



## **Experiencia Comparada en calidad técnica de las leyes: evaluaciones y asesorías parlamentarias.**

Se solicita informar sobre experiencias novedosas en calidad técnica de las leyes, concretas y diferentes a las nacionales, en materia de evaluaciones *ex ante* y *ex post* de la ley y asesorías técnicas y políticas en el proceso de generación de la ley.

Se entiende para los efectos del presente Informe que, una ley tiene “calidad técnica” cuando su texto da cuenta de manera clara y unívoca de sus objetivos y cuando cumple la finalidad propuesta al momento de ser aplicada.

En primer lugar, se debe señalar que la calidad técnica de las leyes es una tarea de relevancia. En efecto, la evaluación es un proceso impostergable y necesario en el proceso legislativo debido a que en términos simples se preocupa de que las normas cumplan con los fines perseguidos.

Para una evaluación del ciclo regulatorio, se concluye que éste debe estar institucionalizado y la evaluación *ex ante* con la evaluación *ex post* deben estar relacionadas. La razón es que la primera permite identificar la información relevante y buscar a tiempo lo que no se tiene, y por su parte la evaluación *ex post* proporciona datos y corrobora las hipótesis que pueden usarse en nuevas evaluaciones *ex ante*.

En la evaluación *ex ante* destacamos el método de análisis de impacto de la regulación (RIA, *Regulating Impact Assessment*) que valora los costes y consecuencias de las leyes y anteproyectos, aplicado por los Estados Miembros de Unión Europea, con sus particularidades. A modo de ejemplo, en el Reino Unido todas las intervenciones regulatorias del Gobierno deben ir acompañadas de una evaluación de impacto (IA), y en España de una Memoria de análisis de impacto normativo. Otros instrumentos de evaluación son las listas de chequeo, simulación *in-vitro-test* y *in-vivo-test*, y análisis de costos de implementación.

Por su parte, en la evaluación *ex post* podemos mencionar distintos procedimientos utilizados como: las cláusulas de evaluación en las mismas leyes, legislación *sunset* o creación de comisión de expertos creada por la ley evaluada. En los países analizados (Reino Unido y Suiza) la evaluación *ex post* esta institucionalizada, y esta presente en el Parlamento con unidades especializadas.

Finalmente, en materia de modelos de servicios de asesoría parlamentaria se destacan las experiencias específicas de asesoría presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos de América, brindada por el *Congressional Budget Office* y por la *General Accountability Office* y las asesorías internas y/o externas en ciencia y tecnología del *Parliamentary Office of Science and Technology* de Reino Unido y del *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen* de Alemania.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	2
I. Evaluación de las leyes .....	3
II. Evaluación Prospectiva o <i>ex ante</i> .....	3
1. Tipos de Evaluación Prospectiva o <i>ex ante</i> .....	4
2. Experiencia Comparada de Evaluación Prospectiva .....	5
a. Reino Unido .....	5
b. España .....	6
III. Evaluación Retrospectiva o <i>ex post</i> .....	7
1. Modalidades de Evaluación Retrospectiva .....	8
2. Experiencia Comparada de Evaluación Retrospectiva .....	9
a. Suiza .....	9
b. Reino Unido .....	10
IV. Modelos de Asesoría Parlamentaria .....	11
1. Asesoría en Análisis Presupuestario .....	12
a. Congressional Budget Office, CBO (EE.UU.).....	12
b. General Accountability Office, GAO (EE.UU.) .....	13
2. Asesoría en Ciencia y Tecnología.....	14
a. Parliamentary Office of Science and Technology, POST (Reino Unido).....	14
b. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, TAB (Alemania) 14	

## Introducción

Se solicita informar sobre experiencias novedosas, concretas y diferentes a las nacionales, en materia de evaluaciones *ex ante* y *ex post* de la ley y asesorías técnicas y políticas en el proceso de generación de la ley.

Se entiende para los efectos del presente Informe que, una ley tiene "calidad técnica" cuando su texto da cuenta de manera clara y unívoca de sus objetivos y cuando cumple la finalidad propuesta al momento de ser aplicada. Para lo anterior, se estima que durante el proceso de generación de la ley (en sentido lato) e incluso después del mismo, los legisladores deberían recibir información, asesoría o apoyo para elaborar la ley o bien disponer de herramientas para evaluar el proyecto de ley o la ley misma (después que ha entrado en vigencia).

El texto entrega información de contexto para comprender los diversos servicios de apoyo y evaluación a la calidad técnica, y además se describen casos concretos de ellos.

Desde ya, se hace presente que, algunas de las instituciones descritas en el Informe ya se encuentran implementadas en el Congreso Nacional, las que no son objeto de evaluación en este texto.

Asimismo, se hace presente, respecto de las propuestas ya implementadas por otros Congresos, que no se indican las normas que las sustentan, en atención a que en informes anteriores sobre la misma materia, se ha constatado la dificultad de ubicar las disposiciones, considerando que en muchos casos son acuerdos administrativos.

## I. Evaluación de las leyes

La evaluación de las leyes se entiende como cualquier procedimiento técnico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador<sup>1</sup>.

La calidad normativa o la mejora en la regulación son conceptos utilizados por la Unión Europea y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y son concebidas como una política de Estado. En particular, cualquier acción de gobierno encaminada a mejorar la calidad normativa debe contemplar tres aspectos fundamentales: la evaluación del impacto normativo, la racionalización de la regulación, y la simplificación de la regulación existente<sup>2</sup>.

Asimismo, tradicionalmente, se acostumbra a dividir la evaluación legislativa en dos tipos, según ésta se lleve a cabo antes o después de la promulgación de la norma. La primera, denominada Evaluaciones *ex ante* o Prospectivas, tienen como propósito mejorar la toma de decisiones, al describir los efectos potenciales de la legislación<sup>3</sup>. Por su parte, las Evaluaciones Retrospectivas o *ex post*, sirven para establecer qué sucede con la legislación una vez que ésta entra en vigor.

## II. Evaluación Prospectiva o *ex ante*

La evaluación prospectiva o *ex ante* es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia, así por medio de este instrumento se busca aumentar las posibilidades de logro de los objetivos planteados por el legislador<sup>4</sup>.

La parte básica de la evaluación de las propuestas legislativas, puede ser estimada un deber parlamentario derivado de su carácter representativo y no delegable, y por tanto no se debe esperar que las técnicas de evaluación sustituyan una representación política poco operativa o de mala calidad<sup>5</sup>.

No obstante, pueden existir instrumentos técnicos de evaluación los que “deben ser parte del proceso de formación de la ley y enmarcarse en la relación representativa de los resguardos orgánicos y procedimentales que aseguren su rigor e independencia frente a los intereses afectados”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Bronfman, Alan. El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos. En La evaluación de las leyes. XII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios. Año 2006 Pág. 37.

<sup>2</sup> Asesores y Consultores en Administraciones Públicas. Políticas Públicas y calidad normativa. Su impacto en el crecimiento económico. 23 de noviembre, 2012. Disponible en: <http://www.grupo-acap.es/download/35/> (Julio, 2015).

<sup>3</sup> Bronfman, Alan. “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos. Pág. 39

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem* Pág. 39

<sup>6</sup> *Ibidem*.

La metodología de la evaluación prospectiva o *ex ante*, puede emplearse, ya sea para formular propuestas normativas o para revisar un proyecto ya formalizado. De esta manera:

- a. En la formulación/redacción del proyecto: los instrumentos sirven para determinar o complementar los contenidos de la propuesta legislativa. Ejemplo de esta metodología es el Análisis de Impacto Regulatorio (*Regulatory impact assessment* ó *analysis*, RIA)<sup>7</sup>, y el análisis de costo-beneficio (*cost-benefit analysis*)<sup>8 9</sup>.
- b. En la revisión de proyectos: durante la tramitación legislativa, los instrumentos señalados se ocupan de los probables efectos de las normas, generando información útil para su perfeccionamiento en el mismo proceso. Ejemplo de esta evaluación es la efectuada por la *Congressional Budget Office*<sup>10</sup>.

Una decisión política debe guiar qué tipo de evaluación se quiere y determinar las condiciones de su inserción en el proceso legislativo.

## 1. Tipos de Evaluación Prospectiva o *ex ante*

El análisis de impacto de la regulación (RIA, por sus siglas en inglés) es un método que ayuda a reducir la cantidad de normas y que sirve para mejorar la calidad de las leyes. Es utilizado por organismos de los Estados Miembros de la Unión Europea, para valorar los costes y consecuencias de las leyes y evaluar los anteproyectos de nuevas normas<sup>11</sup>.

Este método utiliza el criterio cualitativo para determinar la cantidad de normas, mientras que para medir la calidad de ellas utiliza los criterios de efectividad<sup>12</sup>, eficiencia<sup>13</sup> y eficacia<sup>14 15</sup>.

Se distingue en el RIA una evaluación prospectiva (*ex ante*), concurrente (durante la tramitación) y retrospectiva (*ex post*), ello porque se reconocen en la ley seis pasos: impulso a la legislación, redacción, proceso parlamentario, publicación,

<sup>7</sup> Empleando en los departamentos ministeriales del Reino Unido y en otros países de la Unión Europea.

<sup>8</sup> Las agencias federales norteamericanas están obligadas a decidir si regulan o no y cómo hacerlo, evaluando sus costos y beneficios.

<sup>9</sup> Bronfman, Alan. Op cit, Pág. 44 e información disponible en: <http://www.foreffectivegov.org/node/3470> (Julio, 2015).

<sup>10</sup> Agencia federal norteamericana que efectúa un estudio independiente de las cuestiones presupuestarias y económicas de un proyecto de ley, en apoyo del proceso legislativo. Disponible en: <http://www.cbo.gov/> (Julio, 2015).

<sup>11</sup> Ulrich, Karpen. La evaluación de las consecuencias de las leyes. Pág. 310 y ss. Disponible en <http://bcn.cl/1rgkd> (Julio, 2015).

<sup>12</sup> Alude a que la ley debe ser observada por los destinatarios, lo que puede ser efectuado de forma diferente en distintos lugares del país.

<sup>13</sup> Un determinado objetivo de la ley es logrado con un bajo costo o que la ley con los fondos entregados puede alcanzar sus objetivo lo mejor posible.

<sup>14</sup> Alude a determinar el objetivo del legislador y si éste fue recogido por la ley y llevado a cabo de forma suficiente.

<sup>15</sup> Ulrich, Karpen. The evaluación of legislación. Pág. 42 y sgts. (Julio, 2015).

implementación, y monitoreo. El primer y segundo paso están acompañados de una RIA prospectiva; el tercer y cuarto, por una RIA concurrente; y el quinto y sexto, por una RIA retrospectiva.

A continuación se presentan, en forma sucinta, algunos de los instrumentos utilizados en una evaluación *ex ante*<sup>16</sup>:

- **Listas de chequeo:** quien redacta una ley debe aplicar una lista de chequeo para indagar sobre la necesidad, efectividad y comprensión de la norma propuesta.
- **Análisis:** el redactor debe realizar un análisis detallado del borrador del proyecto, indicando sus objetivos, costos, efectos y alternativas por estadísticas, y datos. Luego puede revisar el borrador a través de instrumentos *in-vitro-test* o *in-vivo-test*.
- **In-vitro-test (escenario simulación):** el borrador de un proyecto de ley se presenta en una mesa a la que se invita a las instituciones involucradas, luego se simulan situaciones y se concluye si el borrador da respuesta o no a las situaciones planteadas. Si existen carencias están pueden ser revertidas en el proceso legislativo.
- **In-vivo-test (escenario realidad):** el proyecto de ley es examinado en la realidad por sus destinatarios.
- **Costos:** se efectúa un análisis de los costos de la implementación del proyecto de ley.

## 2. Experiencia Comparada de Evaluación Prospectiva

### a. Reino Unido

Por regla general, las intervenciones de carácter regulatorio del Gobierno del Reino Unido, que afectan al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil o los servicios públicos, requieren de la elaboración de una evaluación de impacto (*impact assessment*) o IA, por sus siglas en inglés, que debe ser accesible a los que no tienen una formación técnica o conocimiento de la política a regularse.

Los IA son documentos utilizados por una variedad de partes interesadas en la dictación de normas, incluyendo el Parlamento.

La información necesaria para la elaboración de una IA se encuentra en un Manual, Marco para una Mejor Regulación<sup>17</sup>, dirigido a los funcionarios públicos que contempla un "Kit de herramientas de evaluación de impacto" (*Impact Assessment Toolkit*).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Reino Unido, Department for business innovation & skills. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. Marzo, 2015. Disponible en: <http://bcn.cl/1rdzq> (Julio, 2015).

Las etapas del proceso de IA son: desarrollo, opciones, consulta, final, promulgación, validación y revisión, aunque no todas son necesariamente aplicables a cada política.

El contenido de una IA varía dependiendo de la etapa en la cual se ha producido, pero en general debe contener: el problema que se está abordando, la justificación de la intervención, los objetivos de la política y las opciones consideradas. Para cada opción se debe hacer una evaluación de los posibles impactos que puedan resultar, considerando toda la gama de posibles impactos: económicos, sociales y ambientales.

Las IA deben ser publicadas en cuatro etapas del proceso: consulta, final, promulgación (si se realizan cambios en el proceso parlamentario) y en la de revisión.

Las evaluaciones de impacto deben ser publicadas en la página web [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)<sup>18</sup> al mismo tiempo que la legislación respectiva, o, en el caso de los IA en la etapa de consulta o IA relacionados con la redacción/elaboración de la legislación, al mismo tiempo que es publicado el documento de consulta pertinente.

## b. España.

La Evaluación del Impacto Legislativo en la Administración General del Estado, está regulado en el Decreto 1083/2009<sup>19</sup>, que estableció la Memoria de análisis de impacto normativo.

La Memoria constituye un documento que recoge y unifica la información que acompaña al proyecto de ley, justificando su oportunidad, necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos. No sustituye la decisión política, solo se limita a entregar información relevante para que los órganos competentes tomen las decisiones que estimen adecuados<sup>20</sup>.

- **Órgano competente:** es el órgano o centro impulsor responsable de la propuesta normativa.
- **Momento de realización:** se efectúa de manera simultánea a la elaboración del proyecto de ley<sup>21</sup>.
- **Estructura:** contempla un resumen ejecutivo, cuerpo central y los anexos.
- **Esquema de elaboración de la memoria:** Es el que se muestra en el siguiente cuadro 1:

<sup>18</sup> Ver en: <http://www.legislation.gov.uk/ukia> (Julio, 2015).

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-11930> (Julio, 2015).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Con excepción de la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.



**Esquema de elaboración de la Memoria.**

<p><b>Oportunidad</b> Justifica la propuesta su razón primera y delimitando el problema o solución</p>	<p><b>Motivación:</b> causas (normativas o institucionales, judiciales u otras), identificación de colectivos afectados y a quienes va dirigida la propuesta; interés público afectado, por qué es el momento apropiado para hacerlo. <b>Objetivos:</b> cuales son los resultados que pretenden alcanzar, deben ser: precisos-concretos, medibles, delimitados temporalmente, relacionados, priorizados. <b>Alternativas:</b> se presentan priorizadas, con una breve descripción, indicando ventajas y desventajas.</p>
<p><b>Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación</b></p>	<p><b>Contenido:</b> estructura de la propuesta, indicaciones de las divisiones y números de artículos; resumen de cada uno de las partes y medidas contenidas en la propuesta; y elementos novedosos. <b>Análisis Jurídico:</b> relación con las normas de rango superior, coherencia con el resto del ordenamiento jurídico y incluso un listado de las normas que quedan derogadas. <b>Descripción:</b> informes y dictámenes, participación de agentes y sectores representativos de interés, participación y observaciones formuladas.</p>
<p><b>Análisis de impactos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.</li> <li>• Impacto económico (incluyendo efectos en la productividad, en la competencia en el mercado, en las cargas administrativas, en el empleo) y presupuestario.</li> <li>• Impacto por razón de género.</li> <li>• Otros impactos, es decir, otros aspectos afectados de alguna manera por la propuesta.</li> </ul>

Elaboración propia en base a Guía metodológica para Memoria para el análisis normativo<sup>22</sup>

La norma permite que, si de la propuesta de ley no se derivan impactos apreciables, no se efectúe una memoria completa, sino solo una de carácter abreviado<sup>23</sup>.

### III. Evaluación Retrospectiva o *ex post*

Las evaluaciones retrospectivas o *ex post* sirven para establecer qué sucede con la legislación una vez que ella entra en vigor, constituyendo un paso esencial en el proceso regulatorio. Una vez que la ley se hace obligatoria y se aplica, es posible

<sup>22</sup> Disponible en <http://bcn.cl/1rqz5> ( Julio, 2015)

<sup>23</sup> Contenido: justificación de la memoria abreviada, base jurídica, y rango del proyecto normativo, breve descripción del contenido y la tramitación de la propuesta normativa, oportunidad, listado de normas que quedan derogadas, impacto presupuestario, impacto de género.

determinar con certeza sus consecuencias: "su costo, carga regulatoria, efectos directos e indirectos, y sobre todo cualquier carga indeseada"<sup>24</sup>.

Ulrich Karpen, señala que es necesario que la ley deba ser examinada, por intervalos regulares, después de haber sido aprobada, para saber si funciona o no, debiendo cooperar con información el gobierno, las autoridades administrativas, los tribunales y los abogados, así como otros destinatarios de la ley<sup>25</sup>.

Deben ser objeto de la evaluación el conjunto de instrumentos normativos y operativos asignados para la ejecución de una ley<sup>26</sup>.

Las instituciones u órganos especializados para la evaluación legislativa pueden depender del Poder Ejecutivo o Legislativo, los que a su vez pueden ser centralizados (atribuyendo una función a ministerio concreto o comisión parlamentaria) o descentralizados<sup>27</sup>.

Ya sea que la evaluación se radique en el Parlamento o dé lugar a la creación de una Administración pública, dicho órgano debe contar con las atribuciones, medios y el personal suficiente y especializado para obtener la información necesaria para tomar conocimiento de cómo se está ejecutando la ley<sup>28</sup>. Así, se pueden distinguir: comisiones evaluadoras parlamentarias; comisión interna del mismo servicio destinado a aplicar la ley; servicio especializado dentro de la administración del Estado; comisión especial dependiente del Parlamento; y Servicio Público coordinador de evaluaciones<sup>29</sup>.

## 1. Modalidades de Evaluación Retrospectiva

Con independencia de las fórmulas que se adopte en cuanto a la institucionalidad, se observan distintas fórmulas procedimentales para evaluar la ley, entre las que podemos mencionar:

- **Cláusulas de evaluación:** incorporación en las leyes de cláusulas que imponen la obligación de presentar informes periódicos.
- **Legislación sunset**<sup>30</sup>: leyes que expiran en un plazo determinado y que obligan a su evaluación si se pretende renovar su vigencia.

<sup>24</sup> Montoro Chiner, María Jesús. La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia. Editorial Atelier, Barcelona 2001, Pág. 12.

<sup>25</sup> Ulrich, Karpen. La evaluación de las consecuencias de las leyes, Op cit, pág. 77

<sup>26</sup> García Escudero, Piedad. Técnica Legislativa y seguridad jurídica ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?. Editorial Aranzadi SA. España, 2010. Pág 187.

<sup>27</sup> <sup>27</sup> Oelckers Osvaldo, Brofman, Alan. La Evaluación de las leyes. Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso. Santiago de Chile. 2002. Pág. 98.

<sup>28</sup> Ibídem Op. cit. Pág. 102.

<sup>29</sup> Paul, Álvaro y Soto Velasco, Sebastián. Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes. En Revista Actualidad Jurídica Nº 19, enero 2009- Tomo II. Universidad el Desarrollo. Pág. 590.

<sup>30</sup> Bronfman, Alan. El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos. Op cit. Pág. 53



- **Comisión de expertos:** estas comisiones son creadas por la misma ley y tienen una evaluación positiva siempre que sean integradas por expertos en la materia. Su mayor deficiencia es su escasa institucionalidad, ya que solo algunas leyes tendrán este sistema, quedando a la voluntad de los legisladores su generación.

Cualquiera sea la modalidad elegida, la importancia de la evaluación es que sus resultados den lugar a que los parlamentarios o el Ejecutivo puedan presentar iniciativas para modificar o derogar la ley, o bien se actúe de determinada manera.

## 2. Experiencia Comparada de Evaluación Retrospectiva

### a. Suiza

La evaluación legislativa en este país está prescrita a nivel constitucional. El artículo 170 de la Constitución<sup>31</sup> suiza establece que "la Asamblea Federal velará por que se evalúe la eficacia de las medidas tomadas por la Confederación".

Esta evaluación comprende una evaluación *ex ante* y otra *ex post*, que considere no solo la eficacia de la legislación, es decir, su grado de cumplimiento, sino que también una revisión general de sus efectos<sup>32</sup>.

Están sujetas a esta evaluación todas las medidas tomadas por el gobierno federal, los gobiernos cantonales y terceras personas que ejecuten tareas gubernamentales<sup>33</sup>.

Este deber constitucional impuesto al Parlamento no implica que deba ejecutarla directamente, sino que puede ser realizada por el Ejecutivo o terceras partes mandatadas para estos fines<sup>34</sup>.

Además del Control Parlamentario de la Administración<sup>35</sup> (PCA, por sus siglas en inglés)<sup>36</sup>, esto es, las evaluaciones realizadas por el Parlamento, existen otros tipos de evaluaciones<sup>37</sup>, a saber:

- Las mandatadas por la propia ley.
- Las referidas al impacto de una ley en un determinado ámbito o tema (por ejemplo, la Ley de protección del medioambiente), y,

<sup>31</sup> Constitución disponible en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=179792](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179792) (Julio, 2015).

<sup>32</sup> Mader, Luzius, Improving legislation by evaluating its effects: The Swiss experience. En legislador y técnica legislativa. Publicaciones del Parlamento de Catalunya. 2003. Pág. 83.

<sup>33</sup> Más información disponible en el informe Zum Stand der Institutionalisierung der GesetzesevaluationaufBundesebene, disponible en: <http://bcn.cl/1rcmy> (Julio, 2015).

<sup>34</sup> Ibid. Improving legislation by evaluating its effects: The Swiss experience.

<sup>35</sup> La supervisión de las actividades gubernamentales se lleva a cabo a través del Control Parlamentario de la Administración y del Control Financiero Federal. Más información disponible en el informe Zum Stand der Institutionalisierung der GesetzesevaluationaufBundesebene, disponible en: <http://bcn.cl/1rcmy> (Julio, 2015).

<sup>36</sup> Más información disponible en: <http://bcn.cl/1rcn0> (Julio, 2015).

<sup>37</sup> En base a Luzius Mader, Op. cit. Pág. 85.

- La modalidad de "legislación experimental"<sup>38</sup>, que consiste en la aplicación de una ley durante un periodo de corto plazo, como prueba, para recolectar datos y experiencias, y luego evaluar si, al ser integrada al ordenamiento jurídico, será concordante con los fines previstos<sup>3940</sup>.

El Control Parlamentario de la Administración forma parte del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Federal y se caracteriza porque<sup>41 42</sup>:

- Es independiente para ejercer un control de calidad,
- Puede coordinar actividades con otros órganos de control,
- Tiene contacto periódico con universidades o centros de investigación,
- Puede tratar con autoridades locales y
- Puede requerir información y solicitar servicios expertos.

Metodológicamente lleva a cabo evaluaciones científicas, estadísticas y cualitativas que se entregan a los Comités de Control, órganos mandatados por el Parlamento para ejercer la supervisión de las actividades de Gobierno y la administración federal, esos comités llevan a cabo un control de legalidad<sup>43</sup>, adecuación<sup>44</sup> y eficiencia<sup>45</sup>.

## **b. Reino Unido**

La evaluación *ex post* en este país es un trabajo de varias instituciones que trabajan en la implementación e impacto de las regulaciones.

Por una parte, el Poder Ejecutivo posee la Oficina de Mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*) que realiza revisiones posteriores a la implementación y un detallado seguimiento de los resultados de las regulaciones. Un ejemplo de sus tareas, es verificar que las propuestas regulatorias (proyectos de ley) estén acompañadas de una evaluación de impacto (IA).

También implementan leyes con cláusulas de vencimiento, para garantizar el análisis periódico de los regímenes regulatorios. Un ejemplo es la Ley sobre Antiterrorismo, Crimen y Seguridad de 2001, en la que se incluyó una cláusula de vencimiento para una parte de la ley (que dejaría de estar en vigor en el año 2006).

<sup>38</sup> *Ibidem*. Pág. 87.

<sup>39</sup> Decreto del 21 de octubre de 1992 sobre la promoción de la investigación científica en paralelo a la prevención de la toxicomanía y el mejoramiento de las condiciones de vida de los drogadictos. solo durante un periodo de corto plazo, como experimento, para coleccionar datos y experiencias, que luego de evaluarse se iban a integrar a la Ley de estupefacientes. El decreto establece los criterios de investigación, así como los de evaluación, y hasta regula las condiciones en las que el experimento tenía que ser terminado anticipadamente

<sup>40</sup> Derogado. Texto disponible en: <http://www.eve-rave.net/abfahrer/download.sp?id=3140> (Julio, 2015).

<sup>41</sup> OCDE. La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados, OCDE Publishing. 2012. Pág. 31

<sup>42</sup> Las competencias del CPA se encuentran en el Decreto de gestión del Parlamento, disponible en: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20031220/> (Julio, 2015).

<sup>43</sup> Que las actividades federales cumplan con la Constitución y la legislación.

<sup>44</sup> Que las medidas del Estado deban ser adecuadas.

<sup>45</sup> Que las tareas encomendadas por el poder legislativo se cumplan.

Además, la Parte 4 de la Ley, relativa a ciertas disposiciones de detención, se sujetó separadamente a un requerimiento de renovación anual mediante una resolución afirmativa de cada Cámara y se estipuló 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.<sup>46</sup>

Por otra parte, en el Parlamento, 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 las Bibliotecas de las Cámaras de los Comunes y de los Lores<sup>47</sup>.

Además, cuenta con una Unidad de Escrutinio (*Scrutiny Unit*), que apoya a los comités parlamentarios en el escrutinio financiero de los gastos del Gobierno y el escrutinio legislativo (evaluación *ex ante*). Además, entre otras funciones, apoya a los comités en su análisis de las IA y en la realización de un escrutinio post-legislativo (evaluación *ex post*)<sup>48</sup>. Para ello, recopila y analiza información a los comités parlamentarios proporcionando un informe ejecutivo que reúne todos los documentos de análisis de los efectos de las leyes, lo que permite a los Comités decidir si se lleva a cabo una investigación completa. De ser así, la Unidad de Escrutinio, junto con personal designado por el Comité, llevan a cabo un programa de investigación<sup>49</sup>.

Esta Unidad forma parte de la Oficina de Comité de la Cámara de los Comunes y cuenta con un *staff* de alrededor de 14 personas, incluyendo abogados, contadores, un economista y un estadístico, así como funcionarios de la Cámara de los Comunes y un pequeño equipo de personal administrativo<sup>50</sup>. 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<sup>51</sup>.

#### **IV. Modelos de Asesoría Parlamentaria y casos específicos**

Los modelos de asesoría parlamentaria, especialmente durante el proceso legislativo, no son puros. En general, coexisten las asesorías llamadas "neutras o imparciales", propias de organizaciones establecidas al interior de un Congreso, y las que prestan los *staffers* o asesores políticos de los parlamentarios y de instituciones externas.

<sup>46</sup> OCDE. Op. cit. Pág. 39.

<sup>47</sup> OCDE. Op. cit. Pág. 34.

<sup>48</sup> UK Parliament. Scrutiny Unit. About the Scrutiny Unit Disponible en: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/about-us/> (Julio, 2015).

<sup>49</sup> OCDE. Op. cit. Pág. 34.

<sup>50</sup> UK Parliament. Scrutiny Unit. Disponible en: <http://www.parliament.uk/scrutiny> (Julio, 2015).

<sup>51</sup> OCDE. Op. cit. Pág. 33.

El caso paradigmático es el del Congreso de los Estados Unidos de América (EE.UU.) donde coexisten, al mismo tiempo:

- a. Un servicio de asesoría parlamentario neutro, dependiente de la Biblioteca del Congreso (*Congressional Research Service, CRS*);
- b. El equipo de asesores (entre 14 y 18) que cada parlamentario tiene, financiado por el Congreso, que lo apoyan en sus funciones legislativas y políticas (*staffers*);
- c. En determinadas materias, los parlamentarios y las comisiones legislativas contratan asesoría (personal o institucional) externa al poder legislativo,
- d. Asesoría desde el mundo de los *lobistas*, y
- e. Servicios de análisis especializados, por ejemplo en materia de presupuesto o de ciencia y tecnología.

A continuación, se presentan, por ser novedosos en su estadio de desarrollo y especificidad, las experiencias de asesoría presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos de América, brindada por el *Congressional Budget Office* y por la *General Accountability Office*; y las asesorías internas y/o externas en ciencia y tecnología del *Parliamentary Office of Science and Technology*, de Reino Unido y del *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschenk*, de Alemania.

#### **a. Asesoría en Análisis Presupuestario**

Se describen, los dos principales servicios de asesoría en materia presupuestaria del Congreso de los EE.UU.

- **Congressional Budget Office, CBO (EE.UU.)**

La *U.S. Congressional Budget Office* o CBO, es una agencia legislativa, al servicio exclusivo de ambas cámaras del Congreso de los EE.UU., sus comisiones y congresistas<sup>52</sup>. Fue creada como parte de la Ley de Control del Presupuesto de 1974 (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) y comenzó su funcionamiento en el año 1975<sup>53</sup>.

La CBO proporciona análisis e información objetiva, no partidista, y oportuna para ayudar a la toma de decisiones en el ámbito económico y presupuestario.

Cada año, la CBO asiste a los comités presupuestarios, y al Congreso en general, en su trabajo presupuestario y elabora, al menos, tres importantes informes anuales, consistentes en:

---

<sup>52</sup> La Ley que la creó se encuentra disponible en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/601> (Julio, 2015).

Información obtenida del documento de la OCDE denominado *Draft principles for independent fiscal institutions de 2012*<sup>52</sup>; el Informe de BCN, *Asesoría parlamentaria en análisis presupuestario: Organismos comparados (2014)*, y el estudio *Legislative Oversight and Budgeting, Legislative Budget Offices: International Experience* de Johnson, John y Stapenhurst, Rick, Banco Mundial.

<sup>53</sup> CBO. *Our agency*. Disponible en: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2012-IntroToCBO.pdf> (Julio, 2015).

- El informe anual sobre el presupuesto y la economía de los Estados Unidos. En este informe, la CBO debe estimar los ingresos y gastos del país para los siguientes 10 años.
- El informe anual sobre el presupuesto del Presidente.
- Un informe que presenta varias opciones acerca del Presupuesto, las que incluyen ingresos y recortes de gastos, recortes de impuestos y sugerencias sobre las implicaciones de las decisiones en política en general.

Además de estos informes anuales, la CBO analiza los efectos de los gastos e ingresos en las propuestas legislativas y estima los costos y la legislación que se encontrare pendiente de cumplimiento a este respecto.

También es responsable de la identificación de los costos respecto de la utilización de los recursos establecidos en las leyes de los gobiernos federales, estatales, locales y tribales, como asimismo del sector privado.

Finalmente, la CBO elabora informes y estudios de análisis específicos de políticas y programas relativos al Presupuesto.

- **General Accountability Office, GAO (EE.UU.)**

La *General Accountability Office* o GAO, es un agencia independiente del Congreso de los EE.UU. Su función básica es investigar como el gobierno federal gasta el presupuesto de la nación (por ende, hace seguimiento al gasto presupuestario), informando a los congresistas sobre ello.

La GAO busca mejorar y dar certeza acerca de la rendición de cuentas del gobierno federal. Por principios, provee información oportuna, objetiva, basada en datos, no partidaria, no ideológica, balanceada e imparcial<sup>54</sup>.

Su trabajo se realiza a petición de las comisiones y subcomisiones legislativas, por mandato de la ley y de mutuo propio<sup>55</sup>.

En concreto, la GAO realiza las siguientes actividades<sup>56</sup>:

- Audita las operaciones de las agencias gubernamentales para determinar si la ejecución del presupuesto es eficiente y efectiva.
- Investiga denuncias de actividades impropias o ilegales.
- Informa si los programas gubernamentales están cumpliendo sus objetivos.
- Analiza diversas políticas públicas y las opciones al respecto para la toma de decisiones en el Congreso.

<sup>54</sup> GAO. About GAO. Disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html> (Julio, 2015).

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

## b. Asesoría parlamentaria en Ciencia y Tecnología

Se analizan dos modelos de servicios de asesoría parlamentaria en materia de ciencia y tecnología: uno interno del Parlamento, el POST de Reino Unido, y otro que tiene una parte de la estructura interna y otra parte externa, el TAB de Alemania.

- **Parliamentary Office of Science and Technology, POST (Reino Unido)**<sup>57</sup>

El Parlamento británico, creó en 1989 la *Parliamentary Office of Science and Technology* (POST). Se trata de un organismo bicameral, cuya conducción corresponde a una Junta Directiva, compuesto por miembros del parlamento y personas externas destacados de la comunidad científica y tecnológica.

El POST presta servicios al Parlamento en los siguientes aspectos<sup>58</sup>:

- Asesoramiento sobre investigación relacionada a cuestiones de política pública relacionadas ámbitos de la ciencia.
- Análisis y resúmenes imparciales sobre investigaciones académicas, y de hallazgos científicos en un contexto útil para la toma de decisión política.
- Realización de eventos anuales que permiten conectar a los parlamentarios con los principales expertos de la comunidad científica y sectores afines.
- Identificación de tendencias en materias de ciencia, tecnología, sociedad y política.

El POST publica las llamadas *POSTnotes* (notas breves) así como informes sobre temáticas actuales de ciencia y tecnología para anticipar a los parlamentarios las implicancias de determinadas materias; apoya a las comisiones a través de asesorías informales, presentaciones orales, análisis de datos, documentos de antecedentes e investigaciones de seguimiento en ciencia y tecnología; informa a ambas cámaras sobre las actividades públicas de discusión sobre ciencia y tecnología; organiza debates para estimular la discusión sobre temas de actualidad (de pequeños grupos de trabajo a grandes conferencias) y atisba de problemas de ciencia y tecnología que probablemente puedan impactar las políticas públicas.

- **Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, TAB (Alemania)**

La *Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag* o TAB<sup>59</sup> es una institución científica independiente, creada con el objeto de asesorar al Parlamento alemán (particularmente al *Bundestag*) sobre cuestiones relativas a investigaciones y tecnologías actuales y futuras y el intercambio de experiencias y conocimientos con centros de investigación externos<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Weidenslaufer, Christine y otros. BCN. Modelos cómo los poderes legislativos enfrentan los temas de ciencia y tecnología (2011).

<sup>58</sup> POST. About POST. Disponible en: <http://bcn.cl/1rgic> (Julio, 2015).

<sup>59</sup> Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen. Disponible en: <http://www.tab-beim-bundestag.de/en/index.html> (Julio, 2015).

<sup>60</sup> Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag. Tasks and goal. Disponible en: <http://www.tab-beim-bundestag.de/en/about-tab/tasks-and-goals.html> (Julio, 2015).



En concreto, TAB desarrolla estudios para la toma de decisión política, que se basan en<sup>61</sup>:

- Análisis de las potencialidades de los nuevos avances científicos y tecnológicos y explorar las oportunidades asociadas.
- Examen de las condiciones sociales, normativas y económicas para la ejecución y aplicación de los avances científicos y tecnológicos.
- Análisis de los impactos potenciales de las tecnologías de una manera integral y con visión de futuro.
- Identificación de las oportunidades que ofrece el uso de una tecnología, indicando posibles medios para evitar o reducir sus riesgos.

En TAB trabajan aproximadamente ocho científicos de distintas especialidades<sup>62</sup>.

Desde 1990, el TAB es operado por el Instituto de Evaluación Tecnológica y Análisis de Sistemas (ITAS) del Instituto de Tecnología de Karlsruhe (KIT), en virtud de un contrato con el *Bundestag* alemán<sup>63</sup>.

Desde 2013<sup>64</sup>, además, coopera con el *Helmholtz Centre for Environmental Research*, especializado en las "complejas interacciones entre los seres humanos y el medio ambiente en los paisajes cultivados y dañados"<sup>65</sup>; así como con el *Institute for future studies and technology assessment*, que desarrolla investigación en "escenarios futuros internacionales y transdisciplinarios, diseño de la sostenibilidad y la evaluación de tecnologías"<sup>66</sup>, y también realiza trabajo cooperativo con el *VDI/VDE Innovation + Technology*, dedicado a desarrollar investigación en innovación y tecnologías<sup>67</sup>.

El TAB, asesora a los parlamentarios, esencialmente a través de la Comisión de Educación, Investigación y Evaluación de tecnología del *Bundestag*.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag. Organisation and institutional embedding. Disponible en: <http://www.tab-beim-bundestag.de/en/about-tab/organisation.html> (Julio, 2015).

<sup>63</sup> Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag. Welcome to TAB. Disponible en: <http://www.tab-beim-bundestag.de/en/about-tab/index.html> (Julio, 2015).

<sup>64</sup> TAB. <http://www.tab-beim-bundestag.de/en/about-tab/index.html>

<sup>65</sup> Helmholtz Centre. Información disponible en: <http://www.ufz.de/index.php?en=11385> (Julio, 2015).

<sup>66</sup> Institute for future studies. Información disponible en: <https://www.izt.de/en/services/> (Julio, 2015).

<sup>67</sup> VDI/VDE. Información disponible en: <http://www.vdivde-it.de/about-us> (Julio, 2015).