ciclo regulatorio. Por esta razón, es necesario actualizar otras fases del ciclo conforme con las mejores prácticas de la OCDE, como el caso de la aplicación de técnicas de evaluación *ex ante* para prever el impacto de los mensajes presentados por el Ejecutivo. La introducción de una herramienta tal ofrecería información valiosa para una evaluación *ex post*. Tanto la evaluación *ex ante* como la *ex post* son actividades necesarias y complementarias para lograr un sólido sistema de gestión regulatoria.

2. Coordinación entre instituciones regulatorias

La evaluación *ex post* requiere de información que sólo es propiedad de las dependencias del Poder Ejecutivo. Por esta razón, el Departamento de Evaluación de la Ley deberá interactuar de forma continua con estas instituciones. Es necesario prever mecanismos de coordinación para facilitar estas interacciones.

Bibliografía

Better Regulation Executive (2009), *The Benefits of Regulation: A Public and Business Perception Study*, Fresh Minds, Londres.

Brazier, Alex (2003), *Parliament at the Apex*, Hansard Society, Londres.

Brazier, Alex (2004), *Briefing Paper 5: Pre-Legislative Scrutiny*, Hansard Society, Londres, julio.

Brazier, Alex (2004), *Parliament, Politics and Law Making: Issues and Developments in the Legislative Process*, Hansard Society, Londres.

Brazier, Alex (2005), *Briefing Paper 6: Post-Legislative Scrutiny*, Hansard Society, Londres, mayo.

Brazier, Alex y V. Ram (2006), *The Fiscal Maze, Parliament, Government and Public Money*, Hansard Society, Londres.

Brazier, Alex, S. Kalitowski y G. Rosenblatt con M. Korris (2008), *Law in the Making: Influence and Change in the Legislative Process*, Hansard Society, Londres.

Clapinska, Lydia (2006), *Post-legislative scrutiny of legislation derived from the European Union. Institute of Advanced Legal Studies*, School of Advanced Study, University of London.

Department of Business, Innovation and Skills (2010a), *Clarifying the Relationship between Policy Evaluation, Post-legislative scrutiny and Post-Implementation Review*, Londres.

Department of Business, Innovation and Skills (2010b), *What happened next? A study of Post-Implementation Reviews of secondary legislation: Government Response*, enero, Londres.

Department of Education, Science and Training (2008), "Valuing University Research", *www.dest.gov.au/archive/highered/respubs/value/chap5.htm*.

Departamento de Evaluación de la Ley (2011), *Estado de Avance – Evaluación de la Ley. Metodología aplicada Ley No. 20.413 que establece el principio del donante universal en materia de trasplante de órganos*, Cámara de Diputados, Santiago, julio.

Departamento de Evaluación de la Ley (2011), *Evaluación de la Ley No. 20.413 que modifica la Ley N° 19.451, con el fin de determinar quiénes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad"*, Cámara de Diputados, Santiago, septiembre.

Dirección de Presupuestos (2005), *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena*, Gobierno de Chile, Santiago.

European Commission (2005), Ex post *Evaluation of EC Legislation and its Burden on Business*, Bruselas.

Gallas, T. (2001), "Evaluation in EC Legislation" in: *Statute Law Review*, Vol. 22, No. 2, p. 95.

Hansard Society (2011), *Audit of Political Engagement*, No. 8, Hansard Society, Londres.

House of Lords Constitution Committee (2004), *Parliament and the Legislative Process*, HL 173, Londres.

Inter Parliamentary Union (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A guide to Good Practice*, Ginebra.

Inter Parliamentary Union (2007), *Tools for Parliamentary Oversight; A Comparative Study of 80 National Parliaments*, Ginebra.

Inter Parliamentary Union (2010), *Your Parliament, Working for You, Accountable to You*, Ginebra.

Law Commission (2006), *Post-Legislative Scrutiny*, Consultation Paper No. 178, Law Commission 302, octubre, Londres, pp. 30, 32.

Mader, L. (2001), "Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation", en: *Statute Law Review*, Vol. 22, No. 2, pp. 119-124.

Mather, G. y F. Vibert (2006), *Evaluating Better Regulation: Building the System*, A report for the City of London Corporation, European Policy Forum, septiembre.

OECD (2004), *Budgeting in Chile*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 4, No. 2, París.

OECD (2009a), *Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 and 2008*, París. Disponible en *www.oecd.org/regreform/indicators*.

OECD (2009b), *Regulatory Impact Analysis – A Tool for Policy Coherence*, París.

OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, París.

OECD (2010b), *Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, París.

OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Spain*, París.

OECD (2010d), *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth*, París.

OECD (2011), *Government at a Glance*, OECD Publishing, París.

Office of the Leader of the House of Commons (2008), *Post-Legislative Scrutiny—The Government's Approach*, Cm 7320, Londres.

Oficina de Informaciones (2011), *Documento de Trabajo para la Implementación del Departamento de Evaluación de la Ley*, Cámara de Diputados, Santiago, marzo.

Oliver, D. (2006), "Improving the Scrutiny of Bills: The Case for Standards and Checklists", en: *Public Law*, Vol. 219, Londres.

Privy Office (2001), *Fundamentals of the Government's Law-making Activity in Privy Council Office, Guide to Making Federal Acts and Regulations*, Ottawa.

Productivity Commission (2011), *Annual Review of Regulatory Burdens on Business: Identifying and Evaluating Regulation Reforms*, Issues Paper, Canberra.

Smookler, J. (1996), "Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny" en: *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 3, pp. 522-535.

Apéndice A

Revisión regulatoria y evaluación *ex post* en el Gobierno central

		Cláusulas de vencimiento		Requerimientos de revisión automática	
	La evaluación *ex post* periódica de la normatividad existente es obligatoria	Se utilizan para las leyes primarias	Se utilizan para las normas subordinadas	Leyes primarias específicas incluyen requisitos de revisión automática	Las normas subordinadas incluyen requisitos de revisión automática
Alemania	Para ámbitos específicos	●	●	●	●
Australia	Para todos los ámbitos de política pública	●	●	●	●
Austria	No se requiere	●	●	●	●
Bélgica	Para ámbitos específicos	❍	❍	●	●
Canadá	Para ámbitos específicos	●	●	●	●
Chile	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Corea del Sur	Para todos los ámbitos de política pública	●	●	●	●
Dinamarca	Para ámbitos específicos	❍	❍	●	❍
Eslovenia	No se requiere	❍	❍	❍	❍
España	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Estados Unidos	Para ámbitos específicos	●	●	❍	❍
Estonia	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Finlandia	Para ámbitos específicos	●	●	●	●
Francia	Para ámbitos específicos	●	❍	●	●
Grecia	Para todos los ámbitos de política pública	❍	❍	❍	❍
Hungría	Para todos los ámbitos de política pública	❍	❍	●	❍
Irlanda	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Islandia	Para ámbitos específicos	●	●	●	❍
Israel	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Italia	Para ámbitos específicos	❍	❍	●	●
Japón	Para todos los ámbitos de política pública	❍	❍	●	❍
Luxemburgo	Para ámbitos específicos	❍	❍	●	●
México	Para ámbitos específicos	❍	❍	❍	❍
Noruega	Para todos los ámbitos de política pública	❍	❍	●	❍
Nueva Zelanda	Para ámbitos específicos	●	●	●	❍
Países Bajos	Para ámbitos específicos	❍	❍	●	❍
Polonia	Para ámbitos específicos	❍	❍	❍	❍
Portugal	Para ámbitos específicos	❍	❍	●	●
Reino Unido	Para ámbitos específicos	●	●	●	●
República Checa	No se requiere	❍	❍	❍	❍
República Eslovaca	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Suecia	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Suiza	Para ámbitos específicos	●	●	●	●
Turquía	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Brasil	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Rusia	No se requiere	❍	❍	❍	❍
Total OCDE 34		**12**	**11**	**20**	**13**

● Sí
❍ No

Fuente: OECD (2010), "Evaluating Regulatory Performance" en: *Government at a Glance 2011*, Cap. 10, París.

Apéndice B

El diseño institucional de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos

La Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO) se fundó el 12 de julio de 1974 con la promulgación de la Ley de Control de Confiscación y Presupuesto Parlamentario (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*, P.L. 93-344).

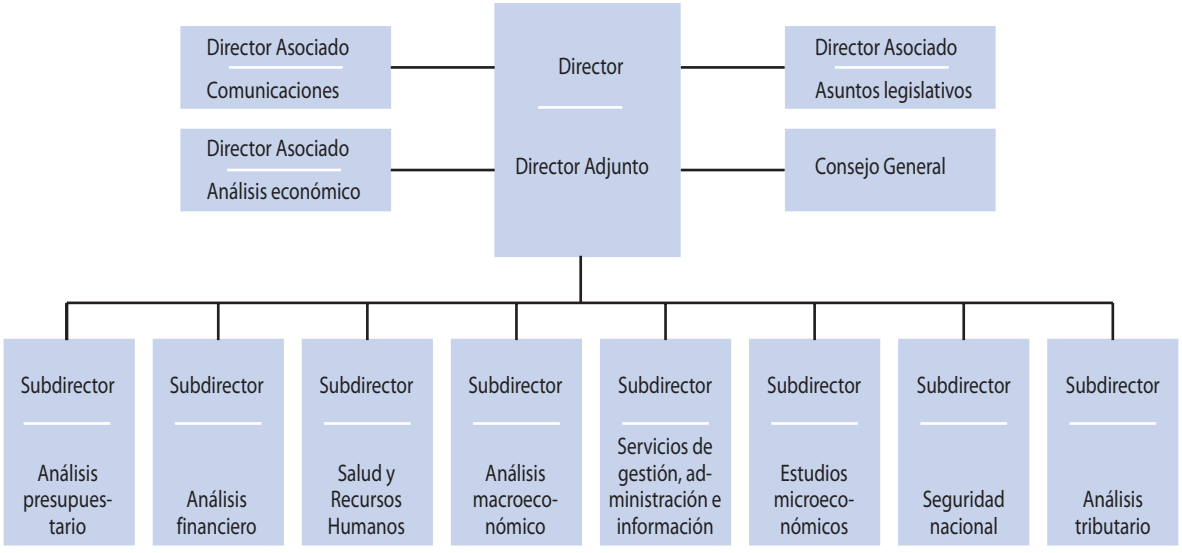
El mandato de la CBO consiste en proporcionar al Congreso lo siguiente:

- Análisis objetivos, apartidistas y oportunos para contribuir a la toma de decisiones presupuestales y económicas sobre la amplia gama de programas que cubre el presupuesto federal.
- La información y las estimaciones que se requieren para el proceso presupuestario del Congreso.

El vocero de la Cámara de Representantes y el presidente *pro tempore* del Senado nombran en conjunto al director de la CBO, después de considerar las recomendaciones de los dos comités de presupuesto. El nombramiento tiene una duración de cuatro años, sin límite a la cantidad de veces que un director puede ser ratificado. Sin embargo, cada Cámara del Congreso puede emitir una resolución para despedir al director. Al término de la vigencia del nombramiento, la persona que funge como director puede continuar en el puesto hasta que se nombre un sucesor.

La CBO emplea, actualmente, cerca de 250 personas. Se compone principalmente de economistas y analistas de políticas públicas. Cerca de tres cuartas partes de su personal profesional cuenta con títulos avanzados, en su mayoría de economía o de políticas públicas.

El director nombra a todo el personal de la CBO, incluso al director adjunto, y todos los nombramientos se basan exclusivamente en la competencia profesional, sin importar la afiliación política. Las remuneraciones del director y del director adjunto se establecen por ley, de acuerdo con la tasa anual de remuneración de los funcionarios de la Cámara de Representantes y de Senadores. El director determina la remuneración del resto del personal.



Fuente: www.cbo.gov/aboutcbo/organization/.

Apéndice C

El Código de Buenas Prácticas Regulatorias de Nueva Zelanda

De acuerdo con el Código de Buenas Prácticas Regulatorias (*Code of Good Regulatory Practice*), la evaluación *ex post* de leyes en Nueva Zelanda debe observar los siguientes criterios:

Eficiencia

Adoptar y mantener sólo normas cuyos costos para la sociedad se justifiquen con los beneficios que le generan y que logren sus objetivos al menor costo, tomando en consideración enfoques alternativos a la regulación.

Lineamientos de eficiencia

- Consideración de alternativas a la regulación: el diseño regulatorio debería incluir la identificación y evaluación de las alternativas regulatorias y no regulatorias más viables para atender el problema.
- Regulación mínima necesaria: cuando la intervención del Gobierno sea deseable, las medidas regulatorias deberán ser las mínimas requeridas, y las menos distorsionantes, para lograr los resultados deseados.
- Los beneficios regulatorios superan a los costos: en términos generales, deberán seleccionarse y ponerse en marcha las propuestas con el mayor beneficio neto para la sociedad.
- Costo de cumplimiento razonable: la carga impuesta a la sociedad por el cumplimiento de la regulación deberá ser razonable y justa en comparación con el beneficio regulatorio esperado.
- Impacto fiscal mínimo: los reguladores deberán desarrollar medidas normativas de forma que minimicen el impacto financiero por administración y ejecución.
- Impacto adverso mínimo para la competencia: la regulación deberá estar diseñada para tener un impacto negativo mínimo sobre la competencia.
- Compatibilidad internacional: a fin de maximizar los beneficios del comercio, en los casos en los que resulte apropiado, las medidas o estándares regulatorios deberán ser compatibles con las correspondientes normas o prácticas internacionales o aquellas aceptadas a nivel internacional.

Eficacia

La regulación deberá diseñarse para lograr el resultado de política pública deseado.

Lineamientos de eficacia

- Nivel de cumplimiento razonable: Una regulación no es eficiente ni eficaz si no se cumple con ella o no se puede ejecutar efectivamente. Las medidas regulatorias deben contener estrategias que garanticen el más alto grado de cumplimiento, al costo más bajo posible para todas las partes. El impacto por incentivos debe hacerse explícito en cualquier propuesta regulatoria.

- Compatibilidad con el conjunto general de leyes, incluidos la legislación que enmienda, los estatutos que se aplican a dicho conjunto y su interpretación jurídica.
- Cumplimiento de los principios básicos del sistema legal y constitucional, lo que incluye el Tratado de Waitangi y las obligaciones internacionales de Nueva Zelanda.
- Flexibilidad de la regulación y los estándares: las medidas regulatorias deben ser susceptibles de revisión, para ser ajustadas y actualizadas, de acuerdo con cambios de circunstancias.
- Deben utilizarse requisitos basados en el desempeño, que especifiquen resultados más que insumos, a menos que sean inevitables los requisitos prescriptivos. Con esto se contribuirá a garantizar que los resultados normativos sean predecibles y a facilitar la innovación.
- Revisar las regulaciones de forma sistemática para garantizar que sigan cumpliendo con eficacia y eficiencia los objetivos para los que se diseñaron.

Transparencia

El proceso de elaboración de normas debe ser transparente, tanto para quienes toman las decisiones como para las partes afectadas por la regulación.

Lineamientos de transparencia

- Definición adecuada del problema: identificar la naturaleza y el alcance del problema es un paso clave en el proceso de evaluación de la necesidad de la acción gubernamental. Una definición correcta del problema indicará soluciones potenciales y eliminará otras que claramente no son apropiadas.
- Identificación clara del objetivo de la regulación: la meta de política pública debe estar claramente especificada con respecto al problema y tener un vínculo claro con la política gubernamental.
- Análisis costo-beneficio: las propuestas de regulación deben sujetarse a un análisis sistemático de costos y beneficios. Los recursos invertidos en la estimación del costo-beneficio deberán crecer a medida que aumenta el impacto potencial de la regulación.
- Evaluación de riesgo: las propuestas regulatorias deben sujetarse a una evaluación de riesgo, que deberá ser tan detallada como convenga según las circunstancias.
- La consulta pública como parte del proceso de desarrollo de políticas públicas debe ser tan extensa como sea posible, según las circunstancias. Un programa de consulta bien diseñado e implementado puede contribuir a regulaciones de mejor calidad, identificación de las alternativas más eficaces y menores costos para las empresas y el Gobierno, así como asegurar mayor cumplimiento y fomentar respuestas regulatorias más rápidas ante condiciones cambiantes.
- Enfoques directos para el problema: En general, la adopción de un enfoque directo dirigido a la raíz del problema identificado será garantía de lograr un resultado más eficiente y eficaz, en comparación con una respuesta indirecta.

Claridad

Los procesos y requerimientos regulatorios deberán ser tan entendibles y accesibles como sea practicable.

Lineamientos de claridad

- Hacer las cosas tan sencillas como sea posible, pero no más simples en términos de lograr el objetivo regulatorio.
- Redacción en lenguaje claro: en los casos en los que sea posible, los instrumentos regulatorios deberán redactarse en un lenguaje que apunte a la claridad y simplicidad, reduzca la incertidumbre y permita que las partes afectadas comprendan mejor las consecuencias de las medidas regulatorias.
- La discreción debe mantenerse al mínimo, pero siendo congruente con la necesidad de que el sistema sea justo. Una buena regulación debe intentar minimizar y estandarizar el ejercicio de la discreción burocrática a fin de reducir las discrepancias entre reguladores del Gobierno, la incertidumbre y los costos de cumplimiento.
- Asimismo, para garantizar el cumplimiento, es fundamental educar al público acerca de sus obligaciones regulatorias.

Equidad

La regulación debe ser justa y tratar de forma equitativa a los afectados.

Lineamientos de equidad

- Las obligaciones, estándares y sanciones deben estar diseñadas de manera tal que puedan imponerse con imparcialidad y congruencia.
- La regulación debe ser coherente con los principios de la Ley de Derechos de Nueva Zelanda de 1990 (*New Zealand Bill of Rights Act*) y la Ley de Derechos Humanos de 1993 (*Human Rights Act*) y las expectativas de los afectados por ella, en términos de sus derechos legales, deben cumplirse.
- Personas en situaciones similares deben ser tratadas de manera similar. Asimismo, las personas en posiciones distintas pueden ser tratadas de forma diferente.
- Los procesos y procedimientos del sistema regulatorio deben ser confiables: un sistema regulatorio se considera justo o equitativo cuando las personas están de acuerdo con las reglas del sistema y cualquier resultado de éste se considera justo.

Fuente: www.med.govt.nz/business/regulatory-reform/information-for-policy-makers/ code-of-good-regulatory-practice.

Apéndice D

La Ley de Estaciones de Servicio (o Ley de la Bomba de Gasolina): Evaluación realizada por el Parlamento sueco

Este estudio de caso ofrece un ejemplo de los temas considerados en una evaluación legislativa *ex post* realizada por el Riksdag sueco (Asamblea legislativa de Suecia). El Comité de Transporte y Comunicaciones dio seguimiento a la forma en la que se puso en marcha y las consecuencias que trajo consigo la introducción de la ley sobre la obligación de ofrecer combustibles renovables, la Ley de Estaciones de Servicio.[1]

El estudio de caso, editado a partir del informe de evaluación, muestra algunas de las características clave utilizadas.

- El uso de preguntas clave.
- El enfoque sobre el impacto económico.
- Impacto diferencial, en especial geográfico.
- Diferentes métodos utilizados, información estadística, estudios de caso.
- La colaboración de organismos externos, como las asociaciones empresariales.
- La importancia de los aspectos prácticos de implementación (como la señalización).
- La importancia de la información y las estadísticas gubernamentales.
- La cobertura de los medios.
- La necesidad de seguimiento adicional.
- El arribo a conclusiones y la presentación de recomendaciones.

Antecedentes de la Ley. En diciembre de 2005, el Riksdag decidió adoptar la propuesta del Gobierno para una nueva ley sobre la obligación de ofrecer combustibles renovables, también conocida como la *Ley de la Bomba de Gasolina*. La Ley establecía que, a partir del 1 de abril de 2006, las principales estaciones de servicio se verían obligadas a ofrecer combustibles renovables, tales como el etanol o el biogás. El objetivo de la decisión consistía en reducir las emisiones de bióxido de carbono al mejorar la disponibilidad de combustibles renovables.

Motivar la evaluación. El Comité de Transporte y Comunicaciones decidió, en junio de 2008, que daría seguimiento a la implementación y a las consecuencias de la introducción de la Ley de la Bomba de Gasolina. El trabajo de seguimiento dio inicio en febrero de 2009.

Se nombró un grupo especial de seguimiento en el Comité, con un representante de cada partido en el Parlamento. La asignación fue realizada por la *Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria*, en colaboración estrecha con el Secretariado del Comité.

Preguntas clave. El informe se estructuró en torno a una serie de preguntas clave, entre las que destacan las siguientes:

- ¿Cómo se desarrolló la venta de combustibles renovables en relación con el objetivo del Riksdag de que el 5.75% de todos los combustibles vendidos para fines de transporte fuera de combustibles renovables para el año 2010?

- ¿Hasta qué punto existen estaciones de servicio que ofrecen combustibles renovables en diferentes partes del país?
- ¿Qué impacto tuvo la introducción de la legislación sobre el desarrollo general del sector de combustibles en diferentes partes del país?
- ¿Cuál ha sido el desarrollo de infraestructura para diversos tipos de combustibles renovables desde 2006?
- ¿Cuáles han sido las consecuencias en zonas menos pobladas del país en lo que respecta a la cercanía de los servicios y las distancias recorridas (incluyendo consideraciones ambientales)?
- ¿Ha considerado la Agencia Sueca de Transporte la posibilidad de aumentar el acceso a los combustibles renovables por medio de mayor señalización?

Algunos ejemplos de problemáticas y cuestionamientos clave que se presentan en el informe de evaluación se describen en mayor detalle a continuación:

La Ley de la Bomba de Gasolina y la neutralidad técnica. Antes de la introducción de la Ley de la Bomba de Gasolina se ponía énfasis en que la legislación debía ser técnicamente neutral y eficiente en términos de costos. La neutralidad técnica significa que la legislación no depende de la tecnología elegida para lograr el impacto deseado o minimizar el impacto negativo de una actividad. Si la legislación es general, será posible garantizar que se logren sus objetivos, incluso si cambia la tecnología.

¿Alguno de los combustibles renovables se beneficia más que otros como resultado de las medidas tomadas por el Gobierno central, derivadas de la decisión del Riksdag de introducir la Ley de la Bomba de Gasolina?

No existen señales de que cualquier aspecto de la Ley de la Bomba de Gasolina favorezca o funcione en contra de cualquier combustible, en relación con otros. Sin embargo, el material de apoyo generado durante el curso del seguimiento muestra que, incluso cuando se introdujo la legislación, los costos de inversión por instalar bombas de gasolina variaban considerablemente dependiendo del tipo de combustible, lo que tampoco ha cambiado después de su entrada en vigor. Incluso cuando la intención de la legislación no era la de fomentar el uso de algún combustible renovable específico, esto es lo que sucedió en la práctica.

¿Existe alguna correlación entre la introducción de la Ley de la Bomba de Gasolina y la disminución en el número de estaciones de servicio en zonas poco pobladas? Desde 2006, el número de estaciones de servicio cerradas cada año en Suecia ha ido en aumento. No es posible, a partir de este seguimiento, concluir que la Ley de la Bomba de Gasolina es la causa de lo sucedido. Sin embargo, en algunos casos, la Ley podría haber contribuido a los cierres. Se teme que la Ley de la Bomba de Gasolina tenga cierta influencia en los futuros cierres de estaciones de servicio.

La Ley de la Bomba de Gasolina ha provocado, en ciertos casos, una seria presión económica para los propietarios de las estaciones de servicio cuando ellos mismos han tenido que sufragar los costos de inversión de las bombas que suministran combustible renovable. La posibilidad de usar combustibles renovables ha aumentado de forma considerable desde la entrada en vigor de la Ley de la Bomba de Gasolina. Sin embargo, existen grandes diferencias geográficas con respecto a la posibilidad de acceder a combustibles renovables, tanto en las diferentes partes del país como entre las zonas rurales y urbanas.

No se cuenta con estadísticas publicadas que ofrezcan información suficiente acerca del número de estaciones de servicio y la cantidad de ellas que suministra combustibles renovables en diferentes partes del país. Es importante dejar claro qué autoridad tendrá la responsabilidad de obtener estos datos en el futuro.

Relación con la información gubernamental. ¿Qué informe se ha presentado al Riksdag a la luz de la evaluación del Comité de Transporte y Comunicaciones con respecto al seguimiento e informe posterior?

- Los análisis realizados de iniciativas presupuestales y demás elementos en relación con el seguimiento muestran que todavía no se ha presentado un informe correspondiente al solicitado por el Comité.
- No se han presentado informes adicionales, ni de acuerdo con el anuncio del Riksdag ni en relación con lo que el Comité expresó respecto del seguimiento y la presentación de información.
- El seguimiento también indica que resulta difícil tener acceso a información que, además de las estadísticas agregadas a nivel nacional, dé una idea del desarrollo del número de estaciones de servicio que ofrecen etanol en diferentes partes del país. Lo anterior sucede tanto en el caso de la información actual, como en el de la relacionada con la situación de algunos años atrás.
- El seguimiento indica que todavía no se cuenta con un monitoreo sistemático y periódico del número de estaciones de servicio y de aquellas que ofrecen combustibles renovables en diferentes partes del país. En la actualidad, tampoco existe una agencia responsable del seguimiento de este asunto.
- No se cuenta con información relativa a una fecha límite estimada para informar. Tampoco se sabe de alguna otra presentación, según lo solicitado en el informe del Comité de Transporte y Comunicaciones previo a la entrada en vigor de la Ley de la Bomba de Gasolina. En este sentido, sería razonable suponer que el Gobierno responderá oportunamente al Riksdag acerca de estos asuntos.
- La falta de informes solicitados por el Riksdag durante el Gobierno anterior y el actual redujo las condiciones previas para una posible revisión, de acuerdo con las intenciones de implementar gradualmente la legislación.

Uso de material comparativo. El análisis de documentos de la Unión Europea y las respuestas a las preguntas dirigidas a los servicios de investigación de otros parlamentos revelan que ningún otro país europeo ha introducido legislación similar a la Ley de la Bomba de Gasolina.

Uso de estudios de caso. Los resultados de los estudios de caso en el seguimiento realizado en los condados de Värmland, Kronoberg y Västerbotten muestran que las racionalizaciones estructurales de mayor envergadura se realizaron donde los volúmenes de ventas son bajos. También se han observado diversos casos en los que las empresas petroleras han preferido cancelar sus contratos con las estaciones de servicio con bajos volúmenes de ventas.

Uno de los problemas destacados por varios de los entrevistados es que, en relación con las racionalizaciones actuales, los operadores de estaciones desean seguir administrando su estación de servicio, incluso después de que la empresa que distribuye los combustibles expresa que desea cancelar las operaciones. Según la estructura de propiedad, podría presentarse la situación en la que la empresa distribuidora de combustible no desea asumir los costos de eliminar la contaminación del suelo si la estación de servicio sigue siendo

operada por otro propietario. Para las estaciones de servicio amenazadas con el cierre, y especialmente las más pequeñas con márgenes económicos limitados, esto puede tener un impacto decisivo en sus posibilidades de seguir operando.

Sin embargo, también se observan ejemplos de propietarios individuales que asumen los costos de inversión, lo que ha sido destacado por la Asociación Sueca de Comerciantes de Gasolina, pues unos márgenes limitados, en combinación con una situación económica en la que los bancos se muestran muy precavidos al momento de extender préstamos, pueden dificultar la obtención de financiamiento para estas inversiones.

Impacto en los medios. Desde la entrada en vigor de la Ley de la Bomba de Gasolina, los críticos en los medios han citado la Ley como la razón del cierre de muchas estaciones de servicio. A pesar de que el número de estaciones de servicio cerradas cada año ha aumentado desde 2006, no es posible concluir que los cierres a la fecha se puedan atribuir a la Ley de la Bomba de Gasolina aunque, en algunos casos, pueda haber sido un elemento que haya contribuido. Una serie de cierres o de conversiones a estaciones de servicio automatizadas son el resultado de las racionalizaciones estructurales aplicadas por las compañías de distribución de combustibles en los últimos años.

Cambios en el número de estaciones de servicio. El seguimiento muestra que al mismo tiempo que el número total de estaciones de servicio ha ido a la baja, el número de estaciones de servicio que ofrecen combustibles renovables se multiplicó desde 2005. El mayor aumento se refiere al suministro de E85, que aumentó de cerca de 300 estaciones de servicio en 2005 a 1 493 en septiembre de 2009. El número de estaciones de servicio que ofrecen gas metano para vehículos ha aumentado de 62 a 103 durante el mismo periodo. Sin embargo, la oferta de RME (éter metílico de colza, por sus siglas en inglés) disminuyó de un total de 23 estaciones de servicio en 2005 a 14 en septiembre de 2009.

Aspectos prácticos de señalización. Antes de la entrada en vigor de la Ley de la Bomba de Gasolina, el Comité de Transporte y Comunicaciones subrayó que debía utilizarse señalización para mejorar el acceso a combustibles renovables, mientras que, al mismo tiempo, había razones para limitar el número de señales en las carreteras. Con la organización que existía cuando se promulgó la Ley de la Bomba de Gasolina, el Comité de Transporte y Comunicaciones destacó que era tarea de la Administración Sueca de Caminos considerar la posibilidad de una mejor señalización para las estaciones de servicio que ofrecieran combustibles renovables.

Durante el seguimiento se encontró que no existe un registro nacional general del número de solicitudes y casos otorgados para nueva señalización. El seguimiento muestra que, a la fecha, se han tomado medidas muy limitadas para mejorar la señalización a las estaciones de servicio que suministran combustibles renovables. La nueva señalización se centra principalmente en las estaciones donde se ofrece gas metano para vehículos. La Asociación Sueca de Gas actualiza continuamente, en Internet, la lista de lugares que ofrecen gas metano para vehículos. Un inventario rápido por medio de verificaciones físicas realizadas por la Administración Sueca de Caminos muestra que las mejorías en la señalización dependen, en parte, de las ambiciones de cada empresa o estación de servicio individual y, en parte, de los cambios de interés y ritmo de las autoridades viales.

Conclusiones y recomendaciones. La Ley de la Bomba de Gasolina ha desempeñado un papel importante en incrementar el acceso a los combustibles renovables desde 2006. Al mismo tiempo, el seguimiento demuestra que aún se observan grandes diferencias geográficas en lo que respecta al acceso.

- Las personas que viven en zonas poco pobladas rara vez tienen acceso a combustibles renovables dentro de un radio razonable. Asimismo, en lo que corresponde al acceso a gas metano para vehículos, se observan grandes diferencias geográficas entre el norte y el sur de Suecia. Dado lo anterior, es necesario estudiar, con más atención, la problemática del acceso a los combustibles y a los combustibles renovables en varias partes del país.
- Es importante analizar si serían necesarias medidas adicionales a la Ley de la Bomba de Gasolina, a fin de nivelar los desequilibrios actuales.
- Además, resulta necesario revisar el tema de los costos y la responsabilidad por una mejor señalización para las estaciones de servicio que ofrecen combustibles renovables.
- El seguimiento destacó, entre otras cosas, que no era posible llegar a la conclusión de que la Ley de la Bomba de Gasolina era la razón del descenso en el número de estaciones de servicio en Suecia desde 2006, pero que la Ley podría haber contribuido, en algunos casos, a los cierres y que podría correrse el riesgo de que tuviera alguna relación con cierres futuros.
- En abril de 2010, el Riksdag decidió comunicar al Gobierno que debía analizar las consecuencias de la Ley de la Bomba de Gasolina para las estaciones de servicio pequeñas en zonas poco pobladas.

Nota

1. Report on the Follow-up of the Act on the obligation to supply renewable fuels (Committee on Transport and Communications. Informe 2009/10:RFR7, *www.riksdagen.se/templates/R_Page_8391.aspx*.

   El seguimiento se publicó en el Informe de la serie Riksdag (Informe 2009/10:RFR7). (*www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=21001&quicksearchquery=The Pump Act 2006*).

Apéndice E

Auditoría de Gestión de la Oficina Federal para el Medio Ambiente (FOEN). Resumen del informe elaborado por el Control Parlamentario de la Administración (PCA), Suiza[1]

La auditoría fue realizada por el PCA para el Comité Nacional de Control.

- La auditoría se centró en determinar si el conjunto de instrumentos vigentes en la FOEN, para fines de conducción política y operativa, es adecuado para garantizar que la Oficina pueda cumplir su mandato.
- A fin de contestar esta pregunta, se reconstruyó y evaluó el ciclo de conducción interna utilizando un modelo estandarizado.
- Se reunieron datos entre junio y octubre de 2009 en forma de entrevistas, visitas, cuestionarios estandarizados y telefónicos, y análisis de documentos.
- Se encontró que, en general, el sistema interno de conducción de la FOEN es funcional. Sin embargo, existe margen para mejorar en varios aspectos, entre ellos, con respecto a la implementación técnica.
- La costo-eficacia podría mejorar mediante una mayor racionalización y un uso más generalizado de información.
- La mayoría de los asociados de la FOEN y los grupos objetivo están satisfechos con los servicios de la Oficina. La FOEN se ocupa de retroalimentar a sus contactos de manera sistemática.
- Las opiniones de grupos de interés con respecto a sus relaciones con la FOEN son variadas. La FOEN se esfuerza por movilizar el apoyo político para el logro de sus metas por medio de la inclusión de socios externos específicos.
- Las metas en conflicto en el seno de las bases legales que rigen el trabajo de la Oficina dificultan la definición de una estrategia común.
- Los instrumentos de conducción formalizados del Consejo Federal y el Departamento Federal son limitados. En este sentido, se establecen pocos requerimientos y contadas veces se realizan verificaciones sistemáticas.[2]

Evaluación de la Administración Federal de Aduanas. Resumen de un informe del PCA (junio de 2010)

- Después de varios informes a lo largo de los últimos años, tanto políticos como de los medios, sobre los problemas que se presentan en la Administración Federal de Aduanas (FCA) y, en particular, la Guardia Fronteriza (BG), los Comités de Control de ambas cámaras del Parlamento federal instruyeron al PCA a realizar una evaluación de la FCA.
- Los hallazgos se basan en un análisis de los documentos y registros pertinentes.
- En particular, se basó en más de 50 entrevistas con personal sénior de la Administración de Aduanas, el Departamento de Finanzas y asociados externos.
- El PCA recibió apoyo de un equipo externo de *econcept AG*.

- Conclusiones: con más de 4 000 empleados, la FCA genera cerca de la tercera parte de los ingresos anuales de la Confederación.

La FCA ejecuta las disposiciones de cerca de 150 promulgaciones adicionales y debe asumir nuevas tareas de manera repetida. La evaluación demostró que la FCA tiene un modelo de conducción conceptualmente completo, que satisface los criterios de producción y gestión pública orientada a resultados. La FCA y la BG colaboran cercanamente con otros participantes en el tema de la seguridad interna, en especial con las Fuerzas Armadas y los cantones.[3]

Notas

1. *www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Documents/pvk-%20geschaeftspruefungsaudit-bafu-zus-2010-01-28-e.pdf.*

2. *www.parlament.ch*>Kommissionen>ParlamentarischeVerwaltungskontrolle, 2010 Annual Report of the Parliamentary Control of the Administration Appendix to the 2010 Annual Report by the Control Committees and the Control Delegations of the National Council and the Council of States; *www.parlament.ch/e/dokumentation/berichte/berichte-ufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-gpk/berichte- 011/Documents/jahresbericht-2010-pvk-e.pdf.*

3. *www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/kommissionen/parlamentarische-verwaltungskontrolle/Documents/bericht-pvk-zollverwaltung-2010-06-11-e.pdf.*

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

La evaluación de leyes y regulaciones

El caso de la Cámara de Diputados de Chile

Índice

Capítulo 1. Prácticas internacionales de evaluación *ex post*

Capítulo 2. Evaluación *ex post* en Chile

Capítulo 3. Conclusión: Evaluación y recomendaciones

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en contactarnos para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-17629-4
42 2012 11 4 P

