

## ASPECTOS ESENCIALES DE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y DE CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY

OSVALDO OELCKERS CAMUS  
Universidad Católica de Valparaíso

### 1. EL ROL POLÍTICO-TÉCNICO DE LA GESTIÓN PARLAMENTARIA

En las democracias occidentales, el Parlamento constituye formalmente el lugar donde se expresa la voluntad política de los ciudadanos a través de complejos mecanismos de representación. Los críticos de las democracias parlamentarias tienen seguramente muchos motivos para ejercer su tarea. En primer lugar, porque no siempre los mecanismos de representación política funcionan adecuadamente. En segundo lugar, porque, aunque lo hicieran, la representación de intereses y de opciones políticas nunca puede ser, por su propia naturaleza, equivalente a la participación directa de cada ciudadano en la adopción de decisiones colectivas que le afectan personalmente y en esa medida siempre es posible la crítica y la profundización de la democracia. Sin embargo, no parece que haya otra forma mejor de organizar democráticamente la vida colectiva que no sea sobre la base de los mecanismos de representación característicos de las democracias parlamentarias. Incluso me atrevería a decir que las propias razones de la crítica son el mejor aval de esta forma de organización de la democracia: los mecanismos de la representación no agotan la función de participación política, pero las democracias basadas en la representación parlamentaria son las que mejor garantizan precisamente la posibilidad de ensayar nuevas formas de participación y de legitimar aquellas que resulten convenientes.

Hay sin embargo otro tipo de críticas y análisis de la función de los parlamentos que sí parecen relevantes para el tema que nos ocupa. Muchos teóricos de la política han señalado, en efecto, el cambio de función que ocurre en los parlamentos como consecuencia del propio cambio que se ha ido operando en la naturaleza de los problemas políticos y en los mecanismos de la Administración del Estado. En resumen -y para decirlo con cierta exageración que ayude a poner de relieve lo esencial del asunto-, podría decirse que mientras la política de nuestros días tiene un carácter cada vez más técnico y en todo caso más complejo, los parlamentos siguen en lo esencial fieles al modelo del siglo XIX. En el mejor de los casos son asambleas en las que los representantes elegidos por los ciudadanos toman decisiones sobre la base de su sentido común y de sus presupuestos ideológicos acerca de cuestiones

políticas relacionadas con asuntos de elevada complejidad técnica cuyo dominio no está generalmente al alcance de sus competencias profesionales.

Una consecuencia que se deriva de esta situación es que a la mediación tradicional de los intereses sociales a través de la representación parlamentaria se le superpone inevitablemente la mediación de los partidos políticos y, en último término, el predominio de la información y la competencia técnica de la Administración al servicio del Poder Ejecutivo o de los expertos que trabajan al servicio de grupos de presión. Seguramente ésta es una de las causas fundamentales del tan repetido desplazamiento del centro de la política desde el área parlamentaria al área del poder ejecutivo, así como de las sospechas que periódicamente se suscitan respecto a la capacidad del Parlamento para ejercer eficazmente sus funciones en las complejas sociedades modernas.

Debemos señalar que no estamos totalmente de acuerdo con este tipo de análisis sobre las funciones del Parlamento en la política de nuestros días. Y sobre todo que el problema fundamental sea el posible desplazamiento del centro de interés desde el Parlamento al Ejecutivo, o desde los parlamentarios individualmente considerados a los grupos políticos. Al margen de la valoración que estos fenómenos nos puedan merecer, lo que hay que resaltar es que no existe ninguna razón para pensar que este tipo de cambios en la actividad parlamentaria sean ni una consecuencia, ni una respuesta a la complejidad de los problemas políticos actuales. La suma de las posibles incompetencias individuales de cada parlamentario nunca dará como resultado una mayor competencia del grupo o del partido político. Por otra parte, aunque es cierto que el Ejecutivo o los grupos de presión pueden disponer de mayor información y capacidad técnica, también lo es que ni la más copiosa información puede sustituir a la voluntad política a la hora de adoptar decisiones en un contexto típico de incertidumbre y de riesgo.

En realidad los procesos de toma de decisiones políticas tienen una lógica propia en la que la información y el asesoramiento técnico es esencial, pero nunca suficiente. Y el problema fundamental que se plantea en el análisis de decisiones políticas en asuntos de elevada complejidad técnica no es el de sustituir las decisiones políticas por diversas técnicas, sino el de garantizar que la información de que se dispone para tomar la decisión política es pertinente al problema de que se trata. Cuando esto no sucede el resultado es que las decisiones se adoptan con criterios inadecuados, independientemente de que la responsabilidad sea de los individuos o de los grupos<sup>1</sup>.

El problema entonces no es tanto la inadecuación de los mecanismos formales parlamentarios al carácter técnico de las decisiones políticas y normativas actuales, sino el de la adecuación de los instrumentos y criterios que intervienen en los procesos de decisión, a la naturaleza de los asuntos a los que tales procesos se refieren.

Si algo hay evidente es precisamente que las decisiones más importantes son estrictamente políticas y no técnicas, aunque el contenido y la información que se requiere para tomar esas decisiones sí son eminentemente técnicas. Lo esencial, sin embargo, más que la complejidad técnica es el carácter novedoso y específico del tipo de información que resulta pertinente.

---

<sup>1</sup> Ver: OELCKERS, O. y OTROS, *La Asesoría Legislativa en Chile*. En *Diagnóstico Jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960 - 1990*. CEAL 1993, pág. 223 y ss. Valparaíso.

La hipótesis es que el Parlamento es el lugar para adoptar decisiones normativas que logren los efectos queridos en la decisión política y para ello necesita un tipo de información específica que el propio Parlamento debe tener la posibilidad de generar como tal.

Nos referiremos en ese contexto tan sólo a algunos elementos que nos parecen esenciales.

- 1) En primer lugar, se trata que los parlamentarios puedan disponer de una información objetiva acerca de las opciones técnicas más importantes para la discusión del proyecto de ley.
- 2) En segundo lugar, la información debe intentar ser comprensiva, guiada tanto por criterios de factibilidad y eficiencia, como por criterios de evaluación externa de idoneidad y consecuencias.
- 3) Por último, el proceso de elaboración y de difusión de la información debe ser participativo y en especial debe propiciar que los parlamentarios puedan seguir el proceso en diálogo con los expertos y con los sectores sociales a los que potencialmente más pueden afectar las decisiones políticas y normativas que se adopten en base a la información obtenida.

## 2. ANTECEDENTES SOBRE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La idea de evaluar la actividad pública es bastante antigua, pues nace del natural interés de aproximarse objetivamente a los resultados esa acción, sea para perfeccionarla, o bien, para emprender otras actividades de similar naturaleza.

La evaluación sistemática, si se quiere científica, de la actividad pública surge y se desarrolla primero en los Estados Unidos. En los años sesenta, en este país, tiene lugar un proceso de creciente intervención pública. Una cierta bonanza y el descubrimiento de serias carencias en distintos sectores sociales, llevó al Ejecutivo a prestar especial atención a sus programas públicos, los que ya alcanzaban un gran tamaño y una significativa complejidad. Con el transcurso de tiempo, el Ejecutivo fue percibiendo la necesidad de conocer si sus medidas tenían o no éxito al enfrentar los problemas sociales descubiertos. Para estos efectos, en un primer momento, los especialistas de la Administración emplean las herramientas desarrolladas por la empresa privada para conocer el éxito de sus productos, las demandas y condiciones del mercado. El desarrollo de las técnicas evaluativas permite configurar entonces una serie de herramientas para aproximarse de modo científico a los resultados de la gestión pública<sup>2</sup>.

A comienzos de la década de los setenta, la evaluación de políticas públicas experimenta un nuevo crecimiento como disciplina. El robustecimiento político de ideas neoliberales obliga a la administración a crear instrumentos técnicos que permitan demostrar de manera objetiva, la eficiencia de la intervención estatal<sup>3</sup>. Ade-

---

<sup>2</sup> Ver: LENDBLOM, Charles, "El proceso de elaboración de Políticas Públicas". Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Madrid 1991.

LENDBLOM, Charles, "La Planificación en el Ambito Público" (MAP), Madrid 1991.

<sup>3</sup> Meny Y. (debe decir y latina), y THOENIG, J.C., "Las políticas públicas", Barcelona, Ariel, 1992.

más, este tipo de instrumentos técnicos se tornan imprescindibles como auxiliares del debate presupuestario.

Una tercera fase de la evaluación de políticas públicas afecta el derecho, - si con algún retraso respecto de la actividad del Poder Ejecutivo el que comienza a concebirse como un elemento de reforma y progreso social. De allí que pueda observarse en varios ordenamientos jurídicos europeos el reconocimiento de derechos sociales en la Constitución. Además, existe el propósito declarado de recuperar la "centralidad" para la institución parlamentaria dentro del sistema político. Ambos factores conducen a reconocer a la ley una cierta función asociada al progreso social, circunstancia que tiende a aproximarla a los programas de acción propios del Ejecutivo. Es así como se torna necesario, en principio, la aplicación de las mismas técnicas evaluatorias que emplea el Gobierno para medir los resultados de los distintos programas sectoriales<sup>4</sup>.

La evaluación de políticas públicas como disciplina se desarrolla de manera principal en los Estados Unidos. Sin embargo, ya a fines de la década de los sesenta existen avances teóricos y prácticos en Suecia y Canadá. Con posterioridad, Noruega y Dinamarca introducen algunas técnicas evaluatorias de programas públicos. En fecha más reciente, Italia y Francia han incluido también en sus organizaciones procedimientos evaluatorios.

Cabe agregar que en los Estados Unidos existen factores que hacen más fácil la aplicación de técnicas evaluatorias a la legislación debatida en el Congreso. En primer término, el concepto de ley que aceptan los órganos legislativos norteamericanos es de modo ostensible más amplio que el reconocido dentro de sistemas jurídicos continentales. Dentro de este concepto amplio, la solución de problemas específicos de la comunidad (en el nivel estadual) o la creación de programas federales puede adoptar el carácter de ley. En segundo lugar, existe una cierta tendencia a utilizar criterios de la empresa privada para comprender la actividad pública, hecho que facilita la comprensión del ciudadano como cliente al que se deben unos ciertos servicios. Dentro de esta lógica es razonable intentar conocer, del modo más cierto y exacto que sea posible, qué es lo que está recibiendo el ciudadano como consecuencia de una actividad pública determinada.

En los Estados Unidos, una buena parte de la responsabilidad técnica de la labor evaluativa en el nivel federal corresponde a la General Accounting office (GAO). Cerca de un veinte por ciento de sus funcionarios se destinan a la evaluación de diversas actividades públicas. También cumplen un papel importante en esta tarea los Comités parlamentarios y el Congressional Research Service (CRS).

### *2.1 Contenido tradicional, básico de la evaluación*

En términos generales, la evaluación consiste en un esfuerzo técnico y sistemático por obtener información fidedigna acerca del comportamiento presente, pasado o futuro de cierta y determinada actividad externa. Se trata de conocer, al margen de percepciones subjetivas, los efectos derivados de una determinada acción.

Como es sabido, el campo que puede cubrir la evaluación es en extremo amplio.

---

<sup>4</sup> Ver: WORTHLEY, John, "Public Administration Annual Legislatures". Chicago, Nelson Hall, 1976.

Una idea de lo avanzado de las técnicas evaluatorias puede obtenerse de la simple observación de los procesos que determinan el diseño, producción, distribución y perfeccionamiento de cualquier producto de consumo masivo. Quienes participan en las decisiones que guían los procesos industriales, conocen con exactitud los factores que condicionan el éxito de los bienes y servicios ofrecidos, y gracias a la información evaluatoria reunida y tratada, siguiendo criterios técnicos que pueden predecir con razonable fidelidad el comportamiento futuro del mercado. Tales técnicas son también aplicables a la actividad pública y los problemas más relevantes asociados a ellas se vinculan más bien a factores externos a la cuestión.

La evaluación tradicional puede servir para:

- 1º Medir los costos de las medidas concebidas y para mesurar la utilidad de las acciones llamadas a mejorarlas;
- 2º Medir la utilidad de nuevas iniciativas;
- 3º Mejorar la efectividad en la ejecución de la medida;
- 4º Satisfacer las necesidades de control de quien respalda la iniciativa.

El desarrollo de la actividad evaluatoria pública en los Estados Unidos ha permitido el perfeccionamiento de múltiples instrumentos técnicos. La mera recopilación de información pública, su sistematización y ordenación en torno a un determinado problema social puede servir de base a una acertada intervención estatal. La realización de encuestas, la organización de encuentros o jornadas técnicas, la convocatoria de sectores sociales interesados pueden ser herramientas sencillas pero esenciales para la adopción de una decisión de gobierno<sup>5</sup>.

## 2.2 *¿Son aplicables las técnicas evaluatorias al proceso legislativo?*<sup>6</sup>

Uno de los aspectos que distingue las técnicas evaluatorias públicas de las privadas es la presencia de factores que pueden denominarse políticos. En toda decisión de gobierno existe un cierto componente político que debe ser atendido por el evaluador. Este componente político, no disponible en sede técnica, debe orientar la tarea evaluativa, mas no constituye un obstáculo insalvable para el conocimiento riguroso de la acción pública enjuiciada.

Lo anterior puede quizás comprenderse mejor con un ejemplo sencillo. Puede plantearse un caso en el cual la autoridad política decida la adopción de una medida específica de promoción educativa a efectuarse en un plazo breve y en un lugar determinado. Pues bien, alguien podría juzgar desde un punto de vista técnico tal decisión, y considerar que ella no parece eficiente dentro del conjunto de políticas educativas, ni justificable dentro del programa de acción social del gobierno a la luz de un rendimiento mayor de los recursos invertidos en otros sectores -por ejemplo, salud-. Aun cuando se aporten muchos elementos técnicos para fundar tal juicio, no puede ser ésta la actividad evaluativa si ella no se plantea dentro del nivel político donde se concibe y elabora la decisión cuestionada. Tratándose de una evaluación

---

<sup>5</sup> Ver: BALLART, Xavier, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid 1992.

<sup>6</sup> Ver: OLESZCK, Walter J., "Congressional Procedures and the Policy Process". Washington Congressional Quarterly Press, 1989.

en el campo público, deberán observarse entonces las funciones, atribuciones y competencias del órgano patrocinante de la acción pública sometida a examen y las posibles alternativas que son plausible de desarrollar desde el nivel de que se trate. Partiendo de este supuesto, el evaluador deberá entregar información técnica acerca del posible comportamiento de la medida estudiada, así como sus fortalezas y principales debilidades y carencias.

Lo mismo sucede cuando se evalúan políticas públicas ya en curso, las que también deben observarse desde un prisma que respete las políticas condiciones más relevantes del asunto.

La reflexión anterior parece de mucha importancia para aproximarse a la respuesta acerca de la posibilidad de introducir técnicas evaluatorias pre y post-legislativas. En general, tiende a estimarse al Congreso como un órgano de carácter político cuya actividad es compatible -o al menos lejana- al perfeccionamiento técnico de iniciativas legales. Como es evidente, la actividad de una oficina técnica-evaluatoria jamás podrá reemplazar las prioridades y contenidos de la decisión política parlamentaria, pero es dable pensar que esta decisión puede verse enriquecida y fortalecida por el conocimiento sistemático que se deriva de la aplicación de técnicas de evaluación.

Pese a que la posibilidad de establecer procedimientos y oficinas evaluadoras adscritas al Parlamento parece demostrada por la existencia de tales en los sistemas de producción legislativa de Estados Unidos y Alemania, deben recordarse una serie de condiciones que deben atenderse en el diseño de los mismos.

En primer término, es menester recordar que las características propias del órgano legislativo obligan a cuidar con especial atención la distribución y rigor técnico de la actividad evaluatoria. En este sentido, debe anotarse que no existen fórmulas que permitan garantizar el éxito institucional de un servicio de apoyo legislativo intraparlamentario, pues éste siempre estará asociado a la calidad del trabajo prestado y a las condiciones concretas en que se inserte esta oficina dentro del juego partidista parlamentario.

En segundo lugar, algunas reglas básicas de la actividad evaluadora deben ser siempre respetadas. Un sistema definido y equilibrado para el acceso al servicio evaluativo debe quedar establecido desde un primer momento. Quizás en una primera etapa debieran servirse solamente solicitudes de órganos representativos amparados en el respaldo expreso o tácito de una mayoría parlamentaria (v.gr. la Mesa, o bien, el Presidente de una Comisión). De este modo se asegura que el servicio beneficia a la institución y no a intereses políticos concretos. Lo anterior no obsta a la posterior extensión del servicio a otros grupos o parlamentarios individuales.

Algo parecido puede decirse acerca de las reglas de distribución de los trabajos elaborados, los que no pueden constituir bajo ningún supuesto un instrumento que fortalezca la posición de una mayoría política.

En tercer término, debe protegerse al profesional que desempeñe tareas evaluadoras, garantizando que su labor no se verá sometida a presiones indebidas. En todo caso, siempre podrá exigirse a la oficina técnica evaluadora un ajuste a los plazos del trabajo parlamentario y un acomodo a su priorización de los asuntos legislativos.

### 2.3 ¿En qué ámbitos puede desarrollarse la tarea evaluadora legislativa?

La tarea evaluadora legislativa puede tener lugar en cualquier etapa del proceso legislativo. En estos términos puede cumplir un papel relevante desde el primer estudio del problema social abordado por vía legislativa, hasta una función en el juzgamiento de los resultados producto de la aplicación de una ley ya vigente, a las que llamaremos acciones de control.

Los fines perseguidos por cada procedimiento u oficina encargada del trabajo evaluador serán definidos por las instancias políticas respectivas. En términos generales, el propósito central de la aplicación de técnicas evaluativas a proyectos de ley será ilustrar a los agentes resolutivos acerca de la futura vigencia de la norma, de manera señalada en términos de su capacidad de satisfacer los fines para los cuales ha sido elaborada.

Las técnicas evaluativas pueden aplicarse al estudio del problema abordado, como también a la solución propuesta. Así, pueden contrastarse las fuentes de los redactores de un determinado proyecto de ley con otras fuentes disponibles o realizar pruebas específicas para corroborar la exactitud de los supuestos de hechos invocados. Del mismo modo, la solución legal propuesta puede revisarse desde múltiples perspectivas, tarea que puede arrojar información apropiada para perfeccionar la normativa propuesta en atención a los fines declarados por sus patrocinadores. En fin, la evaluación legislativa puede servir también para valorar el grado de éxito de una legislación ya en aplicación.

### 3. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

Tomando en consideración lo antes señalado, el objeto de este estudio es dar respuesta al rol que le cabe al Parlamento en la evaluación de los proyectos de ley que ingresan a discusión y trámite y estudiar además los métodos necesarios para el control de la eficacia de la ley.

En esta primera parte corresponde esbozar algunas consideraciones de carácter más bien teóricos con el propósito de que puedan servir de modo orientador de los documentos y trabajos subsiguientes.

Sin lugar a dudas hoy uno de los temas de más debate en las instituciones de gobierno y en el propio Parlamento, se refiere al tema de la cantidad y calidad de la ley y sus disposiciones complementarias, especialmente por su falta de nivel técnico y operativo.

Hoy se habla de la “marea normativa” que producen los Parlamentos y que afectan en gran medida a todos los ciudadanos, especialmente en su conocimiento y su aplicación, la que a veces es dificultosa incluso para la propia Administración. Sobre estos temas en el derecho comparado, especialmente en Alemania, se han tratado de establecer fórmulas que vengán a contrarrestar este fenómeno, buscando soluciones que atenúen el incremento en la producción normativa<sup>7</sup>.

Ante esta situación de hipertrofia de proyectos jurídicos es necesario establecer

---

<sup>7</sup> Ver: BÖKREB, Carl, “Gesetzgebungs praxis und gesetzgebungslehre en Speyerer Forschungsheruchbe, N° 13, 1983, 2ª Edic., Köln 1980.

técnicas de comprobación, examen o evaluación de proyectos legales con el objeto de elevar su calidad y lograr recuperar la confianza ciudadana en el Derecho y por supuesto en la ley.

En efecto, el ciudadano de hoy se ve envuelto en una serie de estratos normativos cuya claridad y transparencia es muchas veces dudosa; se ve compelido a cumplir con preceptos que en la mayoría de las ocasiones no entiende, y lo que es peor, contempla cómo se le hacen cumplir las normas por ejecutores administradores que las aplican con duda, vacilación y a veces hasta con prejuicios. De la norma no consigue adivinar la voluntad exacta de sus autores a los que ha elegido, y en la ejecución de ella no acierta a comprobar que se cumplan los fines que aquéllos se propusieron.

Desde otro punto de vista, la Administración ejecutora de los mandatos del legislativo sufre directamente los efectos de la marea legislativa. En forma inmediata porque asume un mandato preceptivo, y en forma indirecta, porque tiene que adivinar y procurar su cumplimiento y, sobre todo, porque a la hora de la decisión, cuando al otro lado de la relación se encuentra el ciudadano, debe ofrecerle una respuesta, una actuación o una conducta.

La Administración debe aplicar la ley, o el precepto vigente, cosa que no debería suponer dificultad alguna en principio, si no fuera porque en muchas ocasiones, debe iniciar una labor intelectual para razonar, meditar, elegir, o, simplemente, acertar cuál es la disposición o disposiciones que resultan aplicables.

De tal conducta, expresada en actos, los tribunales de justicia deberán emitir sus juicios, especialmente en el ámbito del ajuste al principio de la legalidad, con todos los efectos que ello produce.

Las justificaciones que se dan a tal situación dicen relación con que los proyectos de ley y luego la ley, son mal elaborados, o que la Administración cuando los aplica y se da cuenta de su ineficacia, ya es tarde. Pero cualquiera que sea la justificación, el ciudadano no tiene porqué padecer la falta de coordinación y coherencia del sistema normativo, ni es Legislativo evadir su propia responsabilidad, o la Administración excusada en la cantidad o falta de claridad de las normas legales<sup>8</sup>.

¿Tienen solución las situaciones propuestas? ¿Cabe la posibilidad de ordenar, aligerar y descargar el ordenamiento jurídico? ¿Puede exigirse mayor responsabilidad a las fuentes normativas, cada cual desde su situación jurídica propia en el ordenamiento, y, sobre todo, desde su juego constitucional? ¿Existen medios de comprobar la calidad de las normas y preceptos, de influir ante las instancias normativas? ¿Cabe someter las normas a test para comprobar su fiabilidad, eficacia y posibilidades de cumplimiento?

Naturalmente que sí existen hoy técnicas de comprobación de los preceptos normativos que valoran su efectividad y que se encuentren encaminados a obtener una calidad más elevada de los textos, porque, curiosamente, la crítica más aguda que se dirige contra ambos aspectos -calidad de las normas y deficitario cumplimiento- parte, si cabe con más fuerza, de la propia Administración ante las dificultades con que ésta se encuentra para cumplir con el principio de la legalidad.

---

<sup>8</sup> Ver: OELCKERS, Osvaldo, "Jerarquía, integración y unidad del sistema jurídico administrativo". En "Interpretación, integración y razonamiento jurídicos". Pág. 389 y ss. Editorial Jurídica 1992.



Ante toda esta problemática, y su posible solución, aparecen tendencias que tratan de buscar justificación y base para emprender la investigación que posibilite analizar causas, efectos, y, sobre todo, control de la exuberancia normativa y de sus secuelas de calidad.

La primera de ellas y complementaria a la segunda basa su análisis en el objeto, exactitud, rigurosidad y perfección de las leyes concentrándose en la identificación de los preceptos, en la formación y elaboración de las normas<sup>9</sup>. Se advierte, también, según esta posición, que una disposición o norma es necesaria cuando tras el enjuiciamiento jurídico de las relaciones de hecho, resulta ésta absolutamente necesaria e imprescindible para el orden jurídico.

La segunda tendencia argumenta a través de motivos sociológicos y jurídico-políticos, que los preceptos y normas muestran o exteriorizan la realización de los fines político-sociales del legislador, y de la mayoría. Las leyes se consideran medios para determinar fines (programas formulados jurídicamente). No importan, según esto, la exactitud o la perfección de las leyes, como el éxito que con las mismas puede conseguirse. Esta última es la posición relevante a la hora de estudiar el fenómeno legislativo a que venimos aludiendo, y tiene en cuenta dos aspectos: uno estático y otro dinámico. Desde el primero de ellos se trata de buscar la formulación óptima del contenido concreto de una regulación, y desde el último, el procedimiento para la consecución óptima del contenido de una determinada regulación. Ambos aspectos en sí no se enfrentan, pues el aspecto técnico de una ley no se contempla nunca de manera indiferente de su contenido.

Numerosos ejemplos nos demuestran, como veremos, que después de haber entrado en vigor una norma determinada, puede comprobarse el enorme costo que la innovación ha supuesto, o los gastos que la reforma representa, no tenidos en cuenta ni los unos ni los otros a la hora de su elaboración. En otras ocasiones es comprobable de manera lamentable, que los hechos que se pretendían regular no han sido tenidos en cuenta en su totalidad; o que los efectos de una legislación de vigencia indeterminada no pueden seguirse soportando y, sin embargo, ésta permanece en vigor. Más perjudicial que los anteriores se presenta el hecho de la inaplicabilidad de la ley o de su rechazo por los destinatarios, ya que las normas que no son ejecutables o se convierten en inefectivas y son perturbadoras para el Estado de Derecho. Las leyes que no cumplen con las expectativas que a través de ellas se pretenden atender o que producen efectos no requeridos, lesionan el crédito del legislador y la democracia.

De ahí que sea necesario una preocupación constante por buscar, analizar y estudiar sistemas de comprobación, prueba y valoración de las normas o preceptos, a ser posible antes de su entrada en vigor, de manera que se pongan a la vista los flancos débiles que ésta muestra en cuanto al conocimiento de todos los supuestos de hecho a los que debe extenderse, a la necesidad de su propia existencia, a la aplicabilidad posterior de que goce, a los efectos complementarios que produzca y, especialmente, al costo que representa su introducción en el derecho positivo.

Los sistemas para lograr tales propósitos a través de distintas técnicas son hoy una realidad en Estados Unidos y en Alemania, en donde se utilizan distintas técnicas para probar la eficiencia o no de los textos legales, lográndose con ello introdu-

---

<sup>9</sup> Ver: "La Técnica legislativa ante la elaboración de la Ley". O. Oelckers y otros. Ceal-UCV 1998, Valparaíso, Chile.

circles modificaciones que permitan adecuarlos a lo que ellos en sí mismo pretenden evaluando consecencialmente la actuación político-administrativa, ya que el éxito de los programas estatales se vincula en el proceso de ejecución y cumplimiento de la ley<sup>10</sup>.

Por ello, someter a una evaluación el proyecto de ley, favorece sin lugar a dudas a la técnica legislativa, a la calidad y al adecuado ajuste o la finalidad pretendida por la ley, lográndose así una aplicación más efectiva de ella con los resultados que se pretendieron al dictarla y con los efectos societarios consecuenciales.<sup>11</sup>

Hoy en día que cada vez es más difícil determinar los efectos de la ley, debido a la complejidad de las relaciones que dominan todos los ámbitos de la vida humana, pero también hay que considerar lo grave que resultaría reparar los efectos de una legislación que no ha tomado en cuenta el gasto que engendraría su puesta en marcha. Para imaginarlo basta sólo contemplar las normas que establecen prestaciones que no alcanzan un nivel satisfactorio para el ciudadano, las que permiten actividades deficientemente controladas y lesivas para el medio ambiente, las que permiten fuentes de energía que constituyen un riesgo inminente para personas y bienes. Para evitar estas situaciones es justamente necesario buscar medios e instrumentos para elevar la calidad de las normas<sup>12</sup>.

#### 4. LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

Someter a evaluación un proyecto de ley, a una ley, o a cualquier norma jurídica de menor rango, supone controlar cómo y hasta qué punto se atienden en ese texto las exigencias tanto formales como de fondo (contenidos) que de ellos se espera.

A una norma jurídica se le puede exigir un cierto nivel de calidad especialmente cuando la aplicamos. Lo mismo podemos proponernos en sentido jurídico material, o sea, cuando formulamos el precepto jurídico. Por ello, es conveniente efectuar el examen general del futuro precepto, mientras que el proyecto permanece en fase pre legislativa y entre los puntos a examinar se deben analizar las medidas concretas que contienen los preceptos, especialmente, las determinaciones sobre su capacidad y efectos de conformación y de operatividad, lo que no excluye aspectos jurídico-constitucionales y aquellos otros que constituyen el aspecto jurídico formal de todos los preceptos. Causa y motivo del examen de las reglas contenidas en los preceptos se derivan inmediatamente del principio de legalidad que persigue la vincu-

---

<sup>10</sup> Ver: MAYNTA, R., "Implementation politishes Programme. Atherëum 1980.

<sup>11</sup> En Chile existe la preocupación sobre el tema. Reflejo de ello es el seminario "La eficacia de la ley" organizado por la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social y la Comisión Especial de Desarrollo Social, la Oficina de Informaciones y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, con el patrocinio de la Mesa de la H. Cámara de Diputados (18 de enero 1996). Ver edición general publicada por la H. Cámara de Diputados, en donde se plantean aspectos generales referidos al tema.

<sup>12</sup> Ver: BRETAL VÁSQUEZ, J. M., "La Calidad de las Leyes" en Revista Española de Derecho Constitucional N° 31, año 11, 1991.

SAINZ MORENO F., y DA SILVA OCHOA, J.C. (coordinadores) "La Calidad de las Leyes" Vitoria Gesteiz, Parlamento Vasco, 1989.

lación y el sometimiento de la Administración a la ley. Es, por tanto, trascendental comprobar que los proyectos procuren la realización de este principio, pero a la vez evaluar si la regulación concreta a que el proyecto se refiere atiende a estos principios de forma operativa y ejecutable para la Administración que debe procurar su cumplimiento con medios económicos y financieros; si éstos resultan escasos, la consecuencia inmediata es el cumplimiento deficitario de la norma, aunque es sabido que siempre existirán tensiones entre los efectos que se pretenden conseguir de las normas y el ahorro de medios jurídicos personales y técnicos en el que se debate el legislador.

¿Qué se le puede exigir a la norma jurídica en este aspecto? Se le pueden exigir las siguientes características o condiciones:<sup>13</sup>

#### a) Economía normativa

Esta circunstancia dice relación con la razón de existir de éstas y su vinculación con los actos jurídicos que habrán de ejecutarse para lograr su efectividad y su fuerza normativa. Preocuparse de este problema significa efectuar un examen de la necesidad de la norma, lo que debe hacerse con el fin de depurar lo que pueda resultar superfluo, tanto sobre la legislación existente como con respecto a la nueva legislación que se propone; significa también un cuidadoso examen de la intensidad de la regulación, de su extensión, del grado de detalle y de determinación, para descargar la norma de preceptos que puedan jurídicamente ser contemplados por normas de inferior rango, o a través de la delegación normativa. Significa asegurarse de la observancia continuada, de la aplicación y de los efectos de la ley, con el propósito de corregir cualquier tipo de inejecución que pudiera sufrir por pérdida de su efectividad o defectos en la manera de regularla.

Los criterios de juicio para el examen de lo anterior -intensidad y extensión de la norma- pueden recogerse de los propios destinatarios de ésta, especialmente por lo que se refiere a intereses, previsión y comportamiento conforme a reglas de igualdad y de legitimación.

#### b) La efectividad normativa

Las normas legales al momento de su elaboración pretenden instaurar o consolidar determinadas situaciones, lo que se consigue cuando las obligaciones u omisiones en ella contenidas inducen a los destinatarios a seguir el comportamiento exigido por la ley y además cumplen efectivamente aquello que se pretendía.

Sucede en ocasiones, que los fines de las normas se maximalizan, porque en las intenciones o propósitos de las mismas no se ha contado suficientemente con los destinatarios a los que se refieren o en los supuestos a los que se aplican, o porque su efectividad maximalizada produciría un exagerado gasto que, a la vez, precisaría de un delicado control. Una norma produce, por tanto, efectos óptimos cuando en razón a los destinatarios y a los hechos que regula, consigue el grado de efectividad deseado a través de una cuidadosa preparación del proyecto y de un esfuerzo adecuado para su cumplimiento.

Son condiciones mínimas para la producción de efectos óptimos, la viabilidad y

---

<sup>13</sup> Ver: BÖHUER, C. y HUGGER, W., "Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe". Zeitschrift für Parlaments fragen, pag. 165 N° 12. 1977. Baden-Baden.

la ejecutabilidad de las normas, su compatibilidad con la cultura y el sentimiento jurídico, con la moral y convenciones sociales, así como con el contexto socioeconómico. Desde otro aspecto, también lo son su grado de divulgación o popularidad, la comprensión de su contenido, la claridad y comprensión de su texto para cada uno de los ámbitos de afectados, y sobre todo para las instancias ejecutivas, en suma, su aplicación libre de situaciones de oposición por falta de acercamiento a los destinatarios.<sup>14</sup> En algunos casos es preferible no legislar que hacerlo para modificar algo en lo que la norma solamente puede influir, pero no puede abarcar plenamente.

#### c) La eficiencia normativa

Con ella se miden los resultados obtenidos y el costo para lograrlos teniendo en vista las distintas opciones que la norma legal ofrece. Podríamos describirla como la relación de proporcionalidad entre costo y utilidad. Esta relación, en ocasiones se complica por la cantidad de normas necesarias para una regulación material y luego su posterior aplicación. Así los costos a considerar en estos casos conllevan, por ejemplo, aumento de aspectos relativos a la administración, de tutela jurídica; de aumento de jurisprudencia, incluso los costos derivados de la formación jurídica de los operadores. Pensemos sólo en nuestro país en la reforma procesal penal.

#### d) La operatividad administrativa

Ella significa la aptitud de las normas legales para ser ejecutadas. Las normas se concretan en su aplicación frente a los destinatarios en una multiplicidad de supuestos que posibilitan una decisión que de forma ideal debería obedecer a los criterios de operatividad administrativa, aceptación por los particulares y optimalización de intenciones. La corrección de la ejecutabilidad es recomendable para evitar la progresiva burocratización, alcanzar los propósitos que la norma perseguía y asegurar un comportamiento administrativo sometido a Derecho.

Por otra parte, la aptitud de las normas para ser rectamente ejecutadas, implica adecuación de las formas de actuar de la propia organización hacia criterios de operatividad y de legalidad del comportamiento administrativo. La importancia de que los preceptos jurídicos resulten además de ejecutables, aplicables en su integridad, se deriva también hacia otros aspectos que influyen directamente en la correcta ejecución del precepto, como son, mejor nivel de automatización, grado de standardización, comprensión, firmeza y perfección.

#### e) El acercamiento a los interesados

El grado de acercamiento de la norma a los afectados es aspecto intermedio entre la operatividad y la obtención del efecto óptimo de ésta. Desde esa perspectiva puede decirse que el proceso de configuración de los preceptos es describible a través de criterios que tengan en cuenta el impacto que perciben los particulares frente a las normas, y la asunción por parte de éstas de las demandas, aspiraciones e iniciativas de los afectados. Aspiraciones y demandas individuales que no deben ser interpretadas de forma restrictiva, ya que el acceso a las vías jurídicas y su conocimiento por los Tribunales queda en estrecha conexión con aquéllas.

---

<sup>14</sup> Ver: La Técnica Legislativa pág. 8 y ss. obcit n° 9.

Es así como las normas deben ser comprensivas para los ciudadanos, ya que ellos deben estar convencidos de la necesidad, utilidad y sentido de las mismas. Asimismo, las normas que sean propensas a su modificación constante o a su aplicación desigualitaria vulneran la seguridad jurídica y la confianza en el ordenamiento jurídico y especialmente en el Derecho. Por último, las normas deben también establecer procedimientos adecuados e inteligibles para su mejor aplicación. Cumpliendo estas características vamos a lograr en definitiva que el ciudadano acepte y haga suya la normativa legal y se convenza de la finalidad de las decisiones administrativas y judiciales, las que aún siendo desfavorables, no aparezcan ante él como una nueva imposición del Estado coactivo.

## 5. ANTECEDENTES DE HECHO PARA LA ELABORACION DE LA NORMA<sup>15</sup>

Al momento de la elaboración de la ley es esencial tomar en cuenta los presupuestos de hecho que ella ha de regir.

Es necesario comprobar los requisitos materiales que rodean las normas legales para su ejecución, tales como el gasto o la repercusión en el medio, como asimismo la capacidad para ponerla en marcha.

Estas dos circunstancias se logran cuando se han efectuado investigaciones, encuestas, o recopilado datos estadísticos. En casos de nueva legislación de gran impacto social, debe darse participación y audiencia a los afectados. Habitualmente no se examinan los efectos colaterales que la norma legal puede provocar, lo que naturalmente el legislador debe prever para evitar problemas derivados de ello.

Del desconocimiento en fase de proyecto, tanto de la información de hecho como de la valoración de sus consecuencias, depende de la producción de efectos contraintencionales de las normas que anulan o contrarrestan su efectividad .

Por otra parte, los costos, en ocasiones considerables, de los efectos de las leyes, no se tratan frecuentemente con la atención suficiente, a pesar de estar estrechamente relacionados con las dificultades que entraña su cumplimiento: burocratización, bloqueo de la jurisprudencia y disminución de la protección jurídica efectiva.

Por lo tanto, para poder determinar cuáles han de ser los reales efectos normativos se precisa la ejecución de procedimientos que de manera práctica analicen la aplicación y efectos de los preceptos jurídicos, y deben buscarse, por tanto, métodos y fórmulas de examen, prueba y comprobación, que faciliten la información precisa, a través de la participación de interesados, destinatarios, o quienes representan los intereses de los afectados por las normas, de forma que puedan reconocerse de antemano, valorarse y aquilatarse los efectos concretos de éstas<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ver: MONTORO CHILNER, M.J., "Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuesto de calidad de las normas". Madrid, 1989.

<sup>16</sup> Ver: CAZORLA PRIETO, "Las Cortes Generales: ¿Parlamento Contemporáneo?" Cap. I (debe decir y latina) Civitas, Madrid 1985.

## 6. DISTINTOS METODOS DE EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE LEY<sup>17</sup>

Tanto la planificación y la investigación económica social, han desarrollado técnicas de investigación y de control que pueden ser aplicados también a la creación del derecho y al análisis de los proyectos de ley; lo mismo puede decirse sobre la aplicación de sus procedimientos; con base a ello se distingue entre pruebas y comprobación de los proyectos de ley.

A través de la prueba se procede a la simulación de los supuestos de hecho de la norma como si estuviera ésta en vigor. Supone un control previo de la norma mediante el análisis anticipado de sus efectos a través de la aplicación de criterios orientados hacia un resultado determinado. Interesa conocer cómo se acoge y se acepta por sus destinatarios, a la vez que cómo puede modificar la realidad social. El impacto y repercusión de la norma no debe quedar ajeno a esta situación por cuanto ésta ordena las realidades sociales y dirige su comportamiento<sup>18</sup>.

A través de la comprobación de las leyes se determinan cuestiones concretas, -costos hipotéticos de ejecución, posibles contradicciones a través de criterios, orientados en razón a los efectos que persigue-, para elegir cuál de los métodos de análisis puede ser el óptimo.

Toda evaluación de un proyecto de ley debe partir de la hipótesis de que la disposición hubiese entrado ya en vigor. A través de procesos de decisión y formas de actuación simulando su vigencia pueden anticiparse las repercusiones que éste comporta. De esa forma la evaluación del proyecto puede llegar a convencer de cualquier dato, información, hecho, situación o consecuencia de carácter relevante para la norma futura; y, precisamente, porque se parte de la supuesta vigencia de ésta, es preciso dar entrada en el examen de la misma a todas las instancias de ejecución, de forma que se reproduzca el cuadro futuro que posteriormente habría de intervenir en exacto orden cuando entrase la norma en vigor. Corresponde, pues, intervenir a las instancias de ejecución -en cuanto son las encargadas de aplicar la ley- que habitualmente son: la Administración a través de sus órganos de actuación, los afectados por la ejecución y cumplimiento de la norma, y aquellos a los que pueda afectar cualquier consecuencia jurídica de los supuestos de la norma.

Aparecen así, distintos métodos de evaluación de los proyectos de ley<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver: HILL, Hermann, "Einführung in die Gesetzgebungslehre: justische Ausbildung", 1987 pág. 57 y ss.

<sup>18</sup> Ver: CANO BUENO J., "Procedimiento Legislativo y Análisis de la adecuación de las Normas a la Realidad". Seminario sobre procesos de implementación y evaluación de la norma jurídica. Apartado N° II.

<sup>19</sup> Como muestra del desarrollo de estos conceptos puede consultarse a A. JEAMMAUD y A. SERVERIN ("Évaluer le droit", Recueil Dalloz Sirey, núm. 34, 1992), L. MADER (L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation, Payot, Lausana, 1985). L: UUSITALOS ("Efficiency, Effectiveness and Legitimation: Criteria for the Evaluation of Norms", Ratio Juris, núm 2, 1989), E. TUCCARI ("La attuazione legislativa", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, núm. 2 1982) y B. DENTE ("Legiferare per risultati?

Note critiche sull'analisi dell'attuazione delle leggi regionali", Regione e governo locale, núm. 2-3, 1988). La cita que se hace en el texto a A. VIVANDIER procede de "La crise de la technique législative", Droits, núm 4, 1986.

## 6.1 El método de vigencia de las leyes

Las leyes con expresión de vigencia determinada son aquellas cuyos preceptos concretan de forma expresa las fechas o circunstancias de su propia pérdida de vigencia; y aquellas cuyos preceptos están vinculados a la consecución de objetivos concretos, de forma que una vez cumplidas las determinaciones de la norma o los objetivos que perseguía la ley, queda ésta fuera de vigencia.

Suponen sí que el análisis previo pueda detectar un cierto peligro, en el sentido que se determina una posibilidad de que no lleguen a darse los efectos queridos por el legislador con la norma legal.

Las ventajas de las normas sometidas a plazo concreto de vigencia residen en que al contemplarse la automática derogación de sus preceptos, se impide su prolongación de facto, aunque carente de sentido o de vigencia, y obliga a someter la regulación ordinaria a nuevo examen, del que pueden derivarse nuevos conocimientos y experiencias, en especial, si es preciso prolongar su vigencia. Desde el punto de vista de la norma, resulta interesante tener la oportunidad de examinar nuevamente si los efectos que de ésta se esperaban continúan manteniéndose y si los fines que perseguía son todavía reconocibles, independientes de la voluntad política frente a su modificación.

Otro de los aspectos positivos de la vigencia limitada de las leyes lo constituye el poder comprobar si se han cumplido los fines que pretendían, lo que determina el éxito de la norma; pues una vez institucionalizado el procedimiento de tal comprobación, la calidad de las normas aumenta considerablemente, ya que la resolución de prolongar el plazo de validez debe fundarse en el grado de cumplimiento de fines y objetivos que en el tiempo transcurrido hayan podido realizarse.

Parece cierto que cuando se tienen dudas sobre si es adecuado o no el sometimiento de una norma a un plazo de vigencia determinado, es aconsejable siempre proceder a establecerlo, ya que la norma no depende sólo de sí misma y en ocasiones es necesario analizarla nuevamente desde su perspectiva financiera o en razón de los costos para su cumplimiento<sup>20</sup>.

## 6.2 La simulación

La simulación implica experimentar en la realidad, tanto las medidas que se van a establecer como los efectos que se esperan. Implica reproducir en el plano real cómo va a ejecutarse la norma y, principalmente, cómo encaja ésta en la realidad social.

Con ello se pretende averiguar la necesidad de la norma, su finalidad real, especialmente retocar aquellos aspectos del proyecto que tras la simulación devengan en inservibles, o dar nueva forma jurídica o mayor concreción a sus preceptos antes de que adquieran vigor.

---

“Bibliografía estadounidense, puede consultarse a H. MANSFIELD (“Accountability and Congressional Oversight”, en B. SMITH y J. CARROLL, *Improving the Accountability and Performance of Government*. The Brooking Institution. Washington DC. 1982) y R. BROWN (de.) (*The Effectiveness of Legislative Program Review*. Transaction Books. New Brunswick, 1979)

<sup>20</sup> Ver: Schneider, H. “Gestzgebung. Ein Lehrbuch”. Heidelberg. 1982. pág. 274 y ss.

Lo normal es que tomen parte en la simulación, siempre de manera voluntaria, aquellas personas a quienes la ley pudiera representar un beneficio o ventaja, y las organizaciones, Administraciones, o en general, instituciones que deben intervenir posteriormente en su ejecución. Por encima de todo, deben de intervenir desde un plano científico quienes deben o hayan previsto los datos fácticos a tener en cuenta, ya que es sabido que los modelos de simulación que no van precedidos de una preparación sistemática, en la que se concrete la actuación a seguir y las propuestas a valorar tras la realización de la experiencia, gozan de escaso éxito a la hora de su materialización.

El participante en esta prueba simulatoria se encuentra exactamente en la situación que se encontraría si la ley estuviera ya en vigor<sup>21</sup>.

Una variante teórica del método se da a través de la denominada simulación formalizada que implica un sistema ya cuantificado y preestablecido con los elementos relevantes a considerar al momento de la discusión del proyecto y que se contrasta con la propuesta. El proceso aquí no tiende a influir ni a averiguar la conducta de los destinatarios, tan siquiera a explicarla, sino a medir las consecuencias y los efectos de la norma, y a cuantificarlos únicamente como datos legislativos a tener en cuenta.

Este modelo ha sido introducido con éxito para la preparación de proyectos de carácter social y financiero.

### *6.3 Las pruebas prácticas antes de la vigencia de la ley*

Este método supone colocar a prueba un proyecto de ley en una máxima aproximación a la realidad, como si éste ya hubiera sido aprobado. En este método parte de los destinatarios efectivos participan en la experiencia aplicativa. Aquí el proyecto de ley se aplica con las consecuencias, efectos y actos jurídicos, de ejecución. Con este método surgen de inmediato las bondades y carencias de la eventual ley como también las de la organización que las aplica<sup>22</sup>.

Este sistema pretende especialmente resaltar el grado de aplicabilidad, ejecutividad y viabilidad del proyecto de ley; la idoneidad de los procedimientos que en él se recogen en orden a su ejecución técnica, la adecuación de los preceptos en él contenidos, los supuestos de hecho cuya regulación se contempla y, por último, las disponibilidades administrativas, en cuanto a comprensión y actuación en la forma exacta en que los preceptos lo regulan. Es especialmente adecuado para modificaciones legislativas de trascendencia.

### *6.4 La representación planificada<sup>23</sup>*

Este método se diferencia del anterior en que en aquél la prueba experimental de los destinatarios opera en forma directa e inmediata y en el ámbito real, mientras que acá se actúa en situación teórica experimental, o de laboratorio.

---

<sup>21</sup> Ver: Maestro Buelga, G., "Negociación y participación en el proceso legislativo". Revista de Derecho Político Nº 32, 1991. Madrid.

<sup>22</sup> Ver: P. Noll, "Gesetzgebungslehre Reinbeck bei Hamburg". Rohwohlt 1973, pág. 72 y ss.

<sup>23</sup> Ver: Martín Casals M., "Planificación de la intervención legislativa", "La técnica de los cheqlisten". "En curso de Técnica Legislativa" Gretel. Centro de Estudios Constitucionales". Madrid, 1989.



Aquí se especifican las circunstancias, la asignación de roles y la fijación de conductas.

Se predeterminan los criterios con que se juzgarán los efectos, la ejecución, concreción y materialización de todos los supuestos en los actos jurídicos que correspondan.

Con él, se puede comprobar si los preceptos del texto determinan las instancias de ejecución, quiénes son los beneficiarios y quiénes son los perjudicados por la norma, de dónde parten las directrices máximas, y si es posible identificar las instancias de ejecución desde el punto de vista del ciudadano; si los supuestos de hecho que la norma concreta son identificables y, especialmente, si la Administración puede hacer efectivos los dictados de la norma y puede distribuir entre sus diversas instancias las competencias de ejecución que aquélla exige.

La estrategia implica que los directores de esta representación a lo largo de su ejecución, puedan introducir variantes que acercarán más la formulación rígida del proyecto a la realidad, o que incluso harán posteriormente necesario que el proyecto deba ajustarse a las circunstancias fácticas o jurídicas que no fueron tenidas en cuenta a la hora de redactar el papel que cada uno de los participantes había de especificar. Esta técnica también resulta preferentemente indicada para innovaciones legislativas de trascendencia.

A este método, que mide la calidad de las normas legales en vista a la mayor productividad de las decisiones, se le pueden introducir modelos de valoración ya formalizados, en donde se simula el medio en que las decisiones deben adaptarse, influenciadas por todo tipo de situaciones que se prevén y que van determinando variaciones posibles para el proceso final de aplicación normativa. Aquí es muy importante la aplicación y el uso de la tecnología informática. En Alemania este método se ha utilizado en asuntos tributarios y de pensiones.

Todos los métodos señalados de evaluación y comprobación de proyectos de ley pueden ser combinados entre sí, para lograr los objetivos de elevar la calidad y la productividad normativa en vista a los fines que con ella se pretenden.

La gran cantidad de posibilidades que estas técnica representan no se agota solamente en la comprobación e investigación del proyecto. De manera precisa, se extiende también a la recopilación de datos e informaciones, e incluso, a la valoración de las mismas. Ello es especialmente importante si en los exámenes del proyecto de ley se pretende, además, analizar el costo real de las normas jurídicas, la viabilidad de su aplicación y la posición de los individuos destinatarios, tanto si éstas les afectan positivamente como si les suponen una carga o desventaja, pero resulta especialmente útil cuando se pretende analizar el costo real de las disposiciones desde el punto de vista de su distribución, entre todas las instancias que entran en la ejecución<sup>24</sup>.

A modo de conclusión, podemos señalar que el ciudadano, en quien recae los efectos normativos, puede sentirse más o menos inclinado a aceptar la ley, según la claridad de sus proyectos, su acercamiento a la realidad y sus aptitudes para su ejecución. Naturalmente ello es lo óptimo y dichas situaciones no siempre ocurren en la vida real, pero si estos métodos ayudan a lograrlo tendremos naturalmente una

---

<sup>24</sup> Ver: F. SNYDER, "The Effectiveness of European Community Law: Institution, Processes, Tools and Techniques", *The Modern Law Review*, núm. 56, 1993. London.

mayor y efectiva seguridad jurídica. Las normas legales no pueden tener la pretensión de agotar todos y cada uno de los supuestos de la vida real, y el afán de someter a regulación hasta las esferas más íntimamente ligadas a la autonomía de la voluntad, ella coloca al ciudadano en permanente rechazo a las leyes y alteran profundamente la labor de Jueces y Tribunales. Las leyes de carácter reglamentarista, y el abuso de la reserva de ley, hacen el resto.

Creemos que una detenida valoración de las consecuencias de las normas conduciría, sin duda, a una protección jurídica plena, ya que afectado Administración y Jueces que hubiera de decidir un hipotético litigio, accederían con mayor facilidad a la norma que debe aplicarse. Claridad en las normas significa seguridad jurídica, y sin ésta, difícilmente se entiende cumplido el principio del Estado de Derecho. Si las leyes no pueden entenderse por sus destinatarios fracasan los principios democráticos.

Tampoco se debe ser tan iluso de pensar que sometiendo a evaluaciones los proyectos de ley se resuelven los problemas antes señalados<sup>25</sup> pero, sin lugar a dudas ella representa un costo mínimo en cualquier nueva creación o modificación legislativa y que compensa con creces la mala experiencia de legislación que carece de previsión, necesidad, fundamento, seriedad o información necesaria. Es necesario en nuestro sistema legislativo mejorar y readaptar las leyes, puesto que éstas deben someterse a las exigencias de adecuación, necesidad, proporcionalidad, claridad y exigibilidad, y en cuanto una ley determina defectuosamente los supuestos de hecho y establece previsiones defectuosas reconocibles ex ante o a posteriori está fallando en su esencia, en su finalidad, pierde su razón de existir frente a la regulación que pretende, deviene en inapropiada y no en susceptible ni digna de constreñir derechos. De ahí que la técnica de evaluación de proyectos de ley debe ser considerada, se ha probado en el derecho comparado como positiva, aconsejable, y sin duda aporta sustentables ventajas en la perspectiva de la eficacia de la ley.

## 7. EL CONTROL DE LA LEY POR EL PARLAMENTO<sup>26</sup>

La evaluación normativa legal a posteriori, o sea, una vez que ella entra en vigencia efectuada por el propio Poder Legislativo, puede constituir otro de los aspectos para incrementar la función institucional del Congreso Nacional y naturalmente también para mejorar la producción legislativa.

La finalidad que se persigue con estas posibilidades de control normativo se vinculan con principios hoy exigibles a todas las instancias del Poder público y que no son otras que la eficacia y eficiencia en sus actuaciones con la imprescindible legitimidad inherente a un sistema democrático<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Precisamente uno de los proyectos de ley que con mayor cuidado se tramitaron en la República Federal de Alemania y para el que se constituyó una Comisión que elevó un Dictamen en 1973 sobre el proyecto entonces redactado y su viabilidad, convertido ya en ley, fue declarada nula ésta por el Tribunal Constitucional federal; se trataba de la ley de responsabilidad del Estado.

<sup>26</sup> Ver: "Seminario sobre los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas". Instituto Vasco e Administración Pública. Celebrado en Vitoria, España, entre los días 6 y 7 mayo de 1993.

<sup>27</sup> Ver: PAREJO ALFONSO, "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Ad-

Si consideramos que el control normativo nos permite verificar el grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley, o sea, su eficiencia, debemos preguntarnos, ¿cuáles son los aspectos o situaciones que deben considerarse en esa evaluación expost?

Para ello debemos tomar en cuenta que dicha evaluación se produce mediante un conjunto de técnicas que permiten un análisis sistemático de la aplicación de la ley. Con ello nos referimos a un estudio integral y empírico de la ley y del conjunto normativo inferior que la aplica y de los cuales ineludiblemente debemos extraer determinadas consecuencias.

También debemos señalar la necesaria continuidad del trabajo evaluatorio, en cuanto que la función legisladora de las cámaras es por definición inagotable. Otra cosa es que la cultura política y científica que se requiere precisa de un proceso gradual de asentamiento, pero siempre el Parlamento debería redefinir o retroalimentar las leyes que dicta. Esto no quiere decir que hayan de evaluarse permanentemente todas y cada una de las leyes, sino estar en condiciones institucionales e instrumentales de poder evaluar cualquier ley por decisión de los órganos parlamentarios competentes.

Por otra parte, en el análisis de control expost se precisa conocer el exacto cumplimiento de la ley, en donde la metodología interdisciplinaria es de vital importancia para ayudar a lograr dicha información.

En relación al objeto de la evaluación, existen aparentes diferencias entre los distintos países que la aplican. En términos generales en los Estados Unidos y en el Reino Unido lo que se analiza es una política pública como tal, con una mentalidad propia de las ciencias experimentales. De ahí que en esos países se hayan logrado sustanciales avances en la metodología científica aplicada en el control en comparación con los estados de tradición romanista.<sup>28</sup>

Sin embargo, en los países anglosajones que relativizan el dogma del principio de legalidad y de jerarquía normativa, las políticas públicas más importantes, o al menos sus directrices fundamentales, suelen venir reguladas con rango de ley.

Los países continentales aprueban normalmente sus programas a través de la ley. Por lo tanto en un caso como en otro las afinidades son evidentes; al existir norma con rango de ley, el foro de discusión y aprobación es el Parlamento, luego a éste compete controlar su cumplimiento. Además, las previsiones de un plan o de una ley tienen que manifestarse en dotaciones y programas presupuestarios.

En resumen, el análisis evaluatorio opera sobre el conjunto de instrumentos normativos y operativos que han sido asignados para la ejecución de una decisión parlamentaria legal.

También constituye un aspecto interesante la determinación de los criterios a que debe atender el control. Ellos están en relación con la multifuncionalidad de la

---

ministración Pública”, Documentación Administrativa, núm. 218-219, 1989. FIGUEROA A. “La evaluación legislativa”, en Seminario... SUBIRATS, J. “El análisis empírico de los efectos de la legislación”, id. CALSAMIGLIA, A. “Justicia, eficiencia y optimización de la legislación”, Documentación Administrativa, núm. 218-219, 1989.

<sup>28</sup> Ver: J. Osés Abando, “La evaluación normativa en el Derecho comparado”, en Seminario. Ob.cit. También es interesante a la vista número monográfico de Documentación Administrativa dedicado a “Políticas públicas y organización administrativa” (núm. 224-225.1991) INAP. Madrid.

evaluación. En unos casos su razón de ser es eminentemente jurídica y en otras de índole económica, sociológica, psicológica, etcétera. Aparecen así los siguientes criterios de control jurídico.

a) Estudio del “bloque normativo”: Se trata de comprobar si las diversas normas jurídicas han sido un vehículo apropiado para el cumplimiento de los fines materiales perseguidos.

Por tanto, se debe analizar la siguiente “cadena normativa”

\* En primer lugar, y como es obvio, la ley que da soporte jurídico a la materia.

\* En segundo lugar, la normativa reglamentaria de desarrollo. No es necesario resaltar la gran importancia que reviste la concreción ulterior que las normas del Ejecutivo operan sobre los preceptos de las leyes. Por eso en los Estados Unidos las comisiones parlamentarias efectúan un meticuloso control del desarrollo reglamentario a través de diversas técnicas (legislative veto, sunrise o sunset legislation), así como en el Reino Unido (laying o preceptiva discusión parlamentaria de los reglamentos).<sup>29</sup>

\* En tercer lugar, las prescripciones presupuestarias que le afectan tanto desde el punto de vista de la dotación económica como de la fijación de un programa con objetivos claros y evaluables.

El estudio del bloque normativo debe abarcar tanto la calidad formal de las normas que lo componen, como su adecuada integración entre sí y respecto a la globalidad del resto del ordenamiento jurídico.

Deberemos llegar a la conclusión que si el soporte normativo ha sido el adecuado o si, por el contrario, ha manifestado defectos, contradicciones, vacíos o gran litigiosidad, ello, sin duda, ha comprometido los objetivos señalados. En otras palabras, se comprobará si los instrumentos jurídicos adoptados han sido los correctos, los más racionales para alcanzar el cambio material propuesto.

Es asimismo la otra cara de la moneda de la técnica legislativa utilizada a priori en la fase de elaboración de la ley. Comprobaremos si los esfuerzos previos de claridad redaccional y formal se han visto corroborados en la realidad.

b) Criterios económico-empíricos

Los criterios de economía valoran cuantitativamente los recursos empleados en la ejecución de la ley. Dicho de otra forma, se persigue la austeridad o ahorro respondiendo a la pregunta: ¿se podía haber realizado la política pública a un menor costo global?

El criterio de eficiencia se refiere a la óptima utilización de recursos disponibles desde una perspectiva de gestión; en definitiva, ¿podríamos sacar más provecho a los fondos disponibles mediante la mejora de nuestra gestión?, ¿es posible una mejor relación costo/beneficio? También los criterios de eficacia valora si se han logrado los objetivos perseguidos. ¿Conseguimos el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?, ¿en qué grado?, ¿ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?

Debemos señalar que nunca es fácil armonizar estos criterios, sobre todo en el terreno de los servicios públicos, en el que la eficacia para la sociedad prima sobre el criterio de economía.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Ver: Zander, M. “The Law-Making Process, London 1985, pág. 156 y ss.

<sup>30</sup> Ver: Suárez, A.S., “El Control de Economía, Eficiencia y Eficacia en la Constitución”. Revista de Hacienda Pública Española N° 80, 1983, Madrid.

Pero sin entrar en mayores profundidades sobre tales conceptos (cuya delimitación proviene del campo de la auditoría económica), debemos tener bien presente su relación funcional con la evaluación de los textos normativos, pues la primera condición para que una ley se cumpla puede ser su calidad intrínseca.

En cualquier caso podemos observar la complejidad que puede alcanzar una evaluación de este tipo y la suma de conocimientos técnicos que se deben tener en la instancia controladora.

Otro tema interesante es la determinación de cuáles deben ser los protagonistas directos de la evaluación, pues esto lógicamente está en relación con su obvia vertiente política.

Es conveniente separar dos planos que entendemos son perfectamente diferenciales:

- Primeramente, están las instancias decisorias y responsables del control, que no serán otras que los poderes públicos. ¿A qué poderes públicos nos referimos? Parece evidente a primera vista que es la Administración la primera interesada en analizar su propio comportamiento y realmente es en su ámbito donde se suelen efectuar las primeras manifestaciones de este tipo. Pero es necesario reivindicar, una vez más, el protagonismo del Parlamento por el siguiente motivo: el control interno siempre presenta, o bien, una dosis de autocomplacencia que tiende a justificar, o incluso a encubrir, los errores cometidos, o bien, queda sesgado a los aspectos presupuestarios y de gestión, sin abordar el conjunto de los problemas, teniendo en cuenta el tradicional ascendiente del Ministerio de Hacienda. En este sentido, la evaluación parlamentaria puede posibilitar una visión mucho más integral y transparente.

Por eso debe defenderse el liderazgo activo del Parlamento en la decisión y responsabilidad del control expost.

Luego, debemos plantearnos quiénes deben realizar efectivamente las labores de control en el nivel de asesoría. Antes señalábamos la multifuncionalidad de ésta, circunstancia que obliga a considerar en cada caso los medios más oportunos. Desde luego, las vertientes económico-presupuestarias pueden correr a cargo de la Contraloría General de la República, no sólo por así venir legalmente preceptuado, sino porque se están produciendo en su seno reflexiones similares a las aquí expuestas: tratan de pasar de un mero control contable y de legalidad al de eficacia.

Tampoco deben descartarse las relaciones con las facultades universitarias competentes, ni con aquellas entidades particulares que pueden ofrecer un asesoramiento profesional. Todos estos entes deben actuar como colaboradores del Congreso Nacional, quien en definitiva, a través de sus comisionistas y en una interacción con el Poder Ejecutivo, deberán enmendar los errores cometidos en la eficacia pretendida de la ley.

## 8. CONCLUSIONES

Con todo lo antes señalado, entendemos como importante implementar un sistema de evaluación normativa tanto en fase de discusión del proyecto, como al momento de aplicación de la ley. Ello constituye una herramienta para lograr un mayor grado de eficacia en la actuación propia del Poder Legislativo al momento de la elabora-

ción de la ley, subiendo su calidad en razón de su finalidad. Además, establece el grado de razonabilidad de los poderes públicos en la tarea de legislar.

Para implementar estas técnicas en el Congreso Nacional se requiere a nuestro entender una fuerte voluntad política, expresada en consensos mayoritarios que impulsen la crítica en la obra legislativa, única forma de responsabilizar a los gestores y mejorar la eficacia de la acción pública. Lograr esta situación no es fácil por lo que ella conlleva, pero involucra sin duda una fórmula para mejorar la imagen de la función del Parlamento ante la opinión pública<sup>31</sup>.

Es además necesario profundizar en la técnica legislativa, no sólo formalmente, sino en la calidad material, elaborando leyes susceptibles de ser íntegra y cabalmente cumplidas y evaluadas en las técnicas ya señaladas. Debe propugnarse una ciencia de la legislación, que en países como Alemania van alcanzando desde hace tiempo una coherencia conceptual común que incluye la forma pero también el fondo de la ley y su realización tanto en la etapa constitutiva como en la operativa posterior de la norma legal.

Por último, debe adecuarse la estructura organizativa del Congreso Nacional para realizar esta labor. Sin lugar a dudas, las comisiones parlamentarias constituyen el foro más propicio para la evaluación. El Parlamento debe usar todos los instrumentos a su alcance sin que esto implique un aumento apreciable del gasto. Proponemos la redistribución de competencias de órganos intermedios del Congreso, además del uso intensivo y del replanteamiento de oficinas, como las de Información, con las que se opere en una estrecha colaboración, sobre todo con la Contraloría General de la República, de manera que se conviertan en verdaderos órganos auxiliares del Congreso Nacional, en esta tarea. Son importante también las relaciones contractuales con terceros, como la universidad u oficinas especializadas. Con todo ello no se sugiere una nueva y costosa estructura, sino la constitución de un polo parlamentario de evaluación, que naturalmente debiera interactuar con los Ministerios que hayan promovido el texto de ley, en una evolución hacia el cambio en la forma de legislar.

---

<sup>31</sup> Ver: J. DONZELOT y P. VIVERET “Évaluation et démocratie: controle des politiques et formation de l’opinion”, *Esprit*, núm. 155, 1989, M. COUDÈRE “Le législateur permanent”, *Pouvoirs*, núm. 64, 1993.