



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

**UN ENFOQUE DE GESTION
PARA MEJORAR LA EFICACIA LEGISLATIVA EN CHILE**
Investigadores: Alejandra Riveros, Flavio Cortés. MIDEUC

**PROPUESTAS PARA CHILE
CONCURSO POLITICAS PÚBLICAS 2011**

Consideraciones sobre eficacia legislativa

- Una ley es eficaz cuando logra cumplir con los objetivos que se propuso el legislador
- Inciden en el nivel de eficacia de la ley:
 - proceso de diseño legislativo
 - claridad y calidad del texto normativo, y
 - proceso de implementación

Objetivo de la investigación

- Mejorar la eficacia del cumplimiento normativo, mediante el diseño y aplicación de metodologías de evaluación cualitativas ex ante y ex post, que permitan evaluar la calidad de la legislación vigente
- Incidir progresivamente en la generación de estándares que debieran observarse en el diseño de la ley

¿Por qué evaluar la eficacia de la ley?

- Ayuda a **identificar la raíz del problema** que la regulación tiene por objeto abordar
- **Complementa el análisis jurídico** con aspectos vinculados al área de la gestión, la planificación presupuestaria y la viabilidad política
- **Mejora la transparencia** de toma de decisiones gubernamentales (mostrando costes y beneficios de distintas opciones de regulación)
- Permite contar con la **opinión especializada de expertos**, según áreas temáticas.
- Permite conocer con anticipación la **opinión ciudadana** sobre aspectos relevantes del proyecto
- Pondera a priori **aspectos claves de las agencias implementadoras** (tipo de facultades con que cuentan, composición presupuestaria, nivel de capacitación de sus funcionarios, soporte tecnológico existente...)

¿Cuándo y qué evaluar?

1. Evaluación ex ante

Analiza proyecto de ley previa a su entrada en vigencia. Su objetivo es analizar **qué efectos** (costos y beneficios) y **externalidades** *podría* generar una eventual aplicación de ley

2. Evaluación ex post

Examina cumplimiento de los objetivos propuestos, el proceso de implementación de la regulación (cumplimiento de sus metas intermedias y eficiencia en la asignación de recursos) y su nivel de pertinencia

¿Cómo evaluar? : Aplicando estándares de evaluación

Estándares

“Marco general que sirve de estructura orientadora en el proceso de evaluación”

1. Estándares aplicables a la ley

- Claridad, simpleza y accesibilidad a los ciudadanos
- Clara definición de problemas y de las condiciones reales de la ley
- Factibilidad de cumplimiento y disponibilidad de recursos
- Clara autoridad legal para la acción
- Capacidad de ser sometida a test de costo-beneficio y costo-oportunidad, además de mediciones de impacto

2. Estándares aplicables al sistema

- Flexibilidad y consistencia con otras legislaciones vigentes
- Transparencia a nivel político y público
- Facilidad de supervisión y capacidad de respuesta de la gestión política
- Consistencia, justicia y debido proceso en la implementación
- Adaptación a los cambios de condiciones

3. Otros estándares (de segunda generación)

- No discriminación, consideraciones de género
- Estrategias de coordinación
- Estrategias de evaluación de impacto de la regulación

¿Cómo evaluar? : Utilizando técnicas de evaluación de otras disciplinas

	AUS	BEL	DIN	FIN	GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Los efectos se representan											
a) Solamente en términos cualitativos											
b) Principalmente en términos cualitativos			*		*	*					
c) En una mezcla de cualitativo con cuantitativo		*		*			*	*	*	*	*
d) Principalmente en términos cuantitativos	*										
Principales técnicas de evaluación											
a) Completo análisis de costo beneficio			*								
b) Evaluación sobre los principales costos y beneficios		*	*	*			*	*	*		*
c) Análisis costo- efectividad	*		*		*		*				
d) Multicriterio											
e) Análisis de Riesgo			*								
f) Simple check-list			*	*	*			*			
g) otros					*	*				*	

Fuente: (Van Humberck, 2006)

Propuesta de evaluación legislativa para el caso chileno

1. Definición de criterios para seleccionar leyes y proyectos de ley, susceptibles de evaluar
2. Definición de metodología para construir dimensiones e indicadores de evaluación
3. Incorporación de dimensiones en diseño de test de evaluación ex post (Ley de Transparencia)
4. Evaluación general de la factibilidad de la propuesta

Definición y aplicación de criterios para seleccionar leyes y proyectos de ley, susceptibles de evaluar

Ejercicio de aplicación práctica para el caso chileno:

1. Definición de criterios de selección de leyes y proyectos de ley:

- oportunidad política para la toma de decisiones
- susceptibilidad para ser evaluada
- contingencia pública
- innovación
- impacto social y presupuestario

1.1 Leyes seleccionadas para generar dimensiones de evaluación:

- ✓ Ley sobre Transparencia
- ✓ Ley sobre Discapacidad
- ✓ Ley que crea el Sistema de Protección Social Chile Solidario
- ✓ Ley sobre responsabilidad penal adolescente
- ✓ Ley de violencia intrafamiliar
- ✓ Proyecto de ley sobre post natal
- ✓ Proyecto de ley que crea al Ministerio de Desarrollo Social

Definición y aplicación de metodología para construir dimensiones e indicadores de evaluación

2. Definición y aplicación de metodología para construir dimensiones e indicadores de evaluación.

- Análisis semántico de leyes, proyectos de ley y actas de discusión, mediante la utilización de un software de análisis de contenidos (Atlas.ti)
- La utilización de este software implicó incluir los textos analizados en una unidad hermenéutica creada para cada uno de ellos, de modo de destacar las citas más importantes que permitieran crear dimensiones e indicadores medibles en función de la eficacia de la ley.
- La creación de la unidad hermenéutica, supuso realizar un análisis dual : uno específico para cada ley en función de su espíritu y materia, y, otro general que busca la transversalidad de las dimensiones de evaluación.
- Se obtuvieron 18 dimensiones de análisis

Dimensiones genéricas recogidas como preocupación del legislador

Propósito de ley	Presupuesto
Objetivo	Igualdad de oportunidades
Cobertura	Perspectiva de género
Conceptualización	Participación
Materia de Ley	Mecanismos de cumplimiento
Diagnóstico	Fiscalización
Posicionamiento Internacional	Coordinación
Externalidades	Difusión
Leyes precedentes	Acceso

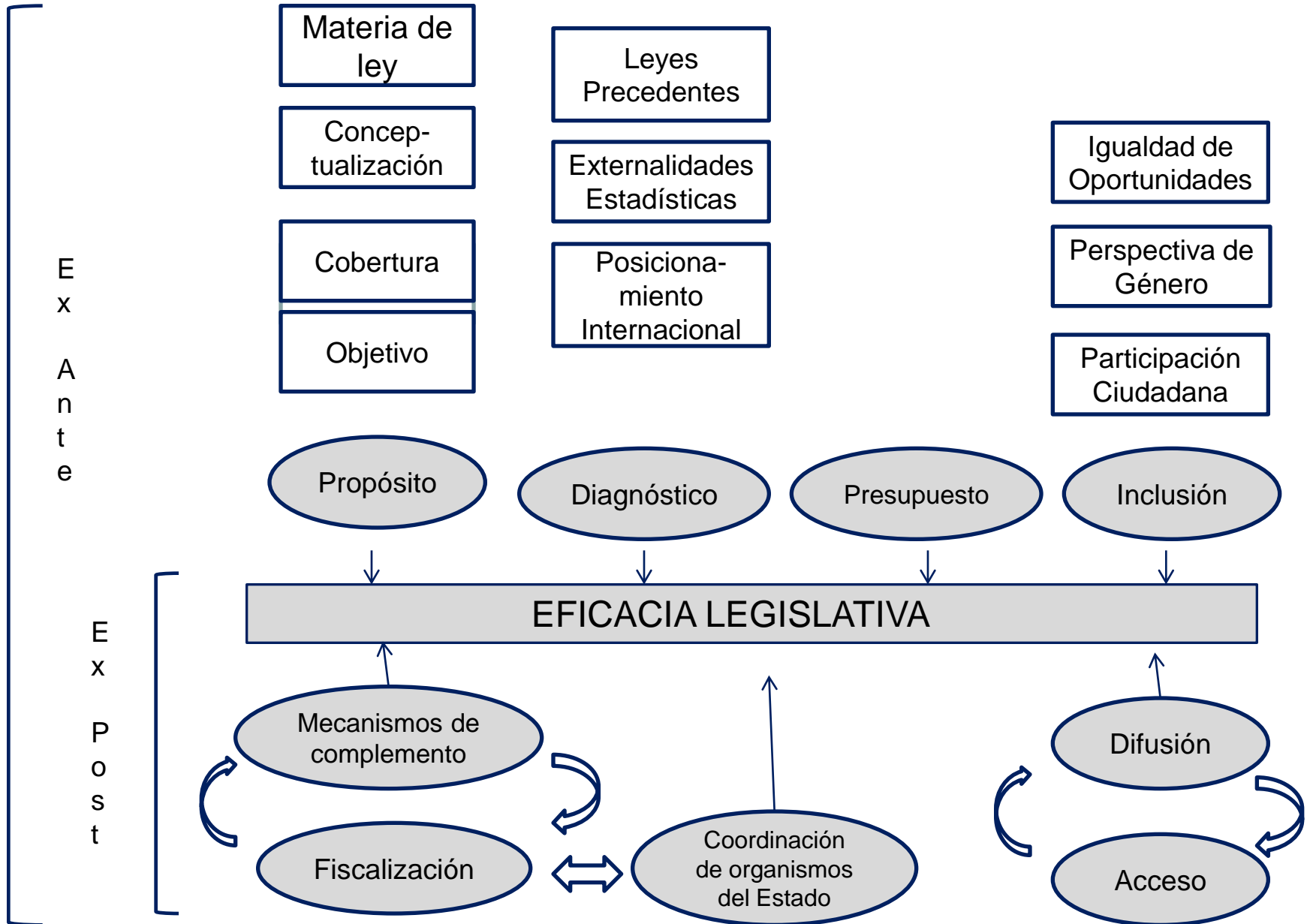
Citas, códigos y unidades hermenéuticas están disponibles

Generación de Mapa Conceptual

Las 18 dimensiones de análisis se ordenaron (conectaron) mediante los siguientes criterios:

- Agrupación
- Semejanza de Familia
- Jerarquización
- Necesidad y suficiencia

MAPA DE INDICADORES



Dimensión Acceso:

Definición “Posibilidad de ingreso a los beneficios otorgados a partir de la aprobación de la Ley en discusión.”

Ley utilizada

Acceso a la información pública (Ley 20.285)

“La entrega de la información podrá ser personal, por medio de teléfono, facsímil, correo ordinario, certificado o también correo electrónico o por medio de páginas de Internet que al efecto haya preparado la Administración”

Indicador:

Número de solicitudes de información presentadas en los servicios de la organización centralizada y descentralizada del estado. Número de respuestas entregadas por servicio, el primer año de vigencia de la ley.

Dimensión Coordinación

Definición "Disposición profesional de organismos relacionados a la ley y que cumplen la función de concertar medios y esfuerzos para la ejecución de la Ley de discapacidad"

Ley utilizada

Proyecto de Ley que crea Ministerio de Desarrollo Social (Mensaje 240-358)

“El Ministerio de Desarrollo Social, afirma el mensaje, debe ejercer un rol sistematizador y agrupador de todos los servicios que de él dependan, creando la institucionalidad que permita satisfacer integral y eficientemente las necesidades de las personas o grupos bajo su tutela”

Indicador:

Presupuesto asignado en cada servicio en función del rol a cumplir y de las necesidades de cada grupo protegido.

Dimensión Estadística

Definición "Principales cifras estadísticas que justifican la Ley"

Ley utilizada

Ley que regula sistema de protección social Chile Solidario (N°19.949)

- “Señor Presidente, el proyecto en análisis parte de dos constataciones de hecho. La primera es que en la década de los 90 la pobreza en Chile disminuyó de 40 a 20 por ciento, y la extrema pobreza, o indigencia, lo hizo de 12,9 a 5,7 por ciento; es decir, se redujo el número de indigentes de algo más de 1 millón 600 mil a alrededor de 850 mil”

Indicador

- Número de indigentes que dejaron de ser pobres a 5 años de la entrada en vigencia de la ley.

Definición y aplicación de check list para evaluar ley de transparencia

3. Definición y aplicación de check list para evaluar ley de transparencia. ¿Qué evaluar en una etapa ex post?

- El proceso de diseño de la ley (antecedentes, problema a resolver)
- El texto normativo (definición del objetivo de la ley, presencia de indicadores, mecanismos de cumplimiento, otros)
- El proceso de implementación
- El impacto de la ley (sobre ss. públicos, ciudadanos, reducción de la corrupción, cultura de transparencia).
- La pertinencia actual de la ley (aspectos no resueltos)

Matriz de preguntas de chequeo para la Ley de Transparencia: Estándares que debe satisfacer la ley

- Contener el mínimo necesario para lograr los objetivos
- Ser accesible, transparente y accountable
- Ser consistente con otras leyes
- Explicitar las cargas impuestas
- Proveer incentivos y sanciones para su cumplimiento
- Contribuir a la creación de valor público (institucionalidad)

- **La ley debe contener el mínimo necesario para lograr los objetivo (estándar)**

Condiciones:

- Debe señalar los beneficios a la comunidad que justifican los costos
 - Mantener simpleza y evitar restricciones innecesarias
 - Enfocarse en lograr los objetivos
 - No imponer cargas innecesarias a quienes se vean afectados
-
- ¿Se definieron con claridad el objetivo general y específico en la ley?
 - ¿Se identificaron los instrumentos destinados a alcanzar los objetivos?
 - ¿Se evaluaron las cargas burocráticas para implementadores y usuarios?

Algunos resultados de la aplicación:

- La ley define claramente sus objetivos, pero los mecanismos de cumplimiento que contempla son insuficientes (presupuesto, incentivos, fiscalización, sanciones) y en ese sentido:
 - La ley, fue aprobada sin presupuesto adicional para los servicios obligados a dar respuesta a las obligaciones de TA y TP. Se desconoce el costo que ha tenido para cada servicio, asumir estas obligaciones.
 - Las sanciones están dirigidas a los jefes de servicio y no se establecen incentivos en las bases de las instituciones.
 - La ley no contempla indicadores ni estándares de cumplimiento. A la fecha los servicios obligados han dado cumplimiento a sus obligaciones de TA y TP, pero no se sabe el impacto que esto ha tenido en los ciudadanos, ni el estándar de resolución que han empleado.
 - Actualmente la División de Estudios del Consejo ha generado alrededor de 350 indicadores, que debieran permitir la generación de un estándar de resolución que no existe.

Dificultades comunes en los procesos de evaluación :

- ✓ La falta de datos
- ✓ Cuantificación de beneficios intangibles
- ✓ Evaluación de efectos indirectos como las externalidades
- ✓ Falta de transparencia en los procesos de evaluación
- ✓ Selección de metodologías inadecuadas de evaluación
- ✓ Interferencia política y burocrática

Factibilidad de la propuesta planteada

5. Factibilidad de la propuesta:

- **Institucionalidad:** **Posición institucional-oficina central-contratación independiente**, Congreso Nacional, mediante la creación de una Oficina de Evaluación de la ley en cada Cámara, con asesoría externa especializada con centros de investigación y universidades (información objetiva y de calidad, para la mejor toma de decisión del legislador).
- **Normativa y presupuesto**, el Congreso Nacional, se regula por su LOC N°18.918, que la dota de recursos propios y de la autonomía administrativa y legislativa necesaria para determinar, entre otros aspectos, en qué forma distribuye los fondos asignados anualmente vía ley de presupuesto. Esta ley le permite resolver orgánicamente la posibilidad de generar estas oficinas, pero requerirá de presupuesto adicional para el efecto.

- **Oportunidad para llevar a cabo la evaluación**

- ✓ **Primera instancia evaluación** (en comisión temática)

Aplicar check list de condiciones mínimas, que debiera satisfacer un proyecto de ley, de modo de informar al legislador sobre su estado al momento de efectuarse la primera votación sobre la idea de legislar.

- ✓ **Segunda instancia de evaluación** (ex post, en oficina de evaluación)

Evaluar el grado de eficacia de la ley en el cumplimiento de sus objetivos, así como detectar, posibles distorsiones en su proceso de implementación.

Conocer y sistematizar buenas y malas prácticas para mejorar tanto los procesos de diseño normativo como la técnica legislativa.

- **Metodología de evaluación**

- ✓ Listados de chequeo, y en una fase posterior, introducir otras técnicas de evaluación de mayor complejidad y costo, como son: el análisis costo beneficio, el análisis costo efectividad y el análisis de riesgo.

- **Viabilidad Política**

- ✓ Consenso sobre la necesidad de fortalecimiento de la capacidad técnica del parlamento
- ✓ Proceso de modernización del Estado enfatiza fortalecimiento de estas capacidades
- ✓ Existen parlamentarios que están dispuestos a innovar y aprovechar las técnicas de evaluación introducidas en otras disciplinas para mejorar la eficacia de la ley



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

UN ENFOQUE DE GESTION PARA MEJORAR LA EFICACIA LEGISLATIVA EN CHILE

Investigadores: Alejandra Riveros, Flavio Cortés. MIDEUC

**PROPUESTAS PARA CHILE
CONCURSO POLITICAS PÚBLICAS 2011**