



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
2017 - 2021

**MANUAL DE
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
DE LA LEY**



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017 - 2021

**MANUAL DE
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
DE LA LEY**

MANUAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA LEY ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA (CAL)

César Litardo Caicedo

Presidente

César Solórzano Sarria

Primer Vicepresidente

Patricio Donoso Chiriboga

Segundo Vicepresidente

Ana Belén Marín Aguirre

Primera Vocal

Carlos Cambala

Segundo Vocal

Cristina Reyes Hidalgo

Tercera Vocal

Rina Campain Brambilla

Cuarta Vocal

Javier Rubio Duque

Secretario General

Consejo Editorial:

Libia Rivas Ordóñez, Paulo César Gaibor, Dalia Noboa Ortiz y Susana Toral

Autores:

Libia Rivas Ordóñez, David Thirby, Paulina Maturana Arancibia, Pabel Muñoz L.,
María Belén Proaño, Mauricio Sarabia, Xavier Andrade Cadena, Pamela Escudero
Soliz, Silvia Salgado, Homero Castanier,

Edición:

Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador

ISBN: 978-9942-8910-0-6

Diagramación e Impresión:

RG Grafistas / paoron@gmail.com

Quito-Ecuador

2021

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
TÍTULO I	
SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN DE LAS LEYES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	15
CAPÍTULO I	
EL SISTEMA Y SUS SUBSISTEMAS	15
1. Unidad de seguimiento y evaluación de la Ley	19
CAPÍTULO II	
EL SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA LEY	21
a) Objeto de la ley	22
b) Ámbito de aplicación	22
c) Sector que regula	22
d) Autoridades destinatarias de su ejecución	22
e) Los beneficiarios de la ley	24
f) Disposiciones transitorias	25
g) Disposiciones que establezcan plazos de cumplimiento	26
h) Reformas realizadas a la ley	27
i) Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	28
j) Vinculación con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	28
CAPÍTULO III	
SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA LEY	37
1. Evaluación ex ante	37
a) Modelos de construcción de las leyes	37
b) Instrumentos de evaluación ex ante	44
c) Evaluación Ex ante en el Parlamento ecuatoriano	50
d) Verificación cumplimiento requisitos por parte de la Unidad de Técnica Legislativa	50
1.1. Impacto de género de las normas sugeridas	51
1.2. Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma	53
1.3. Fomento de buenas prácticas legislativas	54

2. Evaluación ex post	58
3. La Evaluación Ex Post en la Legislación ecuatoriana	64
a. Iniciativa	65
b. Fases de la Evaluación Ex Post	66
b.1. Fase Preliminar	66
b.2. Fase de Ejecución del Plan de Evaluación	84
b.3. Fase Final de Evaluación	85

CAPÍTULO IV

SUBSISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	91
1. Registro Electrónico	91
2. Catálogo electrónico	91

CAPÍTULO V

EJEMPLOS DE FICHA DE EVALUACIÓN	93
1. Ficha No. 1: Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	93
2. Ficha No. 2: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia	105
Referencias	118

TÍTULO II

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO ..

CAPÍTULO I

EVALUACIÓN DE LA LEY EN EL DERECHO COMPARADO	123
Introducción	123
1. Como medida de control del Ejecutivo: el caso de Nueva Zelanda	124
2. Como instrumento de verificar compromisos: el caso de Alemania	128
3. Como respuesta a reformas constitucionales: Francia	132
4. Como medida de mejorar las políticas públicas: el caso del Reino Unido	136
5. Conclusión	140
Referencias	141

CAPÍTULO II**LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN CHILE: UN PROCESO DE
EVALUACIÓN EX-POST**

1. Introducción	145
2. Comité de Evaluación de la Ley/OCDE	145
3. Proceso de Evaluación de las leyes Ex post	146
3.1. Fase I. Estudio Técnico de la Ley	146
3.2. Fase II. Percepción Ciudadana	147
a) Técnica de producción de información: focus group	147
b) Descentralización del trabajo: Definición del territorio	148
3.3. Fase III. Informe de Evaluación de la Ley	148
4. Vínculo OCDE - Evaluación de la Ley	150
5. Cooperación Internacional	152
6. Ejemplo de Evaluación de una Ley	153
Referencias	156

TÍTULO III**HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA LEY****CAPÍTULO I****UNA HERRAMIENTA PARA MITIGAR LOS VACÍOS
PROGRAMÁTICOS Y TÉCNICOS EN LA PRODUCCIÓN
LEGISLATIVA**

1. Vacíos programáticos y técnicos	160
1.1. Leyes sin sentido programático	160
1.2. Seguimiento y evaluación, materias reprobadas	162
2. Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legales	164
3. Descripción detallada de la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	166
4. Aplicación de la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a un Proyecto de Ley presentado en el marco de la Pandemia COVID-19	170
Referencias	174

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA Y MATRIZ DE MARCO LÓGICO	175
1. La Evaluación de la Gestión	175
2. Herramientas de Evaluación de Gestión	176
3. Metodología y Matriz de Marco Lógico, aproximación de cómo aplicarla en el proceso de evaluación de la ley	177
4. Matriz de Marco Lógico, aplicado a un proceso de evaluación de la ley	178
4.1. Lógica Vertical: Objetivos	178
4.2. Lógica Horizontal	180
5. Grupo Objetivo (beneficiarios del proyecto de ley)	182
6. Análisis de Involucrados	183
7. Evaluación de Impacto	183
Referencias	185

CAPÍTULO III

EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO COMO ANTÍDOTO CONTRA LA PROMULGACIÓN ERRÁTICA DE NORMAS	187
1. Dos normas ilustran el propósito de este sucinto trabajo	187
2. La necesidad estatal de regular los mercados y su efectividad	189
3. El ACB	189
4. Metodología	191
5. Conclusión	194

CAPÍTULO IV

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES	195
1. Las ciencias sociales el derecho y la norma en particular	195
2. La evaluación de la ley desde la técnica legislativa	197
3. Otra forma de evaluación de la ley	198
a. Diagnóstico y crítica	198
b. Desarrollo de las alternativas	200
b.1. La deseabilidad, viabilidad y factibilidad para evaluar las leyes que han inobservado los derechos y principios constitucionales	201

b.2. La deseabilidad, viabilidad y factibilidad para evaluar las leyes que tienen un impacto en el Presupuesto General del Estado	205
c. Una propuesta de transformación	211
4. Conclusiones	213
Referencias	215

TÍTULO IV

EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN EL PARLAMENTO

ECUATORIANO	219
--------------------------	-----

CAPÍTULO I	221
-------------------------	-----

LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD EN FRONTERAS:

UNA MIRADA DESDE EL PROCESO DE EVALUACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE DESARROLLO FRONTERIZO

221

1. La situación en las fronteras	222
2. La evaluación de la Ley de Desarrollo Fronterizo	225
3. Sobre los propósitos de la ley	226
4. Sobre la atención preferencial para la frontera	226
5. Sobre la planificación del desarrollo fronterizo	227
6. Sobre la cultura de paz y buena vecindad	228
7. Sobre el desarrollo socio-económico	230
8. Sobre el reglamento de la ley	233
9. Principales conclusiones del proceso de evaluación	233
10. Hacia una reforma que genere impacto y reduzca la desigualdad	236
Referencias	239

CAPÍTULO II

LA LABOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON LOS JUBILADOS

241

1. Introducción	241
2. Proyectos de ley tratados por la Comisión Especializada Ocasional para Vigilar el cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados	242

2.1. Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural	242
2.2. Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero	245
2.3. Ley Orgánica Interpretativa del Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2	249
3. Coordinación con el Ministerio de Trabajo para la adecuada emisión de directrices para los Procesos de Desvinculación de Servidoras y Servidores con Nombramiento Permanente para Acogerse al Retiro por Jubilación	251
3.1. Derogatoria del Acuerdo Ministerial MDT-2017-0094	251
3.2. Emisión del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185	252
3.3. Reforma del Acuerdo Ministerial MDT-2019-0144	252
4. Coordinación con las Secretarías de Estado de Economía y Finanzas, Educación y Trabajo para la suscripción de actas de compromiso sobre el cumplimiento al pago de las obligaciones pendientes por incentivos jubilares a nivel nacional	252
4.1. Acta de compromiso suscrita el 7 de agosto del 2019	253
4.2. Acta de compromiso suscrita el 1 de octubre del 2020	254
5. Fiscalización realizada por la Comisión de Jubilados a los pagos de incentivos jubilares	255
5.1. Pagos del beneficio por jubilación dispuesto en la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural	255
5.2. Pagos del incentivo por jubilación en bonos de Estado y efectivo de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185	256
5.3. Validación de expedientes de conformidad con el Acuerdo Ministerial MDT-2019-0144	257
6. Fiscalización realizada por la Comisión a otros temas inherentes a jubilados a través de sesiones y mesas de trabajo	258
7. Conclusiones	259
Referencias	259

PRESENTACIÓN

El presente Manual, pretende desarrollar de una manera didáctica, una propuesta de metodología para evaluar las leyes aprobadas por la Función Legislativa, con la finalidad de que sea considerada por las diferentes comisiones especializadas y la Asamblea Nacional en su conjunto, como una herramienta que contribuya a establecer un procedimiento uniforme que permita viabilizar el principio de eficacia de las leyes y el cumplimiento de las mismas.

Para el efecto, el Consejo de Administración Legislativa, en sesión de 20 de julio de 2020, aprobó el Reglamento que regula el Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana y el 5 de octubre de este año, aprobó las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que crea el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Ley con el propósito de promover la eficacia de las leyes y fortalecer la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las leyes.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley está integrado por tres subsistemas:

- Seguimiento;
- Evaluación de la ley; y,
- Participación Ciudadana.

Para su desarrollo se ha considerado la experiencia de otros parlamentos en la evaluación de la ley, así como también, las experiencias de evaluación de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, de los grupos parlamentarios y los aportes de las y los asambleístas y las y los servidores legislativos.

La fase de seguimiento, pretende abstraer los elementos considerados más destacados de una ley con la finalidad de hacerlos más comprensibles a la ciudadanía; de ubicar a los beneficiarios de las normas y tornarlas efectivas; y, que las autoridades destinatarias de las leyes puedan conocer,

una vez entrada en vigencia las normas, las obligaciones de índole jurídica que les corresponde ejecutar.

La fase de evaluación de la ley tiene como finalidad, verificar su cumplimiento ex post y la consecución de los objetivos previstos en la misma.

La fase de participación ciudadana por su parte, pretende generar las condiciones para que la ciudadanía pueda participar a lo largo del proceso de formación y evaluación de la ley y conocer y aplicar el contenido de las mismas, una vez publicadas en el Registro Oficial.

Sin duda, el presente Manual, se constituye en un instrumento de trabajo indispensable al interior de la Asamblea Nacional y una propuesta de buena práctica legislativa y parlamentaria que se espera sea considerada no solo al interior del Parlamento ecuatoriano, sino que pueda ser utilizada como una fuente de lectura de otros parlamentos, de la academia y de la ciudadanía en general.

Ing. César Litardo Caicedo

PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

INTRODUCCIÓN

Paulo César Gaibor¹

La Asamblea Nacional del Ecuador como espacio de poder legislativo tiene como competencias, legislar y fiscalizar en respuesta a un diagnóstico de las demandas de la sociedad ecuatoriana, la realidad que atraviesa el país; y, los problemas estructurales que mantienen brechas históricas de desigualdad.

En ese sentido, a nivel internacional, los parlamentos han determinado con sus evaluaciones internas que no es suficiente la generación de normativa y que se requiere ir más allá del número de leyes aprobadas por período para validar el cumplimiento de las competencias de la Asamblea y la eficacia de las leyes en su implementación, así como sus impactos sociales, económicos y culturales.

Por esta razón, la Asamblea Nacional del Ecuador en enero del 2020, decide crear un Sistema de Seguimiento y Evaluación a la Ley mediante la Unidad de Gestión de Seguimiento y Evaluación de la Ley adscrita a la Unidad Técnica Legislativa, que facilite por medio del uso de tecnologías de información, la generación de datos abiertos a la población con participación ciudadana, así como herramientas de gestión que permitan analizar la ejecución de autoridades competentes a la norma, presupuestos de socialización y sobre todo, una plena articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo.

El 5 de octubre de 2020, el Pleno de la Asamblea Nacional, aprobó reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y entre ellas, crea la Unidad de Seguimiento y Evaluación de las Leyes como una unidad independiente, con una serie de funciones y atribuciones.

1. Abogado de la Universidad Central del Ecuador. Magíster en Comunicación y Marketing Político, Universidad de la Rioja. Magíster en Derecho Penal, Universidad Andina Simón Bolívar. Especialista en Comunicación Política y Gestión de Gobierno de la Universidad San Francisco de Quito. Diplomado en Gobernanza Estratégica, Participación Ciudadana y Gestión Política, UDLA. Coordinador de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional. Ex Asesor de Bancada Legislativa en la Asamblea Nacional.

En este Manual, se parte de una revisión amplia de literatura legislativa para puntualizar los modelos de evaluación y fases de aplicación de leyes, sobre todo en metodologías de modelo comparado de derecho con estudios de casos como Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, y Chile y experiencias de evaluación en Ecuador. Estos estudios, permiten evidenciar que la evaluación y seguimiento de la ley, tiene como conclusión un fortalecimiento de políticas públicas que han implicado cambios favorables para los países.

La evaluación legislativa como un “sistema o procedimiento que, empleando una metodología previamente definida, realiza un análisis cuantitativo y/o cualitativo de los efectos de una norma emitiendo un juicio de valor de la misma” (Rivera & León, 2015); permite recuperar también la credibilidad a la ciudadanía, pues uno de sus principales cuestionamientos ha sido el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como sucedió en el caso de Francia, que se ha logrado estabilizar, por medio de una claridad de funciones y también de la participación de la ciudadanía.

En este último punto, es importante señalar que el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley, está pensado en tres subsistemas: seguimiento, evaluación y participación ciudadana. En estos espacios, se plantea el uso de matrices, fichas, catálogos electrónicos, test de eficacia, solicitudes de información, con el fin de que una ley resulte práctica, de fácil aplicación y sus resultados generen espacios de debate entre los actores que intervienen; incluyendo autoridades competentes y ciudadanía.

Las leyes deben prever claramente qué incentivos o sanciones se pretenden aplicar a la población objetivo de la ley, incluyendo un análisis de impacto y resolución de conflictos en la interpretación de la ley; claridad en la determinación de autoridades involucradas en la ley; e, informes periódicos de resultados a tiempo.

La temporalidad juega un rol fundamental, porque vuelve viable un proceso y exige a los responsables una eficiencia en el trabajo de seguimiento y evaluación en todas las fases. Primero, tenemos la evaluación prospectiva de las leyes (*ex ante*) que consiste en el examen preliminar por el autor

de la misma; una evaluación de acompañamiento en la cual el Parlamento valora la propuesta y busca perfeccionarla hasta su aprobación y publicación; por último, y finalmente, la evaluación funciona con base en criterios de efectividad de sus objetivos e indicadores.

Este proceso será evaluado por un equipo transdisciplinario que participe en el proceso de evaluación ex ante y ex post de las leyes, brindando una asesoría técnica a las comisiones especializadas o grupos parlamentarios, en la elaboración del plan de evaluación; proponiendo proyectos de evaluación que permitan elaborar el informe final con libre acceso.

Sin duda, su implementación constituirá un reto para la Asamblea Nacional del Ecuador, así como un hito en la legislación de nuestro siglo, que rompe con la forma tradicional de hacerlo, desde arriba, hacia una construcción horizontal e integral de leyes, en la que la responsabilidad comienza y termina en todos y todas como sociedad civil y en la Asamblea Nacional, como garante de su participación.

Referencias:

León R, Martínez F. 2015. Cuando la forma es el fondo. Flores Editores. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.

TÍTULO I

SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN DE LAS LEYES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I

EL SISTEMA Y SUS SUBSISTEMAS

Libia Rivas Ordóñez²

El 21 de enero de 2020, el Pleno de la Asamblea Nacional, resolvió crear el Sistema de Gestión de Seguimiento y Evaluación de las Leyes como un mecanismo que complementa el proceso de formación legislativa y que tiene por finalidad: vigilar el cumplimiento de las leyes; contribuir a garantizar su eficacia; y, fortalecer el rol de la Función Legislativa, como garante de los derechos establecidos en la Constitución y, en especial, de los derechos de participación ciudadana.

Mediante resolución aprobada en la fecha indicada, el Pleno de la Asamblea Nacional, dispuso en el artículo 2, la creación de la Unidad de Gestión de Seguimiento y Evaluación de las Leyes, como una unidad adscrita a la Unidad de Técnica Legislativa; así como también, que el Consejo de Administración Legislativa, realice las reformas, modificaciones y adecuaciones a la normativa interna correspondiente, sin perjuicio de su tratamiento, en el marco de las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Entre las obligaciones de dicha Unidad, de conformidad con los artículos 3 y 4 de la Resolución, se encuentran: mantener actualizada la información correspondiente en los aplicativos informáticos que se creen para el efecto y que serán de libre acceso para las y los asambleístas, las y los servidores legislativos y la ciudadanía en general; y, brindar el apoyo técnico especializado que requieran las comisiones especializadas y las y los asambleístas en el proceso de evaluación de las leyes.

2. Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Magíster en Derecho Parlamentario por la Universidad de Castilla La Mancha-España. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar. Especialista en Contratación Pública y Modernización del Estado por la Universidad Andina Simón Bolívar. Especialista en Bases para una Legislación Racional por la Universidad de Girona. Ex – Secretaria General de la Asamblea Nacional (2013-2018). Ex – Prosecretaria General de la Asamblea Nacional (2011-2013). Docente Universitaria. Fundadora y Presidenta del Instituto Ecuatoriano de Estudios Legislativos (IEEL). Vicepresidenta del Instituto de Estudios Administrativos y Sociales (IDEAS).

Adicionalmente, se estableció, en el artículo 5, que el procedimiento que se debía observar para realizar el seguimiento y evaluación de la ley, debía ser aprobado por el Consejo de Administración Legislativa y puesto en conocimiento de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, así como de los grupos parlamentarios, para su aplicación.

Con este antecedente, el 20 de julio de 2020, el Consejo de Administración Legislativa, aprobó el Reglamento de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana, que tiene por objeto: “regular el procedimiento de gestión de seguimiento, evaluación de las leyes y participación ciudadana, desde la fase de evaluación ex ante, en el proceso de elaboración de los proyectos de ley; su seguimiento una vez publicada la ley, en el Registro Oficial, hasta su posterior evaluación ex post”. (Artículo 1.).

Las finalidades que persigue el sistema, de conformidad con lo señalado en el artículo 2 del Reglamento son:

- a) Reforzar el rol de la Función Legislativa;
- b) Fortalecer el proceso de formación de la ley;
- c) Propender a garantizar la eficacia de las leyes;
- d) Garantizar el derecho de acceso a la información; y,
- e) Fortalecer la participación ciudadana, en el proceso de formación, seguimiento y evaluación de la ley.

El 5 de octubre de 2020, el Pleno de la Asamblea Nacional, aprobó las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fueron publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 326 de 10 de noviembre de 2020, mediante las cuales se crea el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley con el propósito de promover la eficacia de las leyes y fortalecer la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las leyes (Artículo 31.2, LOFL reformada).

El 18 de febrero de 2021, el Consejo de Administración Legislativa, aprobó las reformas al Reglamento de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana, de conformidad con las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la ley, comprende tres subsistemas: (Artículo 31.2, LOFL reformada)

- a) Subsistema de Seguimiento
- b) Subsistema de Evaluación
- c) Subsistema de Participación Ciudadana

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley será complementario al proceso de formación de las leyes, contará con una herramienta tecnológica que permita el registro, archivo y consulta de la información generada en los procesos de seguimiento y evaluación realizados. (Artículo 31.2 último inciso, LOF reformada).

1. Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley, se encuentra a cargo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley que tiene las siguientes funciones y responsabilidades. (Artículo 31.3 de la LOFL reformada):

1. Brindar asesoría, elaborar estudios e informes no vinculantes y apoyar metodológicamente a las comisiones especializadas y a los grupos parlamentarios en los procesos de seguimiento y evaluación de las leyes;
2. Coordinar con la Dirección de Participación Ciudadana, las comisiones especializadas y los grupos parlamentarios, la implementación de mecanismos para la participación ciudadana en el proceso de seguimiento y evaluación de las leyes, estableciendo metodologías de levantamiento, registro, sistematización y análisis de aportes ciudadanos;
3. Mantener actualizada la herramienta tecnológica del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley que se integrará al Sistema de Información Legislativa facilitando, cuando corresponda, el acceso ciudadano a los archivos y grabaciones de audio y video. La información del Sistema será de acceso público;

4. Proporcionar información relacionada con los procesos de seguimiento y evaluación de las leyes al Pleno de la Asamblea Nacional, al Consejo de Administración Legislativa, a las comisiones especializadas y a los grupos parlamentarios;
5. Presentar conclusiones y recomendaciones como resultado de los procesos de evaluación de la ley, identificando, entre otros aspectos, la oportunidad y pertinencia de reforma a la ley;
6. Presentar un informe anual de labores al Consejo de Administración Legislativa que podrá resolver su exposición ante el Pleno de la Asamblea Nacional en relación con el monitoreo de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional y los procesos de seguimiento y evaluación realizados;
7. Promover ante las unidades respectivas de la Asamblea Nacional, la suscripción de convenios con la cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil y la academia para el desarrollo de las metodologías, el proceso de evaluación y la difusión de sus resultados;
8. Realizar el seguimiento a las resoluciones aprobadas por el Pleno de la Asamblea Nacional, cuando así lo disponga el Pleno de Asamblea Nacional;
9. Coordinar con la Escuela Legislativa y demás unidades de la Asamblea Nacional, procesos de capacitación a las y los asambleístas y servidoras y servidores legislativos para el seguimiento y evaluación de la ley; y,
10. Las demás que establezca el reglamento”.

Antes de la entrada en vigencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley funcionaba adscrita a la Unidad de Técnica Legislativa, de conformidad con la resolución adoptada por el Pleno de la Asamblea Nacional y el Reglamento de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana, reformado mediante Resolución CAL-2019-2021-417.

CAPÍTULO II

EL SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA LEY

De acuerdo con el artículo 31.4, numeral 1 de la LOFL reformada, el seguimiento a las leyes se realiza a través de las comisiones especializadas con el apoyo de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley.

Una vez publicada una ley en el Registro Oficial, la Unidad gestiona alertas de cumplimiento, verifica los plazos establecidos en las leyes y emite reportes permanentes para el seguimiento de la ley. (Artículo 31.4, numeral 1 LOFL reformada)

En esta fase, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, debe ingresar al sistema informático de seguimiento de las leyes, por lo menos la siguiente información: (Artículo 10 del Reglamento codificado).

- a) Objeto de la ley
- b) Ámbito de aplicación
- c) Sector que regula
- d) Autoridades destinatarias o responsables de la ejecución de la ley
- e) Beneficiarios de la ley
- f) Disposiciones transitorias
- g) Disposiciones que establezcan plazos de cumplimiento
- h) Reformas realizadas a la ley
- i) Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- j) Vinculación con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

Para fines de ingreso de dicha información, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley debe considerar lo siguiente, sin perjuicio de revisar las definiciones y los ejemplos que recoge el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional:

a) Objeto de la ley

Es la materia sobre la que versa la regulación (Asamblea Nacional, 2014, p. 40).

Ejemplo:

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto promover el derecho a la salud de los habitantes de la República del Ecuador, protegiéndolos de las consecuencias del consumo de productos de tabaco y sus efectos nocivos.

b) Ámbito de aplicación

Articulado dentro de la Ley, que expresa las situaciones de hecho o de derecho y / o las categorías de personas a las que se aplica (Asamblea Nacional, 2014, p.42).

Ejemplo:

Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera y sus Derivados.

Artículo 2.- Ámbito. La presente Ley es de jurisdicción nacional y será aplicable a las personas naturales o jurídicas y de la economía popular y solidaria que se dediquen a la producción, comercialización, extracción, exportación e industrialización de la palma aceitera y sus derivados.

c) Sector que regula**Ejemplo:**

Si la información que se consigna tiene relación con la Ley Orgánica de Educación Superior, el sector que regula será el de educación.

d) Autoridades destinatarias de su ejecución

El Subsistema de Seguimiento tiene como finalidad, que los órganos del poder público, las instituciones públicas destinatarias de las leyes,

las autoridades; conozcan las obligaciones jurídicas o competencias establecidas en la ley desde su publicación. Esto permitirá dentro de un tiempo prudencial, verificar el cumplimiento o no de las mismas.

Con esta finalidad, se deberá incluir la información de las instituciones del sector público respecto de las cuales se establecieron competencias, atribuciones u obligaciones en la ley.

Ejemplo:

En la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres, en el artículo 22, se establecen como instituciones que integran el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:

1. Ente rector de Justicia y Derechos Humanos;
2. Ente rector de Educación;
3. Ente rector de Educación Superior;
4. Ente rector de Salud;
5. Ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público;
6. Ente rector de Trabajo;
7. Ente rector de Inclusión Económica y Social;
8. Consejos Nacionales para la Igualdad;
9. Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y
10. Comunicación;
11. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;
12. Servicio Integrado de Seguridad ECU 911;
13. Consejo de la Judicatura;
14. Fiscalía General del Estado;
15. Defensoría Pública;
16. Defensoría del Pueblo; y,
17. Un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Y respecto de cada autoridad, las competencias o atribuciones establecidas en la ley.

Ejemplo:

Artículo 23 de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres:

“El ente rector de Justicia y Derechos Humanos. Sin perjuicio de las facultades establecidas en la respectiva normativa vigente, tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar con las instituciones que forman parte del Sistema, la elaboración de los instrumentos y protocolos para garantizar una ruta de atención y protección integral en los casos de violencia contra las mujeres;
- b) Administrar el Registro Único de Violencia contra las Mujeres en coordinación con el Ministerio del Interior y el Consejo de la Judicatura; (...)

e) Los beneficiarios de la ley

El Subsistema de Seguimiento tiene como finalidad, que los destinatarios de las normas jurídicas, los beneficiarios, que pueden ser sectores determinados de la población, tales como: adultos mayores, personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, mujeres, entre otros; dependiendo del ámbito de aplicación y de las disposiciones contenidas en la ley, sean informados de la expedición de una ley, de los derechos reconocidos, o de los deberes jurídicos impuestos.

Esto permitirá, que al realizar un proceso de evaluación ex post, podamos verificar si un grupo objetivo se benefició o no de un derecho, si lo ejerció o no, si aplicó o no una norma, si existieron o no dificultades en su aplicación; y si existieron, cuáles fueron sus causas.

Para el efecto, se deberá ingresar al sistema informático, la información relacionada con las personas naturales o jurídicas que se beneficiarán con el contenido de la ley.

Ejemplo:

Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

Artículo 19 inciso segundo: Los beneficiarios de becas o créditos educativos que actualmente tengan incoados en su contra acciones de cobro por parte de cualquier institución pública otorgante de la beca o del Instituto de Fomento al Talento Humano o a la Banca Pública, podrán acogerse a esta remisión, para lo cual, podrán suscribir convenios de pago con facilidades hasta de tres (3) años. En este caso, los beneficiarios de la remisión prevista en esta Ley, serán los estudiantes que accedieron a becas o créditos educativos contra quienes se han realizado acciones de cobro, por parte de instituciones públicas otorgantes de la beca, del Instituto de Fomento de Talento Humano o de la banca pública.

Una vez que la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, identifique y consigne en el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley, la información sobre los posibles beneficiarios de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, notificará a la Coordinación de Participación Ciudadana, la que deberá establecer los mecanismos más adecuados, que le permitan informar a esos sectores de la población, sobre la aprobación de las leyes y los beneficios de las mismas. (Artículo 11 del Reglamento codificado).

f) Disposiciones transitorias

“Las disposiciones transitorias son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación” (Asamblea Nacional, 2014, p.129).

Ejemplo:

Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos.

Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación.

g) Disposiciones que establezcan plazos de cumplimiento

Las normas que establecen plazos para que se cumplan determinados supuestos jurídicos, tales como expedición de reglamentos, expedición de políticas públicas.

Como señala el Manual de Técnica Legislativa, “las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas” deben incluirse como disposiciones finales (Asamblea Nacional, 2014, p.68); sin embargo, suelen constar como disposiciones transitorias en el texto.

Ejemplo:

Disposición Transitoria Segunda de la Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

SEGUNDA.- En el plazo perentorio de cuarenta y cinco (45) días a partir de la publicación de esta Ley, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera deberá emitir la reglamentación que corresponda para la aplicación de la Ley Orgánica para la Reestructuración de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores, y de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999. Los funcionarios públicos a cargo del cumplimiento de esta disposición, responderán por sus acciones u omisiones de conformidad con la legislación vigente.

h) Reformas realizadas a la ley

La referencia a las leyes reformativas aprobadas con posterioridad. Se incluirán adicionalmente, sentencias o resoluciones de la Corte Constitucional mediante las cuales se reforman artículos de las leyes, se los sustituye o se determina una interpretación específica.

Ejemplo: Resolución de la Corte Constitucional No. 48, publicada en Registro Oficial Suplemento 2 de 6 de abril del 2017:

Como garantía de no repetición, se declara en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la modulación de los artículos 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y 143 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público.

En consecuencia el texto del artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público dispondrá:

“Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos, de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje, deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Trabajo.

Se exceptúa de este porcentaje a las personas con discapacidad, debidamente calificadas por la Autoridad Sanitaria Nacional a través del Sistema Nacional de Salud; personas contratadas bajo esta modalidad en instituciones u organismos de reciente creación, hasta que

se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición, en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior; y el de las mujeres embarazadas. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad, en el caso de las mujeres embarazadas la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, de acuerdo con la ley. (...)

i) Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Sistema Informático de Seguimiento y Evaluación cuenta con un catálogo de los objetivos de desarrollo sostenible, de forma tal, que se pueda seleccionar el o los objetivos que tengan relación con el objeto de la ley.

j) Vinculación con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

El Sistema Informático de Seguimiento y Evaluación cuenta con un catálogo de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de forma tal, que se pueda seleccionar el o los objetivos que tengan relación con el objeto de la ley

Los datos consignados en el Sistema no solo brindarán información relevante y permanente a las y los asambleístas y servidores legislativos, sino que adicionalmente, se constituirá en una fuente de consulta y de acceso permanente de la ciudadanía.

El Sistema de Seguimiento propone contribuir a la eficacia de la presunción de derecho contenida en el artículo 6 de la Codificación del Código Civil que establece, que la ley se presume conocida por todos, desde su publicación en el Registro Oficial.

Así, como también contribuir a un cambio en el rol de la Función Legislativa, que no termina con la publicación de la ley, sino que se convierte en garante del contenido de las normas que aprueba, una vez entran en vigencia.

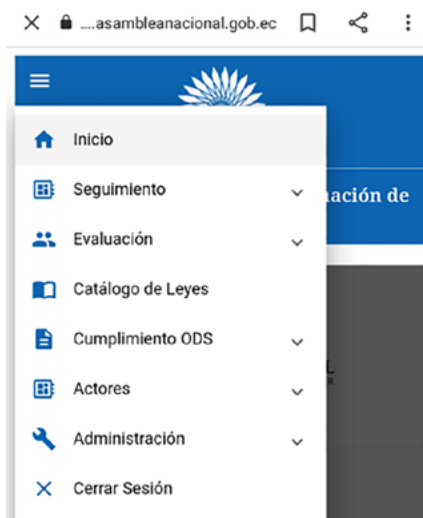
Conforme con lo que señala el artículo 31.3 de la LOFL reformada, número 1 y artículo 10 del Reglamento codificado, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, emitirá informes de seguimiento, ante el requerimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, del Consejo de Administración Legislativa, de la o del Presidente de la Asamblea Nacional, de las comisiones especializadas, de las bancadas legislativas y de uno o varios asambleístas.

Dichos informes tendrán como antecedente los reportes que generará el Sistema, que deberá ser actualizado permanentemente y que permitirá la generación de la siguiente información por lo menos: (Artículo 12 del Reglamento codificado)

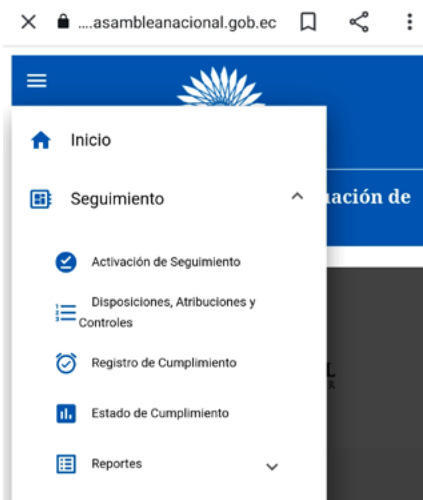
- a) Sectores que regulan las leyes aprobadas;
- b) Autoridades destinatarias o responsables de la ejecución de la ley y niveles de gobierno;
- c) Beneficiarios de las leyes;
- d) Leyes que cuentan con la reglamentación correspondiente;
- e) Reformas realizadas a las leyes;
- f) Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados con las leyes aprobadas;
- g) Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vinculados con las leyes aprobadas;
- h) Leyes objeto de sentencias de la Corte Constitucional; y,
- i) Otros.

Adicionalmente, la información contenida en el Sistema Informático de Seguimiento, permitirá a la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, elaborar informes de codificación de las leyes, los que serán remitidos como insumo a la Unidad de Técnica Legislativa, para el trámite establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. (Artículo 31 LOFL).

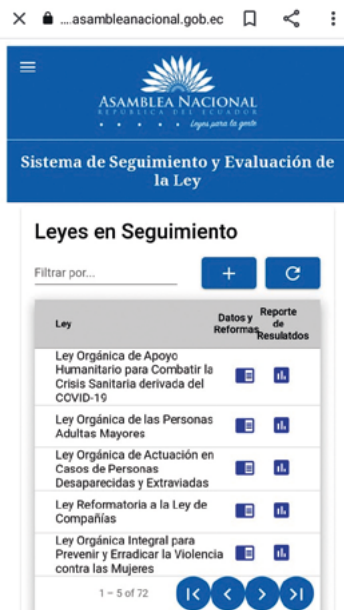
Al acceder al Sistema Informático de Seguimiento encontramos el siguiente menú: (ver gráfico)



Seguimiento.- Al presionar seguimiento se despliega la siguiente información: (ver gráfico)



En *activación seguimiento*, se despliegan las leyes cargadas en el sistema informático



En *disposiciones, atribuciones y controles*, constan los artículos o disposiciones respecto de las cuales se hace seguimiento a una ley y que pueden tener relación por ejemplo, con la expedición de reglamentos en un plazo específico y atribuciones que se deben ejercer como parte de la competencia de una entidad y las alertas del sistema en torno a su cumplimiento. (ver gráfico)

SEGUIMIENTO - REGISTRO DE CONTROLES				
Ley: Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas				
Código de la Ley: 41				
Publicada el 2020-01-01 en el Registro Oficial: R.O. No. 130, Suplemento,				
Disposición: Dentro del plazo máximo de 120 días contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, el Presidente de la República emitirá el Reglamento General de aplicación a esta Ley.				
Acción	Institución	Fecha de Inicio	Días de Plazo	Estado
Emitir el Reglamento a la Ley de Actuaciones en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	2020-01-28	120	Cumplido
Items per page: 5 1 - 1 of 1				

En *registro de cumplimiento*, se registra la información sobre el cumplimiento o no de una norma y el archivo del documento que permite verificar el mismo. (ver gráfico).

Seguimiento - Registro de Cumplimiento

Escriba para seleccionar una Ley

Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas

Código de la Ley: 41
Publicada el 2020-01-01 en el Registro Oficial: R.O. No. 130, Suplemento,

Filtrar por...

Disposición / Atribución	Acción	Institución	Días Plazo	Fecha de Cumplimiento	Estado	Obs.	Evidencias / Entregables
Dentro del plazo máximo de 120 días contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, el Presidente de la República emitirá el Reglamento General de aplicación a esta Ley.	Emitir el Reglamento a la Ley de Actuaciones en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	120	2020-11-17	Cumplido		 

Items per page: 5 11 - 11 of 11



En *estado de cumplimiento*, se puede verificar el cumplimiento general de las normas respecto de las cuales se establecieron controles (plazos, condiciones, etc) para realizar el seguimiento. La búsqueda se puede realizar por ley o por institución, para que se despliegue la información.

Seguimiento - Estado de Cumplimiento

Búsqueda por Ley

Búsqueda por Institución

Escriba para seleccionar una Ley

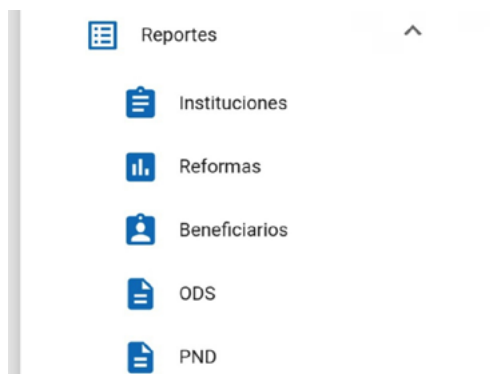
Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas

Código de la Ley: 41
Publicada el 2020-01-01 en el Registro Oficial: R.O. No. 130, Suplemento,

Filtrar por...

Disposición	Control	Institución	Días Plazo	Días Restan	Días Vencid	Fecha de Cumplimiento	Estado	Obs.	Evidencias / Entregables
En aquellas provincias en las cuales no se cuente con Unidades Especializadas de Investigación de Personas Desaparecidas y Extraviadas. la Fiscalía	Atribuir competencias a las fiscalías provinciales	FISCALIA							

El sistema genera *reportes* de cumplimiento de acuerdo con los parámetros que consta en el gráfico



Evaluación.- para los procesos de evaluación ex post de las leyes

Catálogo de Leyes.- En el catálogo de leyes, consta el listado de las leyes publicadas en el Registro Oficial. El corte inicial de la I Fase es 2009 en adelante (ver gráfico).

 <div>Sistema de seguimiento y evaluación de la Ley</div>					
CATÁLOGO DE LEYES					
Filtrar por...					
Código	Nombre	No. Registro	Suplemento	Fecha de Publicación	
5	Código Orgánico Administrativo	31	R.O. 31, Segundo Suplemento	2017-07-06	 
32	Código Orgánico General de Procesos	506	RO 506, Suplemento	2015-05-22	 

Cumplimiento ODS.- En cumplimiento ODS consta la Ficha. Al presionar en ficha, se despliega la información que contiene la misma y que será analizada más adelante: (ver gráfico)

- Datos generales del proyecto de ley
 - I.- Necesidad del proyecto o iniciativa
 - II.- Alineación programática
 - III.- Repercusiones económicas y presupuestarias
 - IV.- Repercusiones sociales
 - V.- Efectos y/o repercusiones políticas

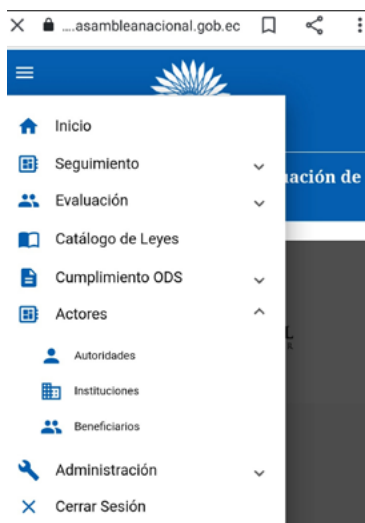
The screenshot shows a web application interface for the 'Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley'. The header features the logo of the Asamblea Nacional and the text 'Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley'. Below the header, there is a sidebar with a list of categories: 'ODS - VERIFICACION DE CUMPLIMIENTO'. The main content area displays a form for 'Proyecto de Ley y/o Reforma' with the following sections:

- DATOS GENERALES DEL PROYECTO**
 - Nombre del proyecto de Ley y/o reforma
 - Proponente(s) de la iniciativa
- I. NECESIDAD DEL PROYECTO O INICIATIVA**
- II. ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA**
- III. REPERCUSIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS**
- IV. REPERCUSIONES SOCIALES**
- V. EFECTOS Y/O REPERCUSIONES POLÍTICAS**

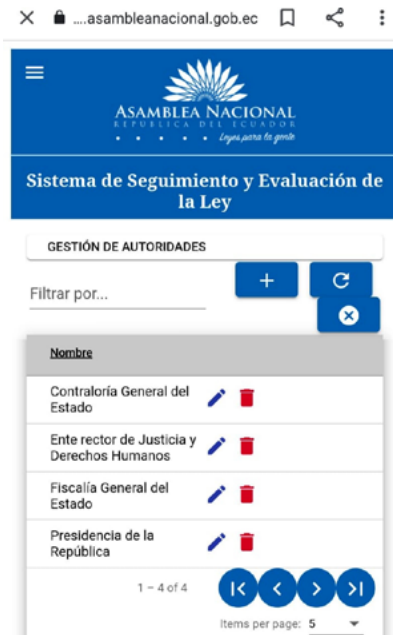
At the bottom of the form, there are buttons for 'Guardar' (Save) and 'Cancelar' (Cancel).

Actores.- En actores consta: (ver gráfico)

- Autoridades
- Instituciones
- Beneficiarios



Al presionar *autoridades* se despliega:



Al presionar *instituciones*, se despliega



Al presionar *beneficiarios*, se despliega:



CAPÍTULO III

SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA LEY

Evaluar la ley supone verificar a través de los instrumentos establecidos en el plan de evaluación, el grado de cumplimiento de la ley o identificar los obstáculos que impiden o dificultan su efectiva aplicación y la consecución de resultados.

Con esta finalidad se proponen dos tipos de evaluación:

1. Ex ante
2. Ex post

1. EVALUACIÓN EX ANTE

Como sugiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE), para que sea eficaz la evaluación ex post, se requiere claridad sobre los objetivos, impacto y resultados esperados. Es durante la evaluación ex ante, cuando el problema debe definirse adecuadamente y los objetivos deben establecerse con claridad (OCDE, 2012, p. 25). Como señala Piedad García Escudero, los estudios de impacto ex ante o evaluación prospectiva y la evaluación ex post o retrospectiva, son complementarios, de forma tal, que para conseguir el objetivo de la calidad de la legislación, “ser eficaces”; se debe contemplar la evaluación del ciclo legislativo completo (Congreso de Diputados de España, 2009, 66). Inclusive, como resultado de la evaluación ex ante, se podría incluir dentro de los proyectos de ley, la obligación de la institución u órgano correspondiente, de remitir informes periódicos a la Asamblea.

a) Modelos de construcción de las leyes

Desde el punto de vista de la metódica de la legislación³, la legislación se considera como un proceso de decisión, de manera que se pueden

3. Para Ángeles Galiana Saura, la metódica de la legislación es una disciplina auxiliar o parte, junto con la técnica legislativa, de la ciencia de la legislación. El estudio de esta ciencia comprende dos aspectos: el elemento “estático” es el producto final, el texto normativo, de nivel constitucional, legal o reglamentario, y el elemento “dinámico” es el proceso de creación y elaboración de la legislación así como su puesta en práctica. La metódica de la legislación atiende el último aspecto, subraya la naturaleza dinámica del fenómeno normativo, y busca tener en cuenta lo que pasa antes y después de la adopción de los actos normativos. (Gallegos, 2000, p. 81).

diseñar modelos de legislación, como los que plantea la teoría de la decisión racional.

Como señala Martha Gallegos, la metódica de la legislación se plantea el tema de la planificación legislativa como un “problema social” que ha de ser resuelto mediante una intervención normativa o de otro tipo. Se ocupa del análisis del problema, de sus causas, de la definición del objeto, del planteamiento de alternativas, de la evaluación ex ante y ex post, entre otras. (Gallegos, 2000, p. 81)

Agrega además, que la metódica constituiría un discurso en parte previo y en parte distinto al de la técnica legislativa: previo porque no da por supuesta la necesidad de crear una ley para resolver un problema social, sino que la concibe como una alternativa entre las diversas posibles; y distinto, porque ofrece “modelos de procedimiento” que propicien una decisión política racional (Gallegos, 2000 p. 81)

Así, antes que nada el legislador debe concretar el problema a resolver y, en su caso, justificar que la ley constituye el instrumento más adecuado para ello. Una vez argumentada la necesidad de la ley, la metódica insta a que el legislador use técnicas legislativas que viertan la decisión política en una ley inteligible, sistemática, eficaz, efectiva y eficiente. Por último, el procedimiento de decisión racional comprendería el análisis de la factibilidad de la ley —verifica se disponga de los medios precisos para cumplirla y aplicarla—, así como la evaluación de la regulación legal una vez puesta en funcionamiento (Gallegos, 2000, p.82).

Entre los varios modelos teóricos existentes, cuyos planos o dimensiones de análisis varían, en torno a la evaluación de la racionalidad en la formación y aplicación del derecho, el de Atienza, es reconocido por varios autores, como el que mejor captura la complejidad de la conexión entre la eficacia y la racionalidad de las leyes, considerando por un lado, las diversas modalidades de eficacia y por otro, las tensiones y solapamientos entre los distintos niveles de racionalidad aplicables a la legislación (Lalana, 2008, p. 537).

Manuel Atienza (Atienza, 1989, p.385), concibe al proceso de producción legislativa, como una serie de interacciones que tienen lugar entre

elementos distintos: editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores; así también, puede contemplarse la legislación, a partir de cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad.

Una racionalidad lingüística (R1) en cuanto que el emisor (editor), en el caso de las leyes, la o el asambleísta, debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje, que vendría a ser la ley; al receptor (destinatario de las leyes), que serían las y los ciudadanos;

Una racionalidad jurídico formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico;

Una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley;

Una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y,

Una racionalidad ética (R5) pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.

Aunque todas las racionalidades que plantea Atienza, forman parte del proceso de producción legislativa y permiten un análisis del mismo desde diferentes ópticas, la racionalidad pragmática y teleológica (R4) podrían considerarse directamente relacionadas con la eficacia de la ley.

Una ley es irracional en el sentido pragmático, como señala Cal-samiglia, “cuando no consigue que la conducta social se ajuste a la ley” de modo que “una ley que se viola frecuentemente —aunque se aplique la sanción— tiene un defecto de diseño. Carece de racionalidad pragmática” (Marcilla, 2013, p.58).

En cualquier caso, como señala Gema Marcilla si se estima racional que la legislación se cumpla, es quizás porque, *prima facie*, la eficacia de la ley se supone un presupuesto de su efectividad, es decir, de que realmente constituya un instrumento adecuado para el logro de fines, objetivos o metas

valiosas para la sociedad. En este caso, el nivel de racionalidad implicado sería, según Atienza, el de la racionalidad teleológica (Marcilla, 2013, p.58).

De entre los ejemplos significativos que Manuel Atienza cita, haciendo referencia a W. Van der Velden, se encuentran el de Noll, de Wróblewski y el de Losano (Atienza, 1989, p. 393).

Para dicho autor (Atienza, 1989, p.395), la diferencia que radica entre los modelos de Noll y de Wróblewski, es que a diferencia del modelo de Wróblewski, el modelo de Noll, no solo considera la fase de elaboración de la ley, sino también el control ex post.

Las críticas de Van der Velden (Atienza, 1989, p.395) a estos modelos se orientan, a que no indican el orden temporal de las acciones; se basan en ejemplos primitivos de modelos de toma de decisión; parten de una serie de presupuestos inadmisibles, en ambos casos el punto de partida es el legislador; se supone que en el proceso de la legislación solo se produce una ley cada vez; la figura de la o del legislador se ve como algo monolítico; y se prescinde del contexto del proceso de la legislación.

Por su parte, Manuel Atienza plantea un modelo compuesto de tres fases (Atienza, 1989, p. 397):

- a) Prelegislativa
- b) Legislativa
- c) Post Legislativa

En la **fase prelegislativa**, el legislador se plantea un problema social que busca solucionar. Para ello, deberá analizar las diversas aristas que supone el mismo, recurriendo a las fuentes de información de que disponga.

Las operaciones que corresponden a esta fase son:

- Análisis del problema
- Determinación de objetivos
- Propuesta de medios legales y no legales para alcanzar el objetivo
- Justificación ética del objetivo y de los medios

Resultado de dicho análisis se podría llegar a concluir, que la solución a determinados problemas, requiere o no de una ley, o que en determinada ley, ya se planteó determinada solución y que puede o no ser efectiva.

Si la solución es la expedición de una ley o la reforma de una ley existente, el legislador debería establecer los objetivos que pretende alcanzar con la aprobación de la misma, y que deberían reflejarse en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley.

A esta fase corresponde la aplicación de la racionalidad teleológica y ética.

En la **fase legislativa**, a los elementos expuestos en la fase anterior, suma un análisis lingüístico, sistemático y pragmático, en el marco del tratamiento del proyecto de ley en las diferentes instancias legislativas, hasta su promulgación en el Registro Oficial.

Las operaciones que corresponden a esta fase son:

- Análisis del problema
- Determinación de objetivos
- Propuesta de medios legales
- Justificación ética del objetivo y de los medios
- Análisis lingüístico sistemático y pragmático
- Redacción del texto del articulado

Para el efecto propone el uso de directrices legislativas, análisis de costo beneficio de las normas, técnicas de redacción, dogmática, teoría del derecho y control de legalidad.

En esta fase se aplica la racionalidad lingüística y ética.

Y finalmente, en la **fase post legislativa**, que opera una vez entra en vigencia la ley, propone un examen de la adecuación de la misma, en sus dimensiones lingüística, sistemática, pragmática, teleológica y ética, lo que podría derivar o no, en un proyecto de reforma legal.

Los conocimientos o técnicas utilizados serán: estudio sobre impacto de las normas jurídicas, investigaciones, KOL, *checklisten*, dogmática jurí-

dica. Los tipos de racionalidad que se aplican son: la racionalidad jurídico formal, la teleológica y la pragmática.

Aunque existen otros modelos de producción legislativa, para finalizar este apartado, Reyes Rodríguez propone un modelo de etapas en la producción legislativa, documentándose en Manuel Atienza, Julia Barragán y los estudios de técnica legislativa de GRETEL.

El modelo de Reyes Rodríguez al igual que el de Atienza, contempla tres etapas: prelegislativa, legislativa y post legislativa. Para fines de este apartado, desarrollaré exclusivamente las dos primeras:

La etapa prelegislativa, que tiene por objeto la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. Es el momento de buscar información relacionada con el problema en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes: (Gallegos, 2000)

- Plantear correctamente el problema;
- Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular;
- Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar;
- Determinar la importancia y necesidad de la institución formal, los perjuicios por la ausencia de las reglas formales;
- Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la ley, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos;
- Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer qué conductas y qué aspectos de la misma se regularán;
- Describir el contexto en que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico);
- Analizar quién es competente para actuar, quién es la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (gobierno central o local);
- Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución;

- Formular y comparar las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar el tipo de institución: planes o programas gubernamentales; reglamentos, leyes, modificaciones constitucionales; circulares o instrumentos administrativos;
- Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la institución;
- Elegir el diseño institucional y su justificación ética;
- Identificar las variables de cada uno de los diferentes “niveles de racionalidad”; y,
- Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. pp. 111-112

La etapa legislativa, que supone a su vez dos fases: de investigación y descripción y de creación y justificación (Gallegos, 2000).

1. Fase de investigación y descripción

- Compilar y describir los antecedentes en la materia a regular;
- Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional;
- Análisis comparado;
- Monitoreo de la opinión de las organizaciones (públicas y privadas);
- Motivar y fundamentar legalmente; y,
- Previsión de supuestos conflictivos en la redacción.

2. Fase de creación y justificación

- Redacción del texto legislativo que se crea o modifica.
- Adecuar el texto legal al proceso electrónico de datos.
- Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas, con atención en las garantías de audiencia y legalidad;
- Analizar la institución jurídica con respecto a sus alcances, extensión y nivel de detalle; las afectaciones del diseño institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los cuidados, sobre la ad-

ministración pública, sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas y, la practicabilidad administrativa de la institución jurídica;

- Analizar la comprensión que de la institución jurídica tienen los particulares y las autoridades;
- Realizar un análisis costo-beneficio de la institución jurídica;
- Llevar a cabo estrategias para convenir políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión;
- Elaborar los documentos introductorios (exposición de motivos) de la disposición normativa, e iniciar el proceso legislativo formal. pp. 111-112

b) Instrumentos de evaluación ex ante

La evaluación ex ante de la ley, puede llevarse adelante a través de diferentes mecanismos, entre estos, test prácticos, como el test de eficacia propuesto por María Mousmouti, Directora Ejecutiva del Centro Europeo de Derecho Constitucional, en su artículo denominado: “*The effectiveness test as a tool for law reform*”, que analizaremos a continuación y los checklisten.

b.1. Test de eficacia

Una de las herramientas desarrolladas para evaluar la ley, es el test de eficacia, que consiste en un ejercicio lógico que examina las características únicas de la legislación existente y la legislación que está siendo diseñada, considerando: el objetivo que persigue, la estructura del proyecto de ley, el contenido y si los resultados previstos en el proyecto de ley, están alineados con su contenido y si son consistentes.

El test de eficacia, puede ayudar a detectar el mejor camino para diseñar la legislación en orden a conseguir los resultados deseados.

Para la legislación en ejecución, el test puede examinar la naturaleza de las relaciones entre la ley y sus efectos, la forma en que se está ejecutando la legislación y qué se necesita reformar.

En otras palabras, el test de eficacia permite un diagnóstico de las debilidades en la conceptualización y diseño de la legislación y puede prevenir fallas regulatorias. Esto permite identificar, en una etapa temprana, la ineficacia del contenido y diseño, ya sea porque las reglas usadas son inapropiadas para solucionar el problema abordado o son demasiado amplias o demasiado limitadas en relación con el objetivo planteado.

De igual forma, el test de eficacia, permite determinar si la ineficacia está asociada a la estrategia de aplicación o si el mecanismo de aplicación es inapropiado o si la implementación es inadecuada, porque la redacción es ineficaz. Sea porque los destinatarios de la ley no conocen cómo cumplirla o encuentran dificultades en su cumplimiento, o porque las normas no son fáciles de comprender, o no son coherentes o claras o son complicadas e imprecisas.

El test de eficacia plantea cuatro interrogantes:

1. ¿La legislación tiene un objetivo claro?

El primer elemento del test de eficacia que plantea Mousmouti, es determinar el objetivo que persigue la ley. De ahí que la primera pregunta del test sea: ¿Tiene la ley un objetivo claro?, ¿su redacción y contenido permite su aplicación e implementación? (Mousmouti, 2014, p. 6).

En la práctica legislativa, los objetivos y fines de la ley están expresados en los preámbulos, en la exposición de motivos, en los considerandos, en el articulado; o alternativamente, en materiales explicativos o documentos externos como documentos de políticas, notas explicativas o evaluación de impacto. Aunque muy a menudo, el objetivo no está claramente establecido dentro o fuera del texto e identificarlo requiere un esfuerzo de deducción significativo. Esto hace que los objetivos generales de un texto legislativo sean vagos y arbitrarios y afecten su claridad, aplicación e interpretación.

El primer paso del test, mira al objetivo como un elemento importante de la eficacia, ¿cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar con la ley?

2. ¿Está el contenido de la ley orientado a cumplir el objetivo previsto y a obtener resultados?

La legislación usualmente viene como una solución a un problema específico o problemas específicos. Esta solución es expresada, a través de la elección de mecanismos de solución que sirvan de mejor manera a alcanzar los objetivos deseados.

El segundo paso del test de eficacia (Mousmouti, 2014, p. 6), examina estas elecciones e intenta identificar si los mecanismos de solución escogidos sirven a los objetivos buscados y si son capaces de conseguir los resultados deseados.

La elección de las normas permitirá orientar ciertas conductas al cumplimiento de los objetivos deseados, qué obligaciones son impuestas, cómo las normas serán ejecutadas y las consecuencias atadas a las mismas. El contenido de la ley debe establecer cómo se conseguirán los resultados y cómo los sujetos destinatarios de la legislación conocerán de la regulación de sus derechos y obligaciones. Estas elecciones, tienen un impacto significativo en la capacidad de la legislación para conseguir resultados. Si las normas seleccionadas o la combinación de normas son inapropiadas para solucionar el problema o no contribuyen al objetivo de la ley, el diseño de las normas es ineficaz.

Si los mecanismos ejecutados son inapropiados o la implementación es inadecuada, la ejecución es ineficaz. Si los sujetos destinatarios de la ley no saben cómo cumplir o encuentran dificultades en cumplir o interpretar las normas, la redacción es ineficaz.

La realidad legislativa confirma la importancia de estos elementos y hay varios ejemplos de cómo opciones erradas en el contenido de las leyes afecta su ejecución general. Las deficiencias incluyen el análisis insuficiente y la falta de comprensión de los problemas que se buscan solucionar a través de la legislación y consecuentemente la elección de normas inapropiadas.

Las normas que no son totalmente consistentes o dejan brechas en la protección o están en tensión con algunas existentes, devienen en soluciones que son complejas y difíciles de implementar.

3. *¿Existe información adecuada para medir los resultados de la legislación?*

Cuando una ley entra en vigencia, el juego de la implementación empieza y su expectativa por alcanzar los resultados. La relación entre la ley como una visión y la ley en la realidad no siempre es la misma; de hecho en la práctica difiere sustancialmente.

Es necesario contar con información sobre los resultados de la ley en orden a evaluar su ejecución y determinar el logro de los objetivos deseados.

El tercer paso del test de eficacia (Mousmouti, 2014, p. 7) examina si en la redacción de los proyectos de ley, se han establecido mecanismos que permitan obtener datos para evaluar los resultados de la legislación durante su ejecución. Ejemplo: obligación de presentar reportes o informes. Los resultados permiten evaluar los efectos de la legislación en la realidad.

La estructura general de la legislación es el resultado de varios factores, por ejemplo: tradiciones constitucionales y legales o necesidades políticas o de gobierno.

Claro que a menudo, en el contexto de la reforma legal, la elección de expedir una nueva ley o reformar una existente o fusionarla con otra, está determinado por varios factores que impactan la eficacia de nueva legislación.

Estas opciones pueden afectar la eficacia de la legislación por las siguientes razones: primero, un mal diseño de la ley puede afectar su efectividad; segundo, las debilidades estructurales de la ley, pueden derivar en inconsistencias o dificultades en su aplicación; y, tercero,

una ley con inconsistencias o dificultades en su aplicación, puede generar el incumplimiento de los objetivos generales de la ley.

4. Integración de la ley en el ordenamiento jurídico

El cuarto paso del test de eficacia (Mousmouti, 2014, p. 7), examina como una nueva ley o reforma, es integrada en el sistema legal y como esta interactúa en el contexto legislativo.

Las preguntas buscan determinar, cómo la nueva ley o la reforma legal, interactúan con otras leyes relacionadas. La incorporación de una ley en el ordenamiento jurídico, afecta directamente no solo la inteligibilidad y coherencia de la legislación, sino también los mecanismos para medir la eficacia de la legislación.

b.2. Checklisten

La técnica de evaluación de las normas a través de los *checklisten*, persigue analizar la necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido, su incidencia en el ordenamiento jurídico y su ejecutabilidad, así como la relación entre los costos y resultados y su aceptabilidad por sus destinatarios. Un claro ejemplo de *checklisten*, lo tiene el Gobierno Federal Alemán, en el que se plantean diez preguntas que a su vez se subdividen en once más.

Las diez preguntas que se plantean son las siguientes con una síntesis de sus subdivisiones (Marín, 2006):

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?

- a) ¿Cuál es la situación jurídica y de hecho existente?
- b) ¿De dónde proceden las reivindicaciones y qué razones invocan?
- c) ¿Cuál es el número de personas afectadas?
- d) ¿Qué ocurre si no se hace algo?

2. ¿Cuáles son las alternativas?

- a) ¿Qué causas tiene el problema?
- b) ¿Con qué instrumentos puede lograrse el objetivo en su totalidad?

c) ¿Mediante qué actuación puede evitar dictarse nuevas normas?

3. *¿Debe actuar la Federación?*

a) ¿Pueden obtener el objetivo los länder o los municipios por sí solos?

b) ¿Por qué debe actuar la Federación?

4. *¿Debe elaborarse una ley?*

a) ¿Es necesaria una ley? ¿Puede resolverse por un Decreto, o por la resolución de un organismo federal?

5. *¿Hay que actuar ahora?*

6. *¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?*

a) ¿Puede dejarse la reglamentación de la ley a dictarse en manos de los Länder?

b) ¿Los mismos casos se encuentran ya regulados por normas de jerarquía superior a la legal, por ejemplo: tratados internacionales?

7. *¿Puede limitarse el período de vigencia?*

8. *¿Se aproxima la regulación al sentir de las y los ciudadanos y es comprensible?*

a) ¿La nueva ley será comprendida y aceptada por los ciudadanos?

9. *¿Es practicable la regulación?*

a) ¿Qué autoridades deben asumir la ejecución de la ley?

b) ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?

c) ¿Se concede un margen de discrecionalidad a los responsables de la ejecución?

10. *¿Es razonable la relación costos- beneficios?*

a) ¿Qué costos se generarán en el patrimonio de las personas afectadas?

- b) ¿Se puede exigir esa carga económica a los destinatarios?
- c) ¿Qué costos adicionales se crean en los presupuestos de la Federación, de los l nder y de los municipios? (p. 72).

c) Evaluación Ex ante en el Parlamento ecuatoriano

En el Ecuador, no existe una disposición en la Ley Orgánica de la Función Legislativa que establezca la utilización de un *checklisten* en el proceso de formación de la ley; sin embargo, se debería considerarlo como parte del proceso de elaboración de los proyectos de ley y de la elaboración del informe de la Unidad de Técnica Legislativa, puesto que proporcionari  al legislador una guió, sobre los diversos aspectos que conlleva la elaboración de los proyectos de ley y permitirá a su vez, sustentarlos de mejor manera. Esto sin duda contribuirá a la eficacia, eficiencia y efectividad de las leyes.

De acuerdo con el artículo 8 del Reglamento codificado, la Unidad de Técnica Legislativa, en el marco de sus competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se encargará de la ejecución de la evaluación ex ante de los proyectos de ley, en los términos establecidos en el apartado a) del artículo 15, del Reglamento.

El artículo 15 del Reglamento codificado a su vez señala, que la evaluación ex ante comprende:

- a) La verificación del cumplimiento de los requisitos para la elaboración de los proyectos de ley, por parte de la Unidad de Técnica Legislativa, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- b) Ficha de Verificación sobre el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y,
- c) Indicadores de los proyectos de ley.

d) Verificación cumplimiento requisitos por parte de la Unidad de Técnica Legislativa

De conformidad con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Unidad de Técnica Legislativa debe acompañar el proceso de creación de la

norma y proveer a las Comisiones Especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe no vinculante.

En referencia a los elementos de este informe, el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente establece:

Art. 30.- Unidad de Técnica Legislativa.- Se crea la Unidad de Técnica Legislativa con el objeto de acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe no vinculante sobre los siguientes temas:

1. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta;
2. Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio;
3. Impacto de género de las normas sugeridas; y,
4. Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Por su parte, una vez entren en vigencia las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁴, el informe de la Unidad de Técnica Legislativa contendrá:

1.1 Impacto de género de las normas sugeridas

En relación con los proyectos de ley presentados, el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:

- a) Si cumplen o no con los requisitos y criterios señalados en el artículo 56 de esta Ley y si existen alertas sobre posible afectación a los derechos y garantías constitucionales;

⁴. Ecuador, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento No.326 de 10 de noviembre de 2020. Disposición Final.- La presente Ley entrará en vigencia en la siguiente legislatura o período legislativo, excepto en lo que expresamente se señala en las disposiciones transitorias, que entrarán en vigencia una vez publicada la ley en el Registro Oficial.

- b) Concordancia de los proyectos de Ley con la Constitución de la República, normas interpretativas y de legislación internacional vinculante, observaciones de los mecanismos del Sistema Universal de los Derechos Humanos, y sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- c) Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta;
- d) Carácter orgánico u ordinario del proyecto de Ley;
- e) Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio;
- f) Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y su concordancia con la Convención de los Derechos del Niño, sus protocolos facultativos y observaciones generales;
- g) Impacto de género de las normas sugeridas;
- h) Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades;
- i) Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria para cuyo efecto se priorizará el análisis con enfoque intersectorial;
- j) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma; y
- k) Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De los numerales citados, algunos ya han sido objeto de análisis en el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, que necesariamente tendrá que ser actualizado como consecuencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En este apartado me referiré exclusivamente, a los relacionados con impacto de género de las normas sugeridas y la estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

1.2. Impacto de género de las normas sugeridas

El concepto de impacto de género “se genera con el objetivo de identificar y valorar los diferentes resultados que las disposiciones normativas o las políticas públicas pudieran producir sobre mujeres y hombres, de forma separada” (Instituto de la Mujer, 2007, p. 15)

Si revisamos por ejemplo la legislación española, mediante Ley 30/2003 de 13 de octubre, se reformó la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, “del Gobierno”, con la finalidad de incorporar en el procedimiento de elaboración de proyectos de ley, la obligación de que el ministerio o ministerios que elaboran los proyectos, acompañen un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo. (Instituto de la Mujer, 2007, p. 70)

Según la Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno, de acuerdo con la Ley 30/2003; el impacto de género, se valora a partir del concepto de igualdad (Instituto de la Mujer, 2007, p.15). Por ello se propone determinar, si en la aplicación de los proyectos de ley, se produce un efecto equivalente para hombres y mujeres.

Para valorar el impacto de género, es necesario identificar con claridad, las diferencias sociales y las causas que las producen; las consecuencias que estas diferencias tienen sobre la posición social de mujeres y hombres; y las oportunidades que unas y otros tienen de obtener beneficios y disfrutar de derechos (Instituto de la Mujer, 2007, p.15).

El objetivo de este análisis es comprobar si hombres y mujeres obtienen, de la aplicación de las normas, un beneficio equivalente; o si, por el contrario, se producen situaciones de desigualdad y discriminación. No es necesario que los beneficios sean idénticos para ambos sexos, pero sí que las oportunidades de aprovechamiento para las mujeres y los hombres sean equivalentes, considerando su situación de partida y su diferente realidad social (Instituto de la Mujer, 2007, p. 15).

Un informe de impacto de género, debe contener por lo menos la siguiente información (Instituto de la Mujer, 2007):

- **Situación de partida:** Diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres, en el ámbito tratado por la norma, y relación con las políticas de igualdad de oportunidades.
- **Previsión de resultados:** Prospección de cómo incidirá la aplicación de la norma sobre la situación de partida identificada.
- **Valoración del impacto de género:** Calificación de los efectos de la norma, respecto del avance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- **Formulación de propuestas de mejora:** Sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación para garantizar o mejorar los resultados de la norma, en relación con su impacto de género. (p. 28).

1.3. Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Es necesario que la Asamblea Nacional, implemente un proceso de valoración del costo de las leyes; sin duda, las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante las cuales se crea la Unidad Técnica de Control de la Ejecución Presupuestaria del Estado⁵, contribuirán al desarrollo del mismo.

A dicha Unidad de conformidad con el artículo 31.1, numeral 8, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa reformada, le corresponde:

8.- Elaborar, en el término de cinco días, un informe no vinculante respecto del **costo de implementación de los proyectos de ley** calificados por el Consejo de Administración Legislativa, a solicitud de la comisión especializada permanente encargada del trámite del proyecto de ley; (la negrilla me pertenece)

⁵. Ecuador, Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento No. 326 de 10 de noviembre de 2020, Art. 31.1

Si analizamos la experiencia española, la Ley 30/2003 de 13 de octubre, que reformó la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, “del Gobierno”, señala, que en el procedimiento de elaboración de proyectos de ley, el ministerio o ministerios que elaboran los proyectos, deben acompañar una memoria económica que contenga la estimación del costo.

A nivel de derecho comparado, como destaca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, son pocos los países de la Unión Europea que realizan un examen detallado del impacto integral de la norma en términos de costo y beneficio, la mayoría ha realizado iniciativas piloto, o se limitan a exigir la comprobación de un listado de requisitos previos a la adopción de la norma.

a) Ficha de Verificación sobre el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Una vez entren en vigencia las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, de conformidad con el artículo 55, inciso 2do de la misma:

Toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que la o el proponente justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

De conformidad con el artículo 16 del Reglamento codificado:

La ficha se presentará conjuntamente con los proyectos de ley, en la forma establecida en este Reglamento. Para el efecto, las y los asambleístas, contarán con el apoyo de la Unidad de Técnica Legislativa.

Conforme lo establecido en los artículos 17 y 18 del Reglamento codificado, la ficha de verificación sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, permitirá conocer el grado de vinculación de las iniciativas legislativas presentadas por las y los asambleístas, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo y se presentará conjuntamente con los proyectos de ley de iniciativa de las y los asambleístas.

Los datos que se consignan en la ficha de verificación sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sobre los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, alimentarán el sistema informático de seguimiento y evaluación de las leyes y permitirán la generación de reportes permanentes, entre otros, de la siguiente información:

- a) Proyectos de ley y Objetivos de Desarrollo Sostenible.- Cuántos proyectos de ley se encuentran vinculados a uno o varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- b) Proyectos de ley y Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.- Cuántos proyectos de ley se encuentran vinculados a uno o varios de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- c) El tipo de necesidad a la que responde el proyecto de ley y el área de que regula, tales como: agua y alimentación, naturaleza y medio ambiente, comunicación e información, derecho y cultura, educación, entre otros;
- d) Potenciales beneficiarios de los proyectos de ley: población nacional, población de un área geográfica determinada, grupos de atención prioritaria, entre otros;
- e) Funciones o entidades destinadas a la aplicación o ejecución y niveles de gobierno;
- f) Fuentes de financiamiento; y,
- g) Otros.

La información que se genere será publicada en la página web de la Asamblea Nacional o en los repositorios que se establezcan para el efecto y será catalogada como de libre acceso. (Artículo 21 Reglamento codificado).

b) Indicadores de los proyectos de ley

En cuanto a la inclusión de indicadores, el artículo 56 de la LOFL reformada⁶, que entrará en vigencia el 14 de mayo de 2021 establece, que

6. Disposición Final de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento No. 326 de 10 de noviembre de 2020. - La presente Ley entrará en vigencia en la siguiente legislatura o período legislativo, excepto en lo que expresamente se señala en las disposiciones transitorias, que entrarán en vigencia una vez publicada la ley en el Registro Oficial. Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento No. 326 de 10 de noviembre de 2020

el Consejo de Administración Legislativa, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos:

1. Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;
2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado;
3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y,
4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.

Y al referirse a la exposición de motivos, señala que deberá contener entre otros:

La exposición de motivos explicitará la necesidad y pertinencia de la Ley evidenciando su constitucionalidad y la no afectación a los derechos y garantías constitucionales, en particular, de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

La exposición de motivos tendrá enfoque de género cuando corresponda; especificará los mecanismos para la obtención de los recursos económicos en el caso de que la iniciativa legislativa requiera; **y, enunciará los principales indicadores**, medios de verificación y responsables del cumplimiento de la ley. (La negrilla me pertenece)

Adicionalmente, el artículo 20 del Reglamento codificado señala, que como parte de la exposición de motivos de los proyectos de ley, las y los asambleístas, enunciarán indicadores generales y específicos, que consideren aspectos o variables cualitativas y cuantitativas, medibles, que permitan verificar sus resultados, en la fase de evaluación ex post de las leyes.

La Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, brindará asesoría técnica tanto a las y los asambleístas, como a la Institución, para la inclusión de los mismos en los proyectos de ley. (Artículo 20 Reglamento codificado).

2. EVALUACIÓN EX POST

La ley es una situación deseada proyectada en el futuro (Van Aeken, 2011, p.50) Con la evaluación ex post de la ley se busca verificar si en la práctica, se obtuvieron los resultados esperados.

La expedición de las leyes, que por mandato constitucional le corresponde a la Asamblea Nacional, forma parte de las agendas de todos los gobiernos y parlamentos alrededor del mundo.

Es común pensar, que la mayoría de los problemas sociales, económicos, entre otros, se solucionan con la expedición de leyes; es decir, con la aprobación de una norma jurídica de carácter general por parte del legislador, que deberá ser aplicada por el destinatario público de la misma y exigida por su beneficiario.

En el proceso legislativo, cada ley que se aprueba, persigue un objetivo general o específico, y en su redacción, el legislador debería incluir las herramientas jurídicas necesarias para asegurar su cumplimiento de forma tal, que cuando dicho objetivo no se cumple o las herramientas previstas no fueron las adecuadas o dejaron de serlo por determinadas circunstancias, se puedan plantear procesos de evaluación ex post para determinar las razones, que pueden derivar a su vez, en procesos de fiscalización o control político o en la presentación de proyectos de reformas legales, por parte de los órganos con iniciativa legislativa o inclusive la propia ciudadanía.

En nada quedaría el trabajo de la o del legislador de expedir leyes, si luego de su publicación, no se cumplen. El éxito de la legislación aprobada, sin lugar a dudas, es su cumplimiento, de ahí que la eficacia de las leyes y su efectividad, cumpla un rol fundamental.

El término eficacia, del latín *efficacia*, lo define la Real Academia de la Lengua, como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Para Oliver Lalana, la expresión eficacia de las leyes, o eficacia de la legislación, tiene varias acepciones, aunque relacionadas entre sí. Sostiene

que pueden referirse por lo menos, seis grandes variantes de eficacia: el cumplimiento, la aplicación, la movilización, la efectividad, la eficiencia y la eficacia simbólica (Lalana, 2008, p. 534).

La eficacia por cumplimiento implica: “la realización fáctica, observancia o cumplimiento de las conductas prescritas jurídicamente —queda circunscrito, por tanto, a las normas de obligación: mandatos y prohibiciones” (Lalana, 2008, p. 534)

La eficacia por aplicación: Las prescripciones son eficaces cuando se aplican regularmente, inclusive, en contra de la voluntad de sus destinatarios o si se sanciona su incumplimiento (Lalana, 2008, p.534).

La eficacia por movilización: “el concepto se extiende, más allá de la observancia de mandatos y prohibiciones, al «uso» de permisos y de normas que confieren poderes” (Lalana, 2008, p. 534).

La eficacia como efectividad: como “la medida del logro de los cambios sociales pretendidos o el grado de satisfacción de los objetivos y resultados perseguidos con el Derecho”. Así también, “los efectos, las consecuencias o el impacto que provocan las normas jurídicas en la sociedad” (Lalana, 2008, p.534).

La eficacia como eficiencia: aquí alude al análisis económico del derecho, en el “sentido de maximización de la riqueza, como un criterio normativo para orientar la creación y aplicación de leyes” (Lalana, 2008, p.534).

Finalmente, la eficacia simbólica: “los elementos simbólicos de la legislación son recursos argumentativos que los diferentes actores sociales, políticos y jurídicos podrían emplear para consensuar aplicaciones e interpretaciones puntuales de las normas en casos concretos” (Lalana, 2008, p.535).

Es entonces la eficacia, ¿un término abstracto y teórico?, ¿o podemos atribuirle un contenido concreto? Y si no tiene un contenido concreto, ¿cómo podemos convertirla en un concepto tangible y medible, que pueda ser utilizado para mejorar la calidad de las leyes?

Para María Mousmouti la eficacia no es un concepto abstracto, es una característica de cada texto legal y está determinada por el objetivo que persigue la legislación, su contenido sustantivo, su texto legislativo, su estructura general y sus resultados en la vida real (Mousmouti, 2014, p.4).

Los objetivos, afirma, establecen el punto de referencia que la legislación reclama alcanzar. El contenido sustantivo y el texto legislativo determinan, cómo la ley conseguirá los resultados deseados. La estructura general de una ley, precisa cómo las nuevas disposiciones interactúan con todo el ordenamiento jurídico; y los resultados que se obtienen, indican si los objetivos han sido o no alcanzados.

Por ello señala, que la eficacia de la ley tiene dos dimensiones:

- Una dimensión prospectiva, cuando la ley es formulada y redactada; y,
- Una dimensión real, cuando una ley es implementada.

Agrega finalmente, que la eficacia de la ley implica un mecanismo complejo de conceptualización, diseño, redacción, aplicación e implementación de la ley; que requiere procesos e instituciones para gobernanza regulatoria y herramientas para guiar el diseño legislativo, la redacción de las leyes y su implementación, con la finalidad de que alcance los resultados o produzca los efectos deseados.

Por su parte, Carolina Fernández Blanco, realiza una diferencia entre eficacia y efectividad⁷ en el siguiente sentido (Fernández, 2019):

a) Eficacia como acatamiento: Una norma prescribe el estado de cosas o la acción, los sujetos normativos conocen la existencia de la norma y producen un acción. Una norma general es eficaz si y solo si

⁷. Como destaca Fernández Blanco, el lenguaje que sigue, es el más difundido por los teóricos del derecho de habla castellana ya que en italiano, por ejemplo, los términos eficacia y efectividad se utilizan habitualmente en modo inverso al que se hace aquí y se han identificado, en ese idioma, por lo menos cuatro sentidos con que se ha empleado el término «eficacia» (Pino, 2012: 174; Tuzet, 2016: 207). Asimismo, desde la sociología del derecho se atribuye a la «efectividad» de una norma lo que aquí refiero como «eficacia» (Jemmaud, 1984: 6), mientras que la «eficacia» es entendida como «el logro efectivo de los resultados buscados por quienes las legislaron» (Jemmaud, 1984: 6, y en igual sentido, García Villegas, 1993: 99).

la subclase de sujetos normativos relevantes no infringe la norma en la mayoría de las ocasiones. Es decir, la eficacia es compatible con el incumplimiento esporádico de la norma. La eficacia en términos generales, es precondition de la efectividad.

Es posible asignar distintos grados de eficacia a una norma a nivel estadístico o general; sin embargo, a nivel individual (caso por caso) la norma se cumple o no se cumple y no es posible identificar grados de cumplimiento.

b) Efectividad: una norma es efectiva cuando la conducta que ella obliga, prohíbe o autoriza, es realizada por los sujetos y conduce al resultado social o económico inmediato y/o mediato que se espera con su sanción. (p.266)

Como afirma Fernández Blanco, la efectividad absoluta, es muy difícil de conseguir, por lo tanto, la efectividad también se debe entender como lograda, cuando haya resultados estadísticos aceptables sobre los resultados sociales esperados con la sanción de la norma (Fernández, 2019, p. 266).

En su análisis Fernández Blanco señala, que las normas pueden no ser eficaces o tener una baja eficacia por factores subjetivos no se logra motivar la conducta de los sujetos o por factores objetivos (la norma es de imposible o muy difícil cumplimiento o no están dadas las condiciones para poder cumplir con la norma) (Fernández, 2019, p.270)

Una norma puede tener un bajo nivel de eficacia a nivel subjetivo cuando se presentan una o más de las siguientes circunstancias (Fernández, 2019):

- a. Problemas técnico-legislativos que generan dificultades para conocer o comprender la norma.
- b. Problemas en las condiciones de la aplicación de las normas (enforcement).
- c. Las normas informales o sociales pueden afectar las razones para el cumplimiento de las normas jurídicas. p. 270

Koen Van Aeken, define a la evaluación ex post de la ley como la valoración sistemática de las características de la legislación, luego de una investigación que cumple con los estándares mínimos científicos y jurídicos (Van Aeken, 2011, p. 50).

En esta línea, propone varios criterios para llevar adelante una evaluación ex post de las leyes: eficacia, eficiencia en la aplicación, cumplimiento e implementación, coherencia, simplicidad, claridad y accesibilidad, pertinencia social, económica, cultural y relevancia política.

La eficacia (Van Aeken, 2011, p. 55) implica contestar a la pregunta, ¿se cumplieron los objetivos que preveía la ley? Esto significa que se debe establecer un nexo causal entre la ley y sus efectos. Sin embargo, al relacionar los efectos con los objetivos que perseguía el legislador, hay que tener en cuenta, que se pueden producir efectos secundarios imprevistos.

Independientemente de que estos efectos sean positivos o negativos, también debe estudiarse para obtener una imagen completa de los efectos de la legislación. Por supuesto, no es fácil identificar todos los efectos que surgen de una ley en particular.

La eficiencia (Van Aeken, 2011, p. 56) refiere la manera en que la legislación ha contribuido a los efectos producidos. Se deben considerar los costos y beneficios de la legislación. ¿Cómo los recursos utilizados para la implementación de la ley se relacionan con el alcance de las metas preestablecidas?

El cumplimiento y la implementación de la ley (Van Aeken, 2011, p. 56), revisten particular importancia. La evaluación de la ley debe tener un carácter integral.

La evaluación no debe ser solo un proceso cíclico sino una combinación de una investigación científico-social y jurídica. Esto implica contestar preguntas tales como: ¿la ley promulgada guarda conformidad con la Constitución? ¿Las normas inferiores guardan conformidad con la ley? ¿La aplicación e implementación de la ley se realizó sin problemas? ¿Existe un balance adecua-

do entre las diferentes instituciones destinatarias de la ley? A menudo, la implementación de la legislación no ocurre según lo prescrito, por lo que pueden surgir conflictos con las instituciones destinatarias de la aplicación de la ley.

A través de la evaluación ex post, estos conflictos se pueden investigar para restablecer el equilibrio y recuperar la coherencia.

Es necesario evaluar si la ley en su ejecución ha sido **accesible, simple y clara** de aplicar por los beneficiarios de la misma.

Otro factor por considerar, es que la ley debe ir de la mano de la realidad social, política, cultural y económica imperante. De forma tal, que en su aplicación y considerando el tiempo transcurrido desde su aprobación, todavía sea económica y socialmente viable.

La evaluación ex post de la ley, implica la elección de un método o de una técnica en particular que debe considerar entre otros aspectos, la disponibilidad y la naturaleza de los datos, la posibilidad de acceder a los mismos, el nivel de conocimiento disponible, las habilidades de los evaluadores y las condiciones técnicas que requiere la evaluación.

Algunas de las metodologías relacionadas con los estudios de evaluación legislativa que plantea (Van Aeken, 2011) son:

Evaluación de la eficacia:

- Experimentos con grupos de control
- Cuasi-experimentos con grupos de comparación
- Análisis temporal de la ley
- Análisis transversal
- Evaluación de la validez de la teoría política subyacente

Evaluación de la eficiencia

- Análisis costo-beneficio
- Análisis costo-eficiencia
- Análisis de proceso de la trayectoria de implementación

Evaluación del cumplimiento e implementación

- Análisis de la capacidad gubernamental
- Análisis de los procesos de implementación y costos, incluyendo detección de cargas administrativas.
- Test de cumplimiento

Evaluación de coherencia

- Prueba de subsidiariedad (prueba del nivel correcto de gobernanza)
- Análisis técnico-jurídico
- Análisis del proceso de la trayectoria de implementación

Evaluación de la simplicidad, claridad y accesibilidad

- Análisis textual del texto legal, redacción y composición
- Observación participativa
- Entrevistas en profundidad

Evaluación de la pertinencia o adecuación real

- Encuestas
- Grupos focales
- Entrevistas en profundidad
- Observación participativa
- Análisis histórico. p. 60

La investigación de evaluación implica hacer elecciones: objetivos de estudio (necesidad de la regulación, validez de la teoría subyacente, implementación, impacto, eficiencia y aspectos jurídicos), el contexto (actores y organización) y el método.

3. LA EVALUACIÓN EX POST EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

En el año 2016, la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, realizó la evaluación ex post de la Ley Orgánica

de Educación Superior, con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus disposiciones. Dicha evaluación consideraba tres fases: 1.- Análisis Técnico de la Ley, 2.- Percepción Ciudadana; y, 3.- Informe final. (Asamblea, 2016).

Sin embargo, no existía en el parlamento ecuatoriano una regulación sobre este tema.

En el año 2019, la Comisión Especializada de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, realizó la evaluación de la Ley para el Fomento Productivo, Atracción de las Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal. La metodología de trabajo observó cuatro principios básicos: participación ciudadana, objetividad, inteligibilidad y dialéctica (Asamblea, 2019, p.11)

El 10 de noviembre de 2020 se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 326 la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a través de la cual se crea el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley y las directrices de seguimiento y evaluación de la ley.

A nivel de las directrices para el seguimiento y evaluación de la ley, el legislador determinó quiénes tienen iniciativa para realizar los procesos de evaluación, qué etapas se debe observar al ejecutar la evaluación, entre otros aspectos que analizaré a continuación:

a. Iniciativa

De acuerdo con el artículo 31.4, numeral 2, letra a), de la LOFL reformada, tienen iniciativa para la evaluación ex post de las leyes: el Pleno de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas, los grupos parlamentarios, la o el Presidente de la Asamblea Nacional, las y los legisladores.

En el caso de la iniciativa de las y los asambleístas, el artículo 31.3 de la LOFL reformada señala, que las y los asambleístas podrán solicitar a las comisiones o al Consejo de Administración Legislativa, la evalua-

ción de una ley específica conforme el procedimiento que determine el reglamento expedido para el efecto.

Por su parte, cuando la iniciativa provenga del Pleno, del Consejo de Administración Legislativa o de la o del Presidente de la Asamblea Nacional o las legisladoras y los legisladores, el proceso de evaluación se realizará a través de las comisiones especializadas o los grupos parlamentarios o la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley. (Artículo 31.4 numeral 2, letra a) LOFL reformada)

Cuando la iniciativa provenga de las comisiones especializadas o grupos parlamentarios, estos pondrán en consideración del Consejo de Administración Legislativa, el plan de evaluación correspondiente, que resolverá sobre su prioridad y factibilidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 31.4 numeral 2, 26 numeral 4 y 14 numeral 12 de la LOFL reformada.

Cuando corresponda, cada comisión especializada conformará, entre sus miembros, una o varias subcomisiones de seguimiento y evaluación de la ley. (Artículo 31.4. numeral 2, letra a) LOFL reformada).

b. Fases de la Evaluación Ex Post

La evaluación ex post de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, comprende las siguientes fases: (Artículo 31.4, número 2, letra b, LOFL reformada)

- a) Fase preliminar
- b) Fase de ejecución
- c) Fase final

b.1. Fase Preliminar

De acuerdo con el Reglamento codificado, la fase preliminar de la evaluación de las leyes incluye:

- a) La identificación de la ley objeto de evaluación;
- b) La obtención de información sobre la ley, a través del Subsistema de Seguimiento de la Ley;
- c) La elaboración del plan de evaluación. (Artículo 27)

b.1.1. La elaboración del plan de evaluación. De acuerdo con la LOFL reformada y el artículo 27 del Reglamento codificado, el Plan de evaluación contendrá, entre otros:

- a) Inclusión del objetivo general y/o específicos que se pretenden obtener con la evaluación de la ley;
- b) Determinación de los aspectos o temas objeto de la evaluación y su alcance, ámbito y períodos de evaluación; (Artículo 31.4, número 2, letra c) LOFL reformada);
- c) Identificación de los artículos de la ley relacionados con los aspectos o temas objeto de evaluación;
- d) Definición de las atribuciones o competencias establecidas en la ley, para asegurar el cumplimiento de los fines u objetivos de la misma;
- e) Determinación de los mecanismos por utilizar para realizar la evaluación, protocolo de levantamiento de la información (Artículo 31.4 número 2, letra c) LOFL reformada);
- f) Localización de indicadores o verificación de los indicadores establecidos en los proyectos de ley. (Artículo 31.4, número 2, letra c) LOFL reformada);
- g) Diseño metodológico: señalamiento de métodos o variables para la medición de resultados o impacto que se pretende conseguir; (Artículo 31.4, número 2, letra c) LOFL reformada);
- h) Identificación de participantes en el proceso de evaluación: autoridades responsables, beneficiarios o destinatarios;
- i) Planificación del tiempo de ejecución de la evaluación dependiendo de los mecanismos escogidos;

- j) Pronóstico de resultados que se esperan obtener de la evaluación; y,
- k) Determinación del presupuesto aproximado que se requiere para realizar la evaluación.

De conformidad con la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento codificado, los elementos que componen el plan de evaluación se deben desarrollar en una ficha que servirá de guía para la elaboración del mismo.

En sesión del 30 de noviembre de 2020, el Consejo de Administración Legislativa, aprobó la Ficha de Plan de Evaluación, que se presentará más adelante, con dos ejemplos.

a) Inclusión del objetivo general y/o específicos que se pretenden obtener con la evaluación de la ley. Los objetivos “son logros, éxitos y metas cumplidas” (Ortegón, 2015, p.28). Como se plantea en la Metodología de Marco Lógico de la CEPAL (Ortegón, 2015, p.29), los objetivos deben ser:

- Realistas, es decir, se deben poder alcanzar con los recursos disponibles dentro de las condiciones generales dadas.
- Eficaces, es decir, no solo deben responder a los problemas presentes, sino a aquellos que existirán en el tiempo futuro en el que se ubica el objetivo.
- Coherentes, si el cumplimiento de un objetivo no imposibilita el cumplimiento de otro.
- Cuantificables, es decir, que puedan ser medibles en el tiempo.

La Fundación Westminster propone considerar como objetivos del escrutinio post legislativo, los siguientes (De Vrieze, 2017):

- El impacto legal, político, social, económico, etc., de la legislación
- Si la legislación primaria y secundaria fueron totalmente implementadas en la forma más eficiente

- Si los objetivos que perseguía la ley fueron conocidos
- Si los efectos, costos y beneficios, fueron correctamente anticipados
- Si la ley tuvo efectos económicos y sociales, inesperados
- Si existieron dificultades en el proceso de implementación
- Si la ley es conocida por los interesados y beneficiarios
- Si la ley fue objeto de sentencias de la Corte
- El impacto de la ley en la equidad de género
- Si la ley es todavía necesaria. (p. 22)

La evaluación ex post de la ley, también puede tener como objetivo, verificar si la finalidad de la ley se ha cumplido o no y qué factores incidieron en el mismo.

b) Determinación de los aspectos o temas objeto de la evaluación. Puede ser que el aspecto o tema objeto de evaluación sea determinado previamente por la resolución del Pleno o del Consejo de Administración Legislativa o por iniciativa de la comisión especializada.

Dependiendo de la naturaleza de la ley, puede ser objeto de la evaluación, su integralidad, determinados aspectos de la misma o considerar factores, temas o artículos específicos de la misma.

El tema debe ser delimitado, es decir determinar qué se abordará y qué se dejará fuera. Un mecanismo para el efecto es contextualizar el tema desde el ámbito espacial, temporal, sociodemográfico, desde lo sociocultural, entre otros (Baquero, 2015, p.15).

c) Identificación de los artículos de la ley relacionados con los aspectos o temas objeto de evaluación. Si se ha considerado evaluar determinados aspectos, temas o ejes de la ley se deberán identificar los artículos de la ley que tienen relación con la misma.

d) Definición de las atribuciones o competencias establecidas en la ley, para asegurar el cumplimiento de los fines u objetivos de la misma. Una vez identificadas las normas objeto de evaluación,

se deberá determinar también las autoridades encargadas de cumplirlas.

Identificadas las autoridades, se verificará en el sistema de seguimiento las competencias, atribuciones u obligaciones jurídicas que les corresponde, de conformidad con la ley, sin perjuicio de revisarlas directamente, en la ley objeto de evaluación.

e) Determinación de los mecanismos por utilizar para realizar la evaluación: solicitudes de información, verificación de fuentes documentales, talleres, foros, encuestas, entre otros. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos establece (OCDE, 2012):

“(...) los evaluadores deben identificar qué clase de información se necesita. Establecer el tipo de datos requeridos es importante, para determinar los recursos necesarios para su recopilación y las herramientas analíticas por emplear.

(...) El primer paso es decidir la ubicación y origen de los datos por recabar. Esto dependerá de la materia de la ley e implicará la identificación de la forma y lugar donde se encuentre la evidencia. Debe contactarse a las fuentes dentro del sector que cubrió la ley, por ejemplo: organismos de educación, salud, educación, ambientales, así como todo órgano y agencia estadística independiente, agencias gubernamentales y ejecutivas, órganos auditores y reguladores, el público, asociaciones representativas, ONG, grupos de presión y consumidores” (p. 21)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos plantea varios métodos para recabar datos, tales como (OCDE, 2012):

- Investigación interna/análisis documental. Revisión de bibliografía, documentos y fuentes existentes (estudios, informes, documentos académicos, estadísticas gubernamentales, etc.).
- Evidencia numérica y estadística.

- Análisis comparativo.- Cálculo cuantitativo de la diferencia entre la situación anterior a la introducción de una ley y la situación actual para establecer los cambios ocurridos. Esto es útil para evaluar impactos en grupos objetivos y para analizar tendencias previas y posteriores.
- Encuestas vía cuestionarios.
- Entrevistas.
- Grupos focales.- Implica reunir a grupos de personas para discutir problemática, los datos o hallazgos. (p.22)

Por su parte, la Fundación Westminster plantea diez consideraciones por tomar en cuenta, cuando se plantea la recolección de datos (De Vrieze, 2017):

1. ¿Qué datos básicos necesitan ser reunidos para generar confianza y consistencia en la medición de objetivos? ¿Qué información debe ser necesariamente desglosada por género, edad, nivel de educación, localidad, ...?
2. ¿Qué información debe ser obtenida para soportar el plan de evaluación?
3. ¿Qué información debe ser presentada por escrito y que información será requerida oralmente?
4. ¿Qué indicadores de calidad existen para recolectar información?
5. ¿Qué instituciones deberían estar involucradas en la recolección de información primaria y en el análisis?
6. ¿Con qué tiempo contamos para la recolección de datos y análisis?
7. ¿Quién tendrá la responsabilidad de consolidar la información?
8. ¿Cómo se va a asegurar la calidad y consistencia de la información?
9. ¿Qué audiencias son necesarias y quienes deberían ser escuchados?
10. ¿Qué visitas de campo son necesarias para recolectar datos y validar los hallazgos? (p. 28)

De conformidad con el artículo 31.4 número 2, letra d) de la LOFL reformada, las comisiones especializadas y los grupos parlamentarios pueden realizar solicitudes de información, requerir la comparecencia de servidores públicos, realizar talleres y mesas técnicas.

e.1. Solicitudes de información. Se pueden realizar solicitudes de información a las autoridades públicas destinatarias de las normas, a las autoridades públicas relacionadas con la ejecución de la norma, entre otros.

Para el caso de solicitudes de información a autoridades de instituciones públicas se considerará el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

También se pueden recibir en comisión general a autoridades de las instituciones públicas o desarrollar mesas técnicas o temáticas en las que participen todas las instituciones públicas vinculadas con la aplicación de la ley, para que proporcionen información.

Para el caso de solicitudes de información a personas naturales o jurídicas beneficiarias de las normas, expertos, organizaciones de la sociedad civil entre otros, podrá recurrirse a comisiones generales o talleres en los que se procurará obtener información o a través de baterías de preguntas relacionadas con el objeto de la evaluación.

e.2. Verificación de fuentes documentales. Como primer paso se deben revisar las fuentes documentales existentes, informes, obras publicadas, artículos académicos, revistas especializadas, estadísticas, información publicada en medios electrónicos, bases de datos digitales, entre otros.

e.3. Encuestas. Las encuestas, definidas como una “técnica de obtención de información que se realiza mediante un cuestionario previamente elaborado, a través del cual se puede conocer la opinión de las personas seleccionados en una muestra, respecto de un asunto

específico” (Baquero, 2015, p. 54), son herramientas que pueden ser utilizadas en la evaluación ex post, dependiendo del objeto de la misma.

Para el efecto, identificado el grupo objetivo de la evaluación, se elaborará un cuestionario por escrito, a fin de que lo contesten.

Las respuestas pueden ser estándar con la finalidad de facilitar el análisis de los resultados.

Sin embargo, tal como señala Jaime Baquero, la aplicación de cuestionarios no está exenta de riesgos, como los que señala a continuación (Baquero, 2015):

- a) La falta de sinceridad en las respuestas, por el deseo del encuestado de causar una buena impresión, por el apuro o la pretensión de disfrazar la realidad.
- b) La tendencia a responder “sí” a todo.
- c) La sospecha de que la información puede revertirse en contra del encuestado, de alguna manera.
- d) La falta de comprensión de las preguntas o de algunas palabras.
- e) La influencia de la simpatía o la antipatía, tanto con respecto al investigador como con respecto al asunto que se investiga” p. 54

Para evitar estos inconvenientes sugiere diseñar adecuadamente las preguntas.

Dependiendo del objeto de la evaluación, podrán emplearse **encuestas abiertas**, que se caracterizan por su espontaneidad y libertad y aunque proporcionan variada información, son de difícil tabulación; **encuestas cerradas**, con preguntas y respuestas concretas y precisas, por lo que son fáciles de contestar y tabular; **encuestas descriptivas** en función de población a la que se van a realizar; o, **explicativas**, cuyo objetivo es encontrar explicaciones, causas, factores o fenómenos (Baquero, 2015, p. 54).

e.4. Consultas a la ciudadanía. La Fundación Westminster plantea cinco estándares mínimos de consulta a la ciudadanía (De Vrieze, 2017):

- a) Contenido claro del proceso de consulta. Todas las comunicaciones y los documentos de consulta, deben ser claros, concisos e incluir toda la información necesaria para facilitar las respuestas.
- b) Consulta a grupos objetivos: cuando se definen los grupos objetivos en un proceso de consulta, el parlamento debe asegurar que todos los partidos más relevantes, tengan la oportunidad de expresar sus opiniones.
- c) Publicación: el parlamento debe asegurar la adecuada sensibilización de la publicidad y adaptar sus canales de comunicación, para conocer las necesidades de las audiencias objetivas.
- d) Límites de tiempo. El parlamento debe proveer del tiempo suficiente para planear y responder las invitaciones y contribuciones escritas.
- e) Retroalimentación: La recepción de contribuciones debe ser retroalimentada y las contribuciones deben ser publicadas. (p. 30)

f) Localización de indicadores o verificación de los indicadores establecidos en los proyectos de ley. En el proceso de evaluación ex post, sobre la base de las competencias, atribuciones u obligaciones jurídicas, establecidas en la ley objeto de evaluación y el cumplimiento o no de las mismas; se podrán establecer indicadores que se deberán verificar si se cumplieron total o parcialmente o si no se cumplieron.

Los indicadores son “La especificación cuantitativa y cualitativa para medir el logro de un objetivo, aceptada colectivamente por los involucrados en el proyecto como adecuada para lograr el objetivo correspondiente” (Ortegón, 2015, p. 29)

Dichos indicadores se deben especificar en términos de cantidad, calidad y tiempo (Ortegón, 2015, p. 30). En término de cantidad, cuánto que-

remos producir o lograr. En términos de calidad, para establecer un estándar sobre el cual comparar. En términos de tiempo, para establecer cuándo se logrará el objetivo. También debería identificar el grupo meta (¿Para quién?) y dónde (lugar/área) se aplicará el proyecto.

Una vez formulado el indicador, es necesario establecer metas intermedias para ver cómo avanza el proyecto.

Para que un indicador genere información de buena calidad, debe por lo menos tener algunos atributos (Ortegón, 2015):

1. *Específico*: Corresponde a información explícitamente particular al objetivo que se quiere observar y que permite al observador verificar que el proyecto ha o no ha cumplido con el objetivo. Qué medidas y con qué especificaciones y en qué lugar.
2. *Realizable*: Se refiere a la probabilidad de alcanzar el indicador en todos sus aspectos. La posibilidad de cumplir un indicador depende del contexto de un proyecto. Muchas veces no se puede alcanzar lo óptimo y se tiene que buscar una meta realista de alcanzar.
3. *Medible*: Característica que permite medir el indicador objetivamente (dos personas analizando los datos llegarían a la misma conclusión). También tiene que ser relativamente fácil de recopilar. Puede ser medible cuantitativamente o cualitativamente. Cuantitativo se refiere a números, tamaño, frecuencia, porcentajes, etc. Cualitativo se refiere a diferencias de calidad, características esperadas, opiniones, encuestas. Los indicadores cualitativos resultan muchas veces de entrevistas, grupos focales, observación directa, etc.
4. *Relevante*. Algunos indicadores son más apropiados que otros para medir un objetivo específico. Tal como el caso de Realizable, depende mucho del contexto de un proyecto. Uno debe preguntarse ¿es ésta la mejor manera de saber si se ha alcanzado el objetivo?
5. *Enmarcado en el Tiempo*: El indicador debe expresar plazos, tiempos de inicio y término, cuándo se alcanzarán las metas. Uno debe pre-

guntarse ¿Tiene el indicador un tiempo de inicio o de terminación? o si
¿Expresa una frecuencia de ocurrencia?

6. *Independiente*: No puede haber relación de causa-efecto entre el indicador y el objetivo. (p. 34)

g) Señalamiento de métodos o variables para la medición de resultados o impacto que se pretende conseguir. Tanto los métodos como las técnicas de investigación dependerán del objeto de estudio que se ha seleccionado.

g.1. Métodos de investigación: Se concibe al método como “el conjunto ordenado y sistematizado de procedimientos que permiten investigar y alcanzar una meta” (Baquero, 2015, p. 24).

El método científico, “es un proceso sistemático por medio del cual se obtiene el conocimiento científico basándose en la observación y la experimentación”. (Dávila, 2006, 193)

Las principales características del método científico son: “empírico y teórico, inductivo y deductivo, analítico y sintético, crítico, selectivo, normativo, extensivo, abierto y falible” (Baquero, 2015, p. 24)

De entre los métodos existentes, me referiré al: deductivo, inductivo, analítico, sintético, analítico sintético, histórico, sistemático y dialéctico.

Método Deductivo

“Permite organizar hechos conocidos y extraer conclusiones, lo cual se logra mediante una serie de enunciados que reciben el nombre de silogismos, los mismos comprenden tres elementos: a) la premisa mayor, b) la premisa menor y c) la conclusión”. (Dávila, 2006, p.184)

Método Inductivo

A través de la observación directa se recopilan datos particulares para llegar a conclusiones generales. Los pasos del método inductivo son: 1) Observación, 2) Formulación de hipótesis, 3) Verificación, 4) Tesis, 5) Ley y 6) Teoría. (Dávila, 2006, p.185)

Método Analítico

El método analítico permite llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos. Existen diversas especies de análisis, que dependerán del objeto de análisis: análisis material, o partición, análisis químico o descomposición, análisis matemático o clasificación, análisis lógico y racional o distinción, análisis literario, entre otros. (Lopera, 2010)

Método Sintético

Establece la unión o combinación de las partes previamente analizadas y posibilita descubrir relaciones y características generales entre los elementos de la realidad. (Rodríguez, 2017, pp.9-9)

Método Analítico-sintético

Corresponde a dos procesos intelectuales inversos que operan en unidad: el análisis y la síntesis. El análisis es un procedimiento lógico que posibilita descomponer mentalmente un todo en sus partes y cualidades, en sus múltiples relaciones, propiedades y componentes. Mientras que la síntesis, es la operación inversa, establece la unión o combinación de las partes previamente analizadas y posibilita descubrir relaciones y características generales entre los elementos de la realidad. (Rodríguez, 2017, pp.9-9)

Método Sistemático

Agrupar los conocimientos en sistemas coherentes, para el efecto se puede aplicar el método inductivo. Mientras que, cuando se separan las partes de un todo en orden jerárquico siguiendo determinados criterios de clasificación, se puede aplicar el método deductivo. Las técnicas que tienen relación con este método son los de captura y sistematización de datos, casos y procesos; y las de análisis y presentación de información. (Baquero, 2015, p.26)

Método Analógico o Comparativo

Consiste en la comparación de fenómenos por sus semejanzas y diferencias, va de lo desconocido a lo conocido.

Puede aplicarse en la reforma legislativa y en la elaboración de normas jurídicas, por cuanto considera la experiencia normativa en el tiempo y en el espacio y podría combinarse con el método histórico. (Baquero, 2015, p.28)

Método Histórico

El punto de referencia de este método es el desarrollo cronológico del saber. En el campo del derecho, el conocimiento pleno de las instituciones jurídicas solo es posible si consideramos su evolución histórica (Baquero, 2015, p.29).

Método Dialéctico

Consiste fundamentalmente “en la confrontación de ideas a través de la exposición de tesis y el surgimiento de antítesis o tesis contrarias, para el efecto de llegar a la síntesis”. (Baquero, 2015, p.29).

g.2. Investigación jurídica

Niveles de investigación. Los planteamientos de la investigación pueden dirigirse a: 1) explorar fenómenos, eventos, comunidades, hechos y conceptos o variables (su esencia es exploratoria); 2) describirlos (su naturaleza es descriptiva); 3) vincularlos (su esencia es correlacional o correlativa); y 4) considerar los efectos de unos en otros (su naturaleza es causal) (Hernández, 2014, p. 42).

Estudios exploratorios. Cuando “el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (Hernández, 2014, p.91)

Estudios descriptivos. “(...) se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández, 2014, p. 92).

Estudios correlacionales. “Este tipo de estudios tiene como finalidad conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular” (Hernández, 2014, p. 93).

Estudios explicativos. “Van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales” (Hernández, 2014, p. 95).

Técnicas de investigación. La técnica está relacionada con el método de investigación, que busca obtener y transformar información útil para la solución de problemas de conocimiento en las disciplinas científicas. (Rojas, 2011, p.278) La técnica pretende los siguientes objetivos (Baquero, 2015):

1. Ordenar las etapas de la investigación
2. Aportar instrumentos para manejar la información
3. Llevar un control de datos
4. Orientar la obtención de conocimientos. p. 50

De las técnicas de investigación existentes se analizarán dos que responden criterios de aplicación: técnica documental y técnica de campo.

Técnica documental. Implica la aproximación, procesamiento y recuperación de información contenida en documentos, con independencia del soporte documental en que se hallen. (Rojas, 2011, p. 279)

Técnica de campo. Permite la observación, a través del contacto directo con el objeto de estudio (sujeto-objeto como la observación directa, o sujeto-sujeto como la entrevista), y el acopio de testimonios que permitan confrontar la teoría con la práctica, en la búsqueda de la verdad objetiva. (Baquero, 2015, p. 50) (Rojas, 2011, p. 279)

g. 3. Variables.- La variable es “una característica observable, susceptible de asumir diferentes atributos, necesarios para la medición precisa de un fenómeno” (Kunz, 2004, p. 109).

Una variable es “una cualidad o característica de un objeto que contenga, al menos dos atributos (categorías o valores), en los que pueda clasificarse” (Kunz, 2004, p. 109). Hay variables que adoptan valores numéricos, por tanto son también empíricas o indicadores, al ser mesurables en forma directa, tales como: la edad, la estatura, el nivel de ingresos. Otros adoptan categorías como: sexo, estado civil, profesión (Kunz, 2004, p. 110). Sin embargo, no todas las variables son empíricas, también existen variables teóricas, como el “nivel socioeconómico”. Para medir una variable teórica se debe operacionalizar, es decir designar qué variables empíricas o indicadores serán utilizados (Kunz, 2004, p. 110). Ana Kunz y Nancy Cardenaux, en su obra conjunta *Investigar en Derecho*, realizan una clasificación de variables por el nivel de medición, por la escala de medición y analizan las relaciones entre variables.

Por el nivel de medición: cualitativas y cuantitativas o métricas (Kunz, 2004).

i. Variables cualitativas:

1. Nominales: se expresan en categorías o denominaciones. Ejemplo:

Sexo: masculino y femenino

Estado civil: soltero, casado, divorciado, etc.

Nacionalidad: ecuatoriana, argentina, etc.

2. Ordinales: admite ser ordenada en términos como mayor que o menor que. Ejemplo: Nivel de satisfacción: muy satisfecho, satisfecho, poco satisfecho, insatisfecho.

ii. Variables cuantitativas:

1. Variables de intervalo: puede cuantificarse exactamente la distancia que separa cada valor de la variable. Es posible debido a

que se establecen unidades físicas de medición estándar (años, peso, horas, grados, etc.)

2. Variables de proporción o razón.- es posible establecer un cero absoluto, que permitirá realizar cálculo de proporciones.

iii. Por la escala de medición

1. Variables continuas: son aquellas que permiten fijar valores intermedios entre sus atributos.

2. Variables discretas: No se pueden fijar valores intermedios. (p.p. 112-114).

Las relaciones entre variables pueden ser: independientes, dependientes, perturbadoras y aleatorias.

iv. Variables independientes: Los atributos de estas variables determinan los atributos de las variables dependientes.

v. Variables dependientes: Los atributos de las variables dependientes dependen de las variaciones de las variables independientes. Ejemplo: variable dependiente: “posibilidad de accidente de tránsito”, variables independientes: conducir a la velocidad, consumo de alcohol, estado del pavimento, etc.

vi. Variables perturbadoras: median en la relación entre variables dependientes e independientes.

vii. Variables aleatorias: se presentan en un bajo número de casos. Ejemplo: una persona sufre un accidente tratando de no atropellar un perro”.

h) Identificación de participantes en el proceso de evaluación: autoridades responsables, beneficiarios o destinatarios. La selección de los participantes, es una de las etapas más importantes en el proceso de evaluación ex post. Con la finalidad de identificar a los participantes en el proceso de evaluación ex post, la Fundación Westminster propone realizar las siguientes preguntas (De Vrieze, 2017):

- ¿Qué grupos sociales son o fueron afectados?
- ¿Qué dimensión tienen estos grupos?
- ¿Cuál es la naturaleza del impacto de la ley en cada grupo?
- ¿Qué importancia tienen estos efectos?
- ¿Cuánto tiempo se han producidos estos efectos? (p. 26)

Entre los participantes del proceso de evaluación ex post, puede invitarse a expertos o especialistas, quienes pueden comentar sobre las propuestas legislativas; académicos y profesionales, representantes de organizaciones ciudadanas, instituciones profesionales o individuos y cualquier otra persona que puede contribuir al escrutinio post legislativo. El proceso de selección de interesados es importante, los comités parlamentarios deben asegurar que todas las perspectivas relevantes estén representadas. (De Vrieze, 2017, p. 26)

De modo general, la identificación de los participantes comprende dos partes:

Por un lado, dependiendo del objeto de la evaluación, se determinarán las autoridades que tienen competencias o atribuciones relacionadas con el mismo.

Identificadas las mismas, se requerirá información a través de los mecanismos señalados anteriormente.

Por otro, a través del sistema de seguimiento, evaluación de las leyes y participación ciudadana, se identificarán a los ciudadanos o ciudadanas beneficiarios de la norma, con la finalidad de verificar si aplicaron o no la misma; si se presentaron dificultades o inconvenientes en su aplicación, entre otros.

También se podrá invitar a participar entre otros, a las personas naturales o jurídicas u organizaciones sociales que presentaron sus observaciones por escrito o a través de comisiones generales, durante el primer y segundo debates, tanto en las comisiones especializadas

como ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

Para el efecto se verificarán como fuentes de consulta, los informes de primer y segundo debates, actas de sesiones de primer y segundo debates del proyecto de ley en la respectiva comisión especializada, acta de la sesión del Pleno en que se trató la ley, entre otros.

i) Planificación del tiempo de ejecución de la evaluación dependiendo de los mecanismos escogidos. El tiempo de ejecución de la evaluación dependerá de varios factores, tales como:

- i. Objeto de evaluación de la ley: si se va a analizar su integralidad, con seguridad tomará más tiempo que si la evaluación se limita a uno o varios artículos.
- ii. Número de autoridades a las que se les va a solicitar información.
- iii. Mecanismos a través de los cuales se va a obtener información.
- iv. Número de eventos de consultas ciudadanas que se proponen realizar para evaluar la ley.
- v. Disponibilidad de información.
- vi. Accesibilidad a la información.
- vii. Otros.

j) Pronóstico de resultados que se esperan obtener de la evaluación. Los resultados que se esperan obtener de la evaluación, tienen relación con el objeto de la misma y pueden limitarse exclusivamente, a conseguir información o insumos para el trámite de aprobación de un nuevo proyecto de ley o de un proyecto reformativo de una ley vigente; verificar la eficacia de la ley o verificar si las normas aprobadas solucionaron efectivamente el problema que motivó la aprobación de la ley, entre otros.

k) Determinación del presupuesto aproximado que se requiere para realizar la evaluación. Se debe establecer un presupuesto para la ejecución del proceso de evaluación ex post de la ley, que

podría considerar por ejemplo: la logística para talleres por desarrollarse en diferentes localidades, traslado de asambleístas y personal de la comisión o de la Unidad de Seguimiento y Evaluación; publicaciones de resultados, entre otros.

b.2. Fase de Ejecución del Plan de Evaluación

De conformidad con el artículo 28 del Reglamento codificado, la Fase de Ejecución de Evaluación de la Ley comprende:

- a) La obtención de la información identificada en el plan de evaluación, como necesaria para la evaluación de la ley, proveniente de diferentes fuentes: documentales, encuestas, entrevistas, comisiones generales con autoridades responsables de la ejecución de la ley, entre otros.
- b) Según la naturaleza de la información, se aplicará el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa;
- c) Participación de los sectores de la ciudadanía identificados en el plan, a través de talleres, baterías de preguntas, foros, entre otros;
- d) La identificación de la información relevante para su análisis, de conformidad con el plan de evaluación; y,
- e) El análisis de la información, con la aplicación de métodos cuantitativos, cualitativos, entre otros, que sean pertinentes. (Artículo 28 Reglamento codificado)

La evaluación eficaz (OCDE, 2012, p. 22), a menudo requiere de un equilibrio adecuado entre datos cuantitativos y cualitativos. Una combinación de datos cualitativos y cuantitativos ofrece una base empírica sustancial para un análisis evaluativo.

Para el efecto, se propone el uso de métodos cuantitativos o cualitativos o ambos; sean cualitativos o cuantitativos, debe demostrarse que los datos provienen de fuentes confiables y verificadas. (OCDE, 2012, p. 24)

Se debe prestar cuidadosa atención al decidir si es adecuado extra-polar datos (es decir extender los hallazgos de un grupo más pequeño) y en particular, si hay datos adecuados y confiables para hacerlo. Existen algunos

elementos clave que contribuyen a garantizar que la información se escrutó de manera adecuada (OCDE, 2012):

- Se necesita análisis cruzados de los datos cuantitativos y cualitativos al identificar todo patrón significativo;
- Los hallazgos deben validarse mediante la corroboración con otras investigaciones y fuentes, o mediante referencias a paneles de expertos; y,
- Cuando la credibilidad de los resultados sea cuestionable, es decir cuando sean imprecisos o tentativos debido a problemas como la indisponibilidad de datos apropiados, debe manifestarse así con toda claridad en el informe de evaluación. (p. 24)

En la fase de análisis de la información (OCDE, 2012, p. 24), se analiza la evidencia reunida, con la finalidad de responder las preguntas de evaluación y presentar hallazgos confiables y verosímiles. Se dispone de varios métodos de análisis para centrarse en el impacto económico y la evaluación de recursos y costos: modelos econométricos, análisis costo-beneficio, análisis costo eficiencia.

b.3. Fase Final de Evaluación

Esta fase comprende la elaboración del informe de evaluación de la ley, que contendrá la información de la fase preliminar y de ejecución, conclusiones y recomendaciones.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, recomienda las siguientes preguntas de evaluación (OCDE, 2012):

Pertinencia:

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

Eficacia y resultados:

- ¿Cuáles han sido los principales efectos y resultados de la ley?
- ¿Ha sido eficaz la ley para cumplir con los resultados deseados o avanzar hacia ellos?
- ¿Cómo pueden medirse y demostrarse estos resultados?
- ¿En qué medida se han logrado los objetivos de la legislación?
- ¿Produjo la ley sus resultados con eficiencia en términos de los recursos empleados?
- ¿Introdujo la ley cargas o complejidad desproporcionada en relación con el problema que se pretende abordar?

Efectos distributivos:

- ¿Cuáles son los efectos distributivos de la legislación en diversos grupos? ¿Cómo se distribuyeron costos y beneficios entre grupos?
- Beneficiados y perjudicados, ¿en qué grupos hubo impactos positivos y negativos?
- ¿Qué medidas se han emprendido para combatir los efectos no deseados? p. 20

Como resultado de la evaluación se puede llegar a determinar si los aspectos objeto de evaluación y las normas relacionadas con los mismos se cumplieron o no.

Si no se cumplieron, ¿qué factores pudieron incidir en su incumplimiento?, tales como:

- Vacíos, lagunas, contradicciones entre leyes, contradicciones entre artículos de la misma ley;
- Plazos insuficientes;
- Problemas presupuestarios;
- Nudos críticos identificados;

- Falta de adopción de políticas públicas; y,
- Falta de reglamentación, entre otros.

Las conclusiones deben ser claras, imparciales y con apoyo visible en la fortaleza de la evidencia previamente analizada y puede incluir lo siguiente (OCDE, 2012):

- Toda lección por aprender que surja de los hallazgos, tales como áreas donde pueden ser necesarias mejoras a la legislación o su aplicación.
- Resultados de análisis de compensaciones, costos y beneficios, y oportunidades que pudieran aprovecharse, por ejemplo, áreas para simplificación.
- Todo factor que aún tenga consecuencias para el impacto de la legislación, tales como problemas significativos por resolver o situaciones futuras anticipadas.
- Toda recomendación para medidas futuras que surja de las conclusiones debe ser clara, comprensible y de aplicación práctica (pp. 24-25).

Entre las recomendaciones del informe pueden contemplarse: reformas legales, solicitud de ejecución de acciones a las autoridades responsables, solicitud de expedición de reglamentos, adopción de políticas públicas o el inicio de procesos de fiscalización y control político.

El Informe de Seguimiento y Evaluación de la Ley, debe ser aprobado por las comisiones especializadas o los grupos parlamentarios. (Artículo 31.4, numeral 2, letra e) LOFL reformada)

El informe de evaluación aprobado por la comisión especializada o grupo parlamentario, será remitido a la o al Presidente de la Asamblea Nacional, para su conocimiento y de ser el caso, para que sea incluido en el orden del día de una sesión del Pleno.

Los informes de evaluación serán de acceso público y constarán en la página web de la Asamblea Nacional. (Artículo 29 Reglamento codificado).

“Artículo 29.- Fase final. Esta fase comprende la elaboración del informe de evaluación de la ley, que contendrá la información de la fase preliminar y de ejecución, conclusiones y recomendaciones.

Cuando el Pleno de la Asamblea Nacional o el Consejo de Administración Legislativa, designe a una de las comisiones especializadas o a los grupos parlamentarios, para que realicen la evaluación o en los casos de iniciativa de las comisiones especializadas o de los grupos parlamentarios, la Unidad de Seguimiento y Evaluación de las Leyes, brindará asesoría técnica para la elaboración del plan de evaluación, apoyará técnicamente en la ejecución de la evaluación y ante el requerimiento de la Comisión o Grupo Parlamentario, elaborará el informe final de evaluación o apoyará a la Comisión o Grupo Parlamentario, en la elaboración del mismo. El informe de evaluación deberá ser conocido y aprobado por la respectiva comisión o grupo parlamentario.

El informe de evaluación aprobado por la comisión especializada o grupo parlamentario, será remitido al Presidente de la Asamblea Nacional, para su conocimiento y de ser el caso, para que sea incluido en el orden del día de una sesión del Pleno.

Entre las recomendaciones del informe pueden contemplarse: reformas legales, solicitud de ejecución de acciones a las autoridades responsables, solicitud de expedición de reglamentos, adopción de políticas públicas o el inicio de procesos de fiscalización y control político.

Los informes de seguimiento y evaluación de la ley, sus anexos y respaldos documentales, podrán servir de información para sustanciar los procesos de fiscalización a los funcionarios públicos, en lo referente al incumplimiento de sus funciones.

Los informes de evaluación serán de acceso público y constarán en la página web de la Asamblea Nacional.”

De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento codificado, el informe de evaluación contendrá por lo menos, lo siguiente:

- a) Fecha;
- b) Nombre de la comisión especializada o mención a la Unidad de Seguimiento y Evaluación de las Leyes, dependiendo del caso;
- c) Plan de evaluación;
- d) Actividades desarrolladas durante la ejecución de la evaluación;
- e) Detalle de la información remitida por las autoridades;
- f) Detalle de la información recabada de otras fuentes;
- g) Detalle del proceso de consulta realizado a la ciudadanía;
- h) Análisis de la información proporcionada por las autoridades;
- i) Análisis de los resultados de la consulta a la ciudadanía;
- j) Conclusiones; y,
- k) Recomendaciones.

Al detallar el proceso de consulta ciudadana, se sugiere señalar:

- Número de ciudadanos consultados;
- Número de eventos o talleres desarrollados;
- Localidades donde se desarrollaron los eventos;
- Aspectos que se buscaron evaluar;
- Preguntas que se realizaron;
- Resultados; y,
- Otros.

La Asamblea Nacional dentro de sus competencias, velará por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes de seguimiento y evaluación de las leyes, ya sea, mediante disposición de la o del Presidente de la Asamblea Nacional o de las comisiones especializadas. (Artículo 31 del Reglamento codificado).

Los informes de seguimiento y evaluación de la ley, sus anexos y respaldos documentales, podrán servir de información para sustanciar

los procesos de fiscalización a los funcionarios públicos, en lo referente al incumplimiento de sus funciones. (Artículo 31, número 2, letra f) LOFL reformada).

Para escribir las conclusiones (De Vrieze, 2017, p.38), el equipo de los comités parlamentarios debe estructurar la información y empezar a buscar patrones y explicaciones de por qué los problemas ocurren, incluyendo un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

La información obtenida cuantitativa y cualitativa, destacará tendencias, pero también proporcionará explicaciones, incluyendo las razones por las cuales puede producirse.

Con esta información, se propondrá recomendaciones.

Como consecuencia de los resultados, la Comisión Especializada puede establecer como recomendaciones las siguientes:

- Adopción de políticas públicas;
- Ejecución de acciones por parte de las autoridades;
- Reformas legales;
- Reformas reglamentarias;
- Inicio de procesos de fiscalización y control político; y,
- Otros.

CAPÍTULO IV

SUBSISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De conformidad con el artículo 32 del Reglamento codificado, el Subsistema de Participación Ciudadana tiene por finalidad fomentar y fortalecer la participación ciudadana en el trámite de los proyectos de ley y en el posterior seguimiento y evaluación de las leyes, aprobadas por la Asamblea Nacional.

La Unidad de Participación Ciudadana o la que haga sus veces, en el marco de las atribuciones establecidas en el Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional, será la encargada de su implementación y adecuado funcionamiento.

De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento, el Subsistema de Participación Ciudadana contará con un registro y un catálogo electrónico.

1. Registro Electrónico

Las personas naturales o jurídicas interesadas en participar, pueden registrarse en el Subsistema de Participación Ciudadana. Para el efecto deben consignar la información solicitada en el mismo.

La no inscripción en el registro, no impedirá el ejercicio del derecho de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley. (Artículo 34 del Reglamento codificado)

2. Catálogo electrónico

Los datos consignados en el registro electrónico de participación ciudadana, deberán formar parte de un catálogo electrónico, que contendrá información organizada por categorías; en función de las áreas de interés que la ciudadanía consignó en el registro y en el de las comisiones especializadas, relacionadas con las mismas. (Artículo 35 del Reglamento codificado)

La finalidad del catálogo electrónico, es que las comisiones especializadas en coordinación con la gestión de Participación Ciudadana, puedan acceder al catálogo electrónico, para que el Subsistema, de forma aleatoria, invite a participar a las y los ciudadanos inscritos en el mismo, en función de sus áreas de interés, de la temática de las comisiones, de la naturaleza del proyecto de ley en trámite o de la ley objeto de seguimiento y evaluación.

El Subsistema enviará automáticamente, una notificación al correo electrónico de las y los ciudadanos seleccionados aleatoriamente, invitándoles a participar en el trámite de aprobación de una ley o en el posterior seguimiento y evaluación de las leyes aprobadas.

El uso del catálogo electrónico, no impide que las comisiones especializadas, puedan invitar directamente a participar a la ciudadanía en el trámite de los proyectos de ley y en el posterior seguimiento y evaluación de las leyes. (Artículo 36 Reglamento)

CAPÍTULO V

EJEMPLOS DE FICHA DE EVALUACIÓN

1. Ficha No. 1: Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

FICHA: PLAN DE EVALUACIÓN

F01v01-PRO-GLE-EDL-001

Nombre de la Ley a ser evaluada:

- Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175 de 05-feb.-2018
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578 de 27-abril 2009

Proponete de la iniciativa:

Pleno	<input type="checkbox"/>	CAL	<input type="checkbox"/>	Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	Comisión Especializada	<input type="checkbox"/>	Grupo Parlamentario	<input type="checkbox"/>
						Señale la Comisión Especializada	Señale el Grupo Parlamentario		

I. Objetivo general y específicos de la evaluación

Objetivo General	Verificar la aplicación de disposiciones relacionadas con la violencia política contra las mujeres durante el proceso electoral, contenidas en la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y en la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
-------------------------	---

Objetivos Específicos	<p>a. Verificar si en el proceso electoral 2021: a) Se amenaza o intimida en cualquier forma a una o varias mujeres o a sus familias con el objeto o resultado de anular sus derechos políticos, que incluyen la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan.</p> <p>b. Verificar si durante el proceso electoral 2021 y en ejercicio de sus funciones políticas, se realizan expresiones, actos u omisiones que denigren a las mujeres con las siguientes condicionantes: a1. Estereotipos de género, a2.- Con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública, limitar o anular sus derechos políticos de igualdad.</p> <p>c. Verificar si en el proceso electoral 2021, se divulga imágenes, mensajes o se revela información de las mujeres, en el ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político electoral o en cualquier otra, en las siguientes condiciones: b1.-basadas en estereotipos de género b.2.- que transmitan o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, b3.- con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos.</p> <p>d. Verificar si en el proceso electoral 2021, se realizan actuaciones o expresiones con las cuales se: c1.- se le impongan por estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o c2.- que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.</p>
------------------------------	--

II. Temas objeto de la evaluación de la ley

Temática:

Verificación de la aplicación de disposiciones que combaten la violencia política contra las mujeres en el Proceso Electoral 2021.

Justificación:

La evaluación de las leyes es un mecanismo que permite conocer la aplicabilidad de la legislación en los problemas nacionales, si bien es cierto, es un ejercicio escaso, se lo debe considerar como necesario para conocer si la ley está funcionando tal y como se la planificó; si los requisitos se cumplen; y, si los efectos de la misma han sido beneficiosos para la ciudadanía.

En este contexto, la revisión tendrá dos efectos esperados, que la misma cumpla o que sea necesaria implementar mejoras, estableciendo las bases de una reforma legislativa, con perspectiva de futuro.

El método por utilizar en la Asamblea Nacional, es una propuesta que pretende integrar varios enfoques de gestión con el fin de generar conocimiento y experticia en el campo de la evaluación legislativa, tomado en cuenta que hay artículos que debe ser revisados, considerando el tiempo en el que se debía aplicarlos.

El 3 de febrero de 2020, en el Registro Oficial Suplemento No.134, se publicaron las reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Entre los principales cambios se encuentran, los siguientes:

- 1. Encabezamiento de listas:** El artículo 99 en consonancia con la Disposición Transitoria Tercera dispone como acción afirmativa que al menos el 50% de todas las listas pluripersonales estarán encabezadas por mujeres; de la siguiente manera: 15 % en el 2021; 30 % en el 2023; y 50 % en el 2025.
- 2. Paridad en binomios:** Los mismos artículos 99 y Disposición Transitoria Tercera señalan que en elecciones de binomios las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o viceversa. Según el artículo 105 se podrá negar la inscripción de las listas y candidaturas que no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres.

3. Sanción por violencia política de género: El artículo 61 fue sustituido por el siguiente: *“El Tribunal Contencioso Electoral es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral, conocer y absolver consultas sobre el procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas y resolver las denuncias sobre afectaciones a la inclusión de jóvenes, paridad y violencia política de género”.*

Así como también, el artículo 280 que define a la violencia política de género y que enumera una serie de conductas, acciones u omisiones que se consideran como violencia política de género y de entre los cuales se propone verificar si en el proceso electoral 2021, para las elecciones de asambleístas, parlamentarios andinas y presidente/a y vicepresidente/a de la República: a) se configuran las conductas mencionadas en el mismo, específicamente las contenidas en los numerales 1, 3, 7 y 13; b) si dichas acciones u omisiones son denunciadas ante el Tribunal Contencioso Electoral; c) si en el caso de ser denunciadas dichas infracciones, son admitidas a trámite por el Tribunal Contencioso Electoral; d) si admitidas a trámite, son resueltas por el Tribunal Contencioso Electoral; y, e) si son resueltas, en cuántas se llegó a establecer sanciones.

De acuerdo con el calendario electoral aprobado por el Consejo de Nacional Electoral, la campaña electoral se realizará del 31 de diciembre de 2020 al 4 de febrero de 2021. El sufragio en primera vuelta se cumplirá el 7 de febrero de 2021; del 6 de marzo al 8 de abril, se ha previsto la campaña electoral para segunda vuelta; y, el 11 de abril de 2021, el sufragio en segunda vuelta. Considerando que el presente período legislativo concluye el 13 de mayo de 2021, se propone que la presente evaluación concluya el 30 de abril de 2021. De otro lado, la presente evaluación se circunscribirá a candidatas a asambleístas nacionales, a candidatas a parlamentarias andinas y a candidatas a presidenta y vicepresidenta de la República.

Alcance:

El período de evaluación comprende desde la fecha de aprobación del presente Plan por parte del CAL hasta el 30 de abril de 2021.

Adicionalmente se circunscribirá a las candidatas mujeres a asambleístas nacionales, parlamentarias andinas y presidentas y vicerepresidentas de la República, respecto de la totalidad de candidatos/as en el presente proceso electoral.

Artículos relacionados con el objeto:

Artículo	Breve descripción	Organismo o dependencia responsable	Atribuciones o competencias otorgadas
Art. 10 letra f) de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	f) Violencia política.- Es aquella violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.	Consejo Nacional Electoral. Tribunal Contencioso Electoral	Constitución de la República del Ecuador Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres....

Artículo 61 del Código de la Democracia	El Tribunal Contencioso Electoral es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral, conocer y absolver consultas sobre el procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas y resolver las denuncias sobre afectaciones a la inclusión de jóvenes, paridad y violencia política de género.	Tribunal Contencioso Electoral	Órgano de la Función Electoral encargado de resolver las denuncias sobre violencia política de género.
Artículo 70, numeral 5, del Código de la Democracia	Sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, no discriminación o violencia política de género, paridad de género, inclusión de jóvenes y demás vulneraciones de normas electorales.	Tribunal Contencioso Electoral	Órgano de la Función Electoral encargado de sancionar la violencia política de género
Art. 279 del Código de la Democracia	Las Infracciones electorales muy graves serán sancionadas con multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años. Se aplicarán a quienes incurran en las siguientes conductas: 14. Incurrir en actos de violencia política de género.	Tribunal Contencioso Electoral	Órgano de la Función Electoral encargado de sancionar la violencia política de género

<p>Art. 280 del Código de la Democracia</p>	<p>Violencia política de género, es aquella agresión cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, contra de las mujeres candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia.</p> <p>Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades. Son actos de violencia contra las mujeres en la vida política, entre otras, aquellas acciones, conductas u omisiones en contra de las mujeres que, basadas en su género, en el ámbito político:</p> <p>1. Amenacen o intimiden en cualquier forma a una o varias mujeres o a sus familias, y que tengan por objeto o resultado anular sus derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo o función que ejercen o postulan;</p>	<p>Tribunal Contencioso Electoral</p>	<p>Órgano de la Función Electoral encargado de sancionar la violencia política de género</p>
---	--	---	--

<p>Art. 280 del Código de la Democracia</p>	<p>3. Realicen cualquier expresión que denigre a las mujeres durante el proceso electoral y en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública, limitar o anular sus derechos políticos;</p> <p>7. Divulguen imágenes, mensajes o revelen información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual, en la propaganda político electoral o en cualquier otra que, basadas en estereotipos de género transmitan o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos;</p> <p>13. Impongan por estereotipos de género, la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.</p>	<p>Tribunal Contencioso Electoral</p>	<p>Órgano de la Función Electoral encargado de sancionar la violencia política de género</p>
---	--	---	--

III. Mecanismos para realizar la evaluación

Seleccione uno o varios mecanismos que serán utilizados en la evaluación

- | | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Solicitud de información | <input type="checkbox"/> Verificación de fuentes documentales |
| <input type="checkbox"/> Talleres ¿Cuántos? _____ | <input checked="" type="checkbox"/> Foros ¿Cuántos? 3 |
| <input type="checkbox"/> Encuestas | <input checked="" type="checkbox"/> Entrevistas con candidatas |
| | <input type="checkbox"/> Otros |

IV. Mecanismos de medición (indicadores)

¿Se han identificado previamente indicadores en el Proyecto de Ley?

☐ Si

☒ No

Especifique:

¿Se han identificado previamente indicadores la Ley objeto de evaluación?

☐ Si

☒ No

Especifique:

Si la respuesta es negativa, identifique los indicadores que medirán el grado de cumplimiento y eficacia de la Ley evaluada.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Actuaciones identificadas dentro de las infracciones electorales del Código de la Democracia.	Número de actuaciones identificadas dentro de las infracciones del Código de la Democracia.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Actuaciones comprendidas en la infracción, contenidas en el número 1, del artículo 280 del Código de la Democracia.	Número de actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 1, del artículo 280 del Código de la Democracia.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 3, del artículo 280 del Código de la Democracia.	Número de actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 3, del artículo 280 del Código de la Democracia.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 7, del artículo 280 del Código de la Democracia.	Número de actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 7, del artículo 280 del Código de la Democracia.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 13, del artículo 280 del Código de la Democracia.	Número de actuaciones comprendidas en la infracción contenida en el número 13, del artículo 280 del Código de la Democracia.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Denuncias de infracciones electorales relacionadas con el Código de la Democracia.	Número de denuncias de infracciones electorales relacionadas con el Código de la Democracia.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Denuncias admitidas a trámite por el Tribunal Contencioso Electoral	Número de denuncias admitidas a trámite por el Tribunal Contencioso Electoral	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Electoral	Número de Sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Electoral	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Electoral, en las que se establecieron sanciones.	Número de Sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Electoral en las que se establecieron sanciones.	Número de Sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Electoral en las que se establecieron sanciones.

V. Métodos o variables para medir el resultado o impacto que se pretende conseguir



Inductivo: Razonamiento que posibilita obtener a partir de hechos particulares conclusiones generales.



Deductivo: Razonamiento que posibilita obtener conclusiones partiendo de lo general para explicar lo particular.



Analítico: Analiza el fenómeno descomponiéndolo en sus partes para estudiarlas de forma individual.



Sintético: Integra los componentes dispersos para estudiarlos en su totalidad.



Analítico-sintético: Estudia los fenómenos descomponiéndolos en sus partes a las que examina de forma individual (análisis) para luego evaluarlas de forma integral (síntesis).



Otros: Describa.

VI. Identificación de participantes en la evaluación

<input checked="" type="checkbox"/>	Autoridades	Tribunal Contencioso / Electoral / Consejo Nacional Electoral	<input type="checkbox"/>	Personas Jurídicas	
<input checked="" type="checkbox"/>	Colectivo determinado	Organizaciones políticas / organizaciones de mujeres	<input type="checkbox"/>	Grupos de atención prioritaria	
<input type="checkbox"/>	Población de un área geográfica concreta		<input type="checkbox"/>	Otros	

VII. Posibles resultados

<input type="checkbox"/>	Reformas legales	<input type="checkbox"/>	Adopción de Políticas Públicas
<input type="checkbox"/>	Solicitud de expedición de reglamentos	<input checked="" type="checkbox"/>	Solicitud de ejecución de acciones, a las autoridades responsables
<input type="checkbox"/>	Inicio de procesos de fiscalización y control político		

VIII. Tiempo aproximado de ejecución

Tiempo aproximado en meses: 5

IX. Presupuesto aproximado para realizar la evaluación

Presupuesto interno	<input type="checkbox"/>
Cooperación externa	<input checked="" type="checkbox"/>
Monto aproximado	Indeterminado

2. Ficha No. 2: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia

FICHA: PLAN DE EVALUACIÓN

F01v01-PRO-GLE-EDL-001

Nombre de la Ley a ser evaluada:

· Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578 de 27-abril 2009

Proponente de la iniciativa:

Pleno	<input type="checkbox"/>	CAL	<input type="checkbox"/>	Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	Comisión Especializada	<input type="checkbox"/>	Grupo Parlamentario	<input type="checkbox"/>
						Señale la Comisión Especializada	Señale el Grupo Parlamentario		

I. Objetivo general y específicos de la evaluación

Objetivo General	Verificar la aplicación de las reformas realizadas por la Asamblea Nacional, a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, respecto de la inclusión del 25 % de jóvenes en las listas de candidatos a asambleístas, para el período legislativo 2021-2025.
Objetivos Específicos	<p>a. Verificar si como consecuencia de la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, se ha incrementado o no, el número de asambleístas comprendidos entre los 18 y 29 años en la Asamblea Nacional, respecto del período legislativo 2013-2017.</p> <p>b. Analizar el mecanismo de cumplimiento del 25 % de inclusión de candidatos comprendidos entre los 18 y 29 años de edad, en las listas para asambleístas nacionales</p>

II. Temas objeto de la evaluación de la ley

Temática

Verificación de la aplicación de disposiciones relacionadas con las inscripciones de candidatos comprendidos entre los 18 y 29 años, para las elecciones de asambleístas período 2021-2025.

Justificación:

La evaluación de las leyes es un mecanismo que permite conocer la aplicabilidad de la legislación en los problemas nacionales, si bien es cierto, es un ejercicio escaso, se lo debe considerar como necesario para conocer si la ley está funcionando tal y como se la planificó, si los requisitos se cumplen y si los efectos de la misma han sido beneficiosos para la ciudadanía. En este contexto, la revisión tendrá dos efectos esperados: que la misma cumpla o que sea necesario implementar mejoras, estableciendo las bases de una reforma legislativa, con perspectiva de futuro.

El método por utilizar en la Asamblea Nacional, es una propuesta que pretende integrar varios enfoques de gestión con el fin de generar conocimiento y experticia en el campo de la evaluación legislativa, tomado en cuenta que hay artículos que deben ser revisados, considerando el tiempo en el que se debía aplicar.

El 3 de febrero de 2020, en el Registro Oficial Suplemento No.134, se publicaron las reformas a la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Entre los principales cambios se encuentran, los siguientes:

Art. 3.- (...)

Las candidaturas a elecciones pluripersonales incorporarán una cuota de jóvenes no inferior al veinticinco por ciento (25 %) en cada lista a inscribirse.

Art. 99.- Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer - hombre u hombre - mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes.

(...)

8.-En cada una de las listas para elecciones pluripersonales que inscriba la organización política cualquiera sea la circunscripción, al menos el veinticinco por ciento (25 %) incluirá a mujeres u hombres jóvenes. El mismo porcentaje de jóvenes se respetará para candidaturas de la organización política a nivel nacional en caso de alcaldías y prefecturas. Este porcentaje podrá incluir el porcentaje por paridad.

Art. 105.- El Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo en los siguientes casos:

2. Que las listas y candidaturas no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres, así como de inclusión de jóvenes, establecidas en esta; y, (...)

Art. 160. - Las y los representantes a la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las concejales y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las respectivas listas de las organizaciones políticas o alianzas de su preferencia establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias, que mantendrán de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa y serán presentadas en cumplimiento de los principios y reglas de paridad e inclusión de jóvenes definidas en esta Ley. El elector indicará su preferencia por una sola lista según las dignidades que correspondan.

De acuerdo con el calendario electoral aprobado por el Consejo de Nacional Electoral, la campaña electoral se realizará del 31 de diciembre de 2020 al 4 de febrero de 2021. El sufragio en primera vuelta se cumplirá el 7 de febrero de 2021. Del 6 de marzo al 8 de abril, se ha previsto la campaña electoral para segunda vuelta y el 11 de abril de 2021 el sufragio en segunda vuelta.

Considerando que el presente período legislativo concluye el 13 de mayo de 2021, se propone que la presente evaluación termine el 30 de abril de 2021.

Alcance:

El período de evaluación comprende desde la fecha de aprobación del presente Plan por parte del CAL hasta el 30 de abril de 2021.

La verificación de ubicación en las listas de candidatos comprendidos entre los 18 y 29 años de edad, se realizará respecto de las listas de las y los candidatos a asambleístas nacionales.

Artículos relacionados con el objeto:

Artículo	Breve descripción	Organismo o dependencia responsable	Atribuciones o competencias otorgadas
<p>Artículo 3 inciso segundo, Ley Orgánica Electoral</p>	<p>Art. 3.- (...)</p> <p>Las candidaturas a elecciones pluripersonales incorporarán una cuota de jóvenes no inferior al veinticinco por ciento (25 %) en cada lista a inscribirse.</p>	<p>Consejo Nacional Electoral</p> <p>Tribunal Contencioso Electoral</p>	<p>Art. 25.- Son funciones del Consejo Nacional Electoral:</p> <p>12. Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, la normativa secundaria y sus estatutos;</p> <p>Art. 61.- El Tribunal Contencioso Electoral es el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral, (...) y resolver las denuncias sobre afectaciones a la inclusión de jóvenes, (...)</p> <p>Art. 70.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, las siguientes funciones:</p> <p>5. Sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, no discriminación o violencia política de género, paridad de género, inclusión de jóvenes y demás vulneraciones de normas electorales.</p>

<p>Art 99 Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, numeral 8</p>	<p>Art. 99.- Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer - hombre u hombre - mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes.</p> <p>(...)</p> <p>8.-En cada una de las listas para elecciones pluripersonales que inscriba la organización política cualquiera sea la circunscripción, al menos el veinticinco por ciento (25%) incluirá a mujeres u hombres jóvenes. El mismo porcentaje de jóvenes se respetará para candidaturas de la organización política a nivel nacional en caso de alcaldías y prefecturas. Este porcentaje podrá incluir el porcentaje por paridad.</p>		
<p>Artículo 105, numeral 2, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia</p>	<p>Art. 105.- El Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo en los siguientes casos:</p>		

<p>Artículo 105, numeral 2, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia</p>	<p>2. Que las listas y candidaturas no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres así como de inclusión de jóvenes, establecidas en esta; y,</p>		
<p>Artículo 160, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia</p>	<p>Art. 160.- Las y los representantes a la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las consejeras y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las respectivas listas de las organizaciones políticas o alianzas de su preferencia establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias, que mantendrán de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa y serán presentadas en cumplimiento de los principios y reglas de paridad e inclusión de jóvenes definidas en esta ley. El elector indicará su preferencia por una sola lista según las dignidades que correspondan.</p>		

Disposición General Décima Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia	DÉCIMA.- A efectos de esta Ley, se entenderá que son jóvenes, las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad.		
Disposición Transitoria Tercera, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia	TERCERA.- De manera progresiva y hasta completar el “cincuenta por ciento (50 %)” de participación de mujeres según las normas del artículo 99 reformado, se aplicarán las siguientes reglas: c) El porcentaje mínimo de inclusión de jóvenes en cada una de las listas pluripersonales se aplicará desde las elecciones generales siguientes a la vigencia de la presente Ley.		

III. Mecanismos para realizar la evaluación

- | | |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Solicitud de información | <input checked="" type="checkbox"/> Verificación de fuentes documentales |
| <input type="checkbox"/> Talleres ¿Cuántos? ____ | <input type="checkbox"/> Foros ¿Cuántos? ____ |
| <input type="checkbox"/> Encuestas | <input type="checkbox"/> Entrevistas con candidatas |
| | <input type="checkbox"/> Otros |

IV. Mecanismos de medición (indicadores)

¿Se han identificado previamente indicadores en el Proyecto de Ley?

☐

Si

☒

No

Especifique:

¿Se han identificado previamente indicadores la Ley objeto de evaluación?

☐

Si

☒

No

Especifique:

Si la respuesta es negativa, identifique los indicadores que medirán el grado de cumplimiento y eficacia de la Ley evaluada.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Candidatos comprendidos entre 18 y 29 años que integran las listas de asambleístas nacionales.	Número de candidatos comprendidos entre los 18 y 29 años/Número total de candidatos*100	25%
Ubicación de los candidatos comprendidos entre 18 y 29 años que integran las listas de asambleístas nacionales	Número de candidatos comprendidos entre 18 y 29 años que integran las listas para asambleístas nacionales como principales/ Número total de candidatos principales *100 Número de candidatos comprendidos entre 18 y 29 años que integran las listas para asambleístas nacionales en calidad de suplentes/Número total de candidatos suplentes*100 Número de candidatos comprendidos entre 18 y 29 años que integran el primer, segundo, tercer, cuarto y quinto lugar en las listas.	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025.	Número de asambleístas comprendidos entre los 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años en calidad de principales, que integran la Asamblea Nacional, período 2021-2025.	Número de asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años en calidad de principales, que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas principales *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años en calidad de suplentes, que integran la Asamblea Nacional, período 2021-2025.	Número de asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años en calidad de suplentes, que integran la Asamblea Nacional, período 2021-2025/Número total de asambleístas suplentes *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Asambleístas hombres comprendidos entre 18 y 29 años, que integran la Asamblea Nacional, período 2021-2025.	Número de asambleístas hombres comprendidos entre 18 y 29 años, que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas hombres *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Asambleístas mujeres comprendidas entre 18 y 29 años, que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025.	<p>Número de asambleístas mujeres comprendidas entre 18 y 29 años, que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas mujeres*100</p> <p>Número de asambleístas mujeres comprendidas entre 18 y 29 años, que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025 / Número de asambleístas hombres comprendidos entre 18 y 29 años, que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025 *100</p>	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Asambleístas por provincia, comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025.	Número de asambleístas por provincia, comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas provinciales *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.
Asambleístas nacionales comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025.	Número de asambleístas nacionales comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas nacionales *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO	META
Incremento del número de asambleístas comprendidos entre los 18 y 29 años a partir de las reformas del Código de la Democracia.	Número de asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2021-2025/Número total de asambleístas comprendidos entre 18 y 29 años que integran la Asamblea Nacional período 2013-2017 *100	No se ha establecido una meta, debido a que no se cuenta con una línea base.

V. Métodos o variables para medir el resultado o impacto que se pretende conseguir



Inductivo: *Razonamiento que posibilita obtener a partir de hechos particulares conclusiones generales.*



Deductivo: *Razonamiento que posibilita obtener conclusiones partiendo de lo general para explicar lo particular.*



Analítico: *Analiza el fenómeno descomponiéndolo en sus partes para estudiarlas de forma individual.*



Sintético: *Integra los componentes dispersos para estudiarlos en su totalidad.*



Analítico-sintético: *Estudia los fenómenos descomponiéndolos en sus partes a las que examina de forma individual (análisis) para luego evaluarlas de forma integral (síntesis).*



Otros: *Describe.*

VI. Identificación de participantes en la evaluación

<input checked="" type="checkbox"/>	Autoridades	Tribunal Contencioso / Electoral / Consejo Nacional Electoral	<input type="checkbox"/>	Personas Jurídicas	
<input checked="" type="checkbox"/>	Colectivo determinado		<input type="checkbox"/>	Grupos de atención prioritaria	
<input type="checkbox"/>	Población de un área geográfica concreta		<input type="checkbox"/>	Otros	

VII. Posibles resultados

<input type="checkbox"/>	Reformas legales	<input type="checkbox"/>	Adopción de Políticas Públicas
<input type="checkbox"/>	Solicitud de expedición de reglamentos	<input checked="" type="checkbox"/>	Solicitud de ejecución de acciones, a las autoridades responsables
<input type="checkbox"/>	Inicio de procesos de fiscalización y control político		

VIII. Tiempo aproximado de ejecución

Tiempo aproximado en meses: 5

IX. Presupuesto aproximado para realizar la evaluación

Presupuesto interno	<input type="checkbox"/>
Cooperación externa	<input checked="" type="checkbox"/>
Monto aproximado	Indeterminado

Referencias

- Asamblea Nacional. 2014. Manual de Técnica Legislativa.
- Asamblea Nacional. 2020. Reglamento de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.
- Asamblea Nacional. 2016. Informe Ejecutivo Evaluación de la Implementación de la Ley Orgánica de Educación Superior, LOES
- Asamblea Nacional, 2019, Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley
- Atienza, Manuel. 1989. Contribuciones para una Teoría de la Legislación, Doxa No. 6, CEC.
- Baquero de la Calle, Jaime. 2015. Metodología de la Investigación Jurídica, Universidad de los Hemisferios. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Congreso de Diputados de España. 2009. Técnica Legislativa. Fundación Ceddret.
- Dávila, Gladys. 2006. Revista de Educación, Año 12, Número Extraordinario, Laurus.
- De Vrieze, Franklin. 2017. Post-Legislative Scrutiny, Guide for Parliaments. Westminster Foundation for Democracy.
- Fernández Blanco, Carolina. 2019. Normas Sociales y Problemas de Eficacia y Efectividad de las Normas Jurídicas. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 42.
- Gallegos, Martha. 2000. Elaboración de leyes, Preparación técnica de proyectos legislativo. Instituto de Investigaciones Legislativas, LX Legislatura del Estado de Zacatecas.
- Hernández, Roberto. 2014. Metodología de la Investigación.

https://www.researchgate.net/publication/287520079_The_effectiveness_test_as_a_tool_for_law_reform

Instituto de la Mujer. 2007. Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003.

Kunz Ana y Cardenau Nancy. 2004. Investigar en Derecho, UBA.

Lalana, Oliver. 2008. Los Argumentos de Eficacia en el Discurso Parlamentario

Universidad de Bruselas, DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 31.

Lopera, Juan Diego. 2010. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas,

Marcilla Córdoba Gema. 2013. Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa. Universidad de Castilla La Mancha.

Marín Ramírez, Juan. 2006. Listas de verificación parlamentaria. Quorum Legislativo.

Mousmouti, María. 2014. The effectiveness test as a tool for law reform. IAL 5 Student Law Review, Volume 2.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2012. La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362.es>

Ortegón, Edgar. 2015. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL.

Rodríguez Jiménez, Andrés. 2017. Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. Revista EAN, 82, <https://doi.org/10.21158/01208160.n82.2017.1647>

Rodríguez Mondragón, Reyes. “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de Lallave (coords.), elementos de técnica legislativa.

Rojas Crotte, Ignacio. 2011. Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. Tiempo de educar, año 12, segunda época, número 24.

Van Aeken, Koen. 2011. From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. Legisprudence, Vol. 5 No. 1.

TÍTULO II

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO I

EVALUACIÓN DE LA LEY EN EL DERECHO COMPARADO

David Thirby⁸

Introducción

Una evaluación *ex post* de la ley implica verificar si las leyes promulgadas han sido aplicadas y si las regulaciones pertinentes han sido redactadas. Una evaluación también implica evaluar si la ley ha obtenido los resultados y objetivos resaltados dentro del proyecto o proposición de ley y cómo esta ha contribuido a las políticas públicas. En tanto, el proceso de evaluación *ex post* de ley forma parte íntegra del ciclo legislativo. Si bien el Poder Ejecutivo, por su función de ejecutar la ley, ha desarrollado sistemas internos formales e informales de monitorear y evaluar la ley, también podemos suponer dentro del Poder Legislativo, una preocupación del impacto legislativo. Sin embargo, solo es a finales del siglo XX cuando se empieza a establecer metodologías sistemáticas parlamentarias para evaluar la ley. Hasta entonces la preocupación del Poder Legislativo en este tema se caracteriza de una forma *ad hoc* y sobresale en temas polémicos o cuando se establece que una ley ha sido mal redactada⁹.

¿Por qué vemos una tendencia a establecer metodologías parlamentarias a fines del siglo XX? Desde una perspectiva teórica, podemos suponer que llega un punto en el que el Poder Legislativo agota temas para

8. Tiene una Maestría de SOAS, Universidad de Londres en Cooperación Internacional y es egresado en Ciencias Políticas de la Universidad de Exeter y Diploma en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos d'Aix-en-Provence, Universidad de Marsella. Tiene más de quince años de experiencia trabajando en fortalecer parlamentos y en fomentar capacidad de partidos políticos. Empezó su carrera enfocándose en África y Europa del Este y trabajó estrechamente con los partidos políticos de Escocia, Irlanda del Norte y el País de Gales miembros del WFD. Desde entonces su labor profesional se ha dirigido hacia apoyar la apertura, la inclusión y la transparencia de parlamentos. Contribuye a la investigación parlamentaria dentro de WFD y frecuenta congresos nacionales e internacionales donde representa WFD.

9. Un caso ejemplar del Reino Unido fue la ley prohibiendo perros peligrosos, Dangerous Dogs Act 1991, que tuvo que ser redactado dado la incongruencia de la ley original.

legislar y enfoca su función legislativa en enmendar leyes existentes. Sin embargo, si en observaciones anecdóticas no vemos un aumento de leyes, tampoco vemos una disminución.

Este artículo explora las causas por las cuales los parlamentos han establecido sistemas internos para evaluar la ley. Cabe resaltar en los cuatro casos por tratar, esta mayor preocupación en evaluar la ley por el Poder Legislativo resulta o acompaña grandes cambios políticos y/ o constitucionales. Distintas tradiciones políticas y sistemas de gobernación van a influir en la coyuntura política que facilita o bien obstruye mayores envergaduras en el escrutinio del Ejecutivo. En los casos por explorar, he intentado esclarecer algunos motivos y objetivos por el cual un parlamento establece sistemas de evaluación legislativa. Sin embargo, estos son puntos de reflexión que invitan al lector a pensar: ¿Qué otros propósitos hay para hacer una evaluación legislativa?

1. Como medida de control del Ejecutivo: el caso de Nueva Zelanda

El cuarto gobierno laborista, elegido en 1984, se embarca en una reforma del estado neozelandés. La economía se liberaliza, sigue un tramo neoliberal apodado “*Rogernomics*” en nombre de Roger Douglas, Ministro de Finanzas y también se embarca en reformas sociales, por ejemplo, se criminaliza la violación conyugal, se despenaliza la homosexualidad y se abolió la pena de muerte.

En el ámbito constitucional la Ley de la Constitución de 1986, marca el fin del derecho del Parlamento Británico a promulgar leyes en Nueva Zelanda¹⁰ y en 1984 se establece una Comisión Real sobre el Sistema Electoral. El sistema electoral de Mayoría Relativa (MR)¹¹ había causado ciertas inquietudes en las elecciones de 1978 y 1981 en las que se habían producido grandes anomalías entre el voto popular y los

10. Leyes similares que cortan los lazos legales con el Reino Unido también fueron aprobadas en Canadá (1982) y Australia (1986).

11. En los sistemas de Mayoría Relativa el ganador es simplemente el que obtiene más votos

escaños obtenidos¹² en el Parlamento. En el referéndum vinculante de 1993¹³, se adopta el sistema de Miembro Mixto Proporcional (MMR). Este sistema de representación proporcional va a tener un gran impacto en la política del país y pone fin al dominio bipartidista. Las reformas constitucionales son lideradas por Geoffrey Palmer, Viceprimer Ministro, aunque no llega a crearse una Constitución normativa rígida¹⁴.

El sistema electoral facilitaba la formación de gobiernos parlamentarios con mayoría absoluta y un parlamento unicameral¹⁵ que favorecía el control del partido gobernante. Además, una constitución no codificada al estilo británico que “no recoge las garantías clásicas que el Constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial otorgó a los derechos fundamentales” (Bombillar 2010), potencialmente da un gran poder al Ejecutivo.

Geoffrey Palmer publica en 1979 su libro “*Unbridled Power?*” (¿Poder Sin Brida?) en el que describe la falta de contrapeso a un Ejecutivo dominante. En términos legislativos se denomina el Parlamento como “la legislatura más rápida del Oeste”, haciendo referencia a la cantidad y velocidad en pasar leyes, muchas de ellas promulgadas sin la debida atención (Parlamento de Nueva Zelanda, 2016) y se llega a conocer al país como “un paraíso del ejecutivo” (Zines, 1991, p. 394).

En 1985 reformas del Parlamento tienen el objetivo de fortalecer el rendimiento de cuentas por parte del ejecutivo y se crean las comisiones de selección, en parte influenciadas por las nuevas comisiones británicas creadas en 1979. Estas comisiones de selección tienen competencia para examinar proyectos de ley y para ejercer el escrutinio de los ministerios correspondientes.

12. En 1981 el Partido Nacional obtiene la mayoría de los escaños, aunque el Partido Laborista gana más votos y el tercer partido (Partido de Crédito Social), con el 20 % del escrutinio gana sólo dos escaños de 90.

13. En el referéndum del 2011 se confirma el MMR como el sistema electoral preferente de los nuevos zelandeses.

14. Geoffrey Palmer sigue después de su carrera política pujando por una nueva constitución y publica en 2016 “*A Constitution for Aotearoa New Zealand*”

15. La cámara alta de Consejeros Legisladores fue abolida en 1951.

Dentro de estas reformas se crea en 1986 la “Comisión para Examinar los Reglamentos del Gobierno”, RRC por sus siglas en inglés (“*Regulations Review Committee*). Al contrario que las otras comisiones que reflejan la proporcionalidad política de la cámara y por ende son presididas por un diputado de la mayoría gubernamental, la RRC tiene como presidente a un miembro del partido de oposición. ¿Por qué está singularidad en asegurar¹⁶ un miembro de la oposición como presidente?

Podemos deducir que tiene que ver con una desconfianza hacia el ejecutivo y la tendencia de esta en extralimitar sus poderes legislativos. Previo a las reformas económicas del partido laborista, el estado neozelandés se caracteriza con un alto índice de intervención del Estado. La Ley de Estabilización Económica de 1948¹⁷ da al gobierno, el poder de hacer reglamentos que sean “necesarios o convenientes,” con el propósito de promover la estabilidad económica. Esto deriva en un gran número de reglamentos del gobierno- tanto de gobiernos del Partido Nacional como Laborista - que no son propiamente examinados por el Poder Legislativo. Entre 1949-1989, se aprueban 254 reglamentos y enmiendas que afectan a la vida cotidiana (Geddis, 2016, p. 104), por ejemplo, en 1982 la congelación salarial y control de precios se hace vía un reglamento. Se reprocha al Ejecutivo el uso de reglamentos en vez de legislación propia y se le califica como gobierno por decreto (New Zealand Law Journal, 1979, ps.169-170).

La creación de la RRC en 1986 pone al parlamento neozelandés a la par de otras jurisdicciones de la Commonwealth en examinar los reglamentos¹⁸. Los criterios que utiliza la RRC son por tanto similares a otras jurisdicciones de Westminster.

El reglamento interno del parlamento 2017 – 319 (2) estipula los criterios para revisar y controlar los reglamentos del gobierno (Parlamento de Nueva Zelanda, 2016).

16. La RRC es presidida por miembro de la oposición por convención.

17. Economic Stabilisation Act 1948

18. Comisiones parlamentarias que examinan reglamentos son creadas en el Reino Unido (1925 en la Cámara de Los Lores y 1941 Cámara de los Comunes), Australia (1932 Senado) y en Canadá (1971 comisión mixta).

En 1989 se modifica el reglamento interno y se introduce el “Poder de Desautorización” que permite a la RRC o un miembro de ella, a empezar un proceso para cancelar un reglamento del gobierno. Esta práctica es inusual en el sistema parlamentario de tradición Westminster y fue utilizado efectivamente por primera vez en 2013. Aunque este poder no ha sido usado mucho, le otorga a los Miembros de la RRC poderes de “superhéroe¹⁹”.

En la 52ª legislatura (2017-20) la RRC se compone de seis diputados y su trabajo es apoyado por el secretariado de comisiones. El Secretariado de la RRC examina cientos de reglamentos dictados cada año²⁰, pero solo los reglamentos que posan cuestiones problemáticas son referidos por el asesor legal a la RRC.

La Comisión puede pedir explicaciones al ministro pertinente y si las respuestas no son satisfactorias, puede lanzar su propia investigación. La RRC también asesora a las otras comisiones en el uso de reglamentos cuando examinan proyectos de ley. Por último, las y los ciudadanos también pueden solicitar a la RRC que examinen reglamentos. El RRC da un informe anual al parlamento donde resume las actividades del año y subraya tendencias preocupantes. En el informe del 2018 (Parlamento de Nueva Zelanda, 2019, p.2), la RRC se reunió 25 veces y contribuyó a examinar 18 propuestas y enmiendas legislativas donde subraya sus preocupaciones sobre el uso de poderes “Enrique VIII²¹”.

¿Cuál ha sido el impacto de la RRC? Los informes de la RRC han contribuido enormemente a la jurisprudencia del país y junto a las reformas de los 80, han mejorado la calidad de los textos legislativos. Aunque la función de desautorizar reglamentos ha sido poco usada, la amenaza del uso ha alentado la redacción de reglamentos propiamente redactados donde se definen con mayor claridad los poderes del ejecutivo (Geoffrey, 2013). Sin embargo, el cambio del sistema electoral ha tenido el mayor impacto en desarticular el

19. “Some MPs have superpowers”, 31 April 2019, www.rnz.co.nz

20. Por ejemplo 405 en el 2007 y 302 en el 2008; Kinght, D. y Clark, E. (2016), *Regulations Review Committee Digest* (6th ed, New Zealand Centre for Public Law, 2016, p.20)

21. Poderes Enrique VIII “*Henry VIII*” permite al gobierno pasar leyes con un escrutinio mínimo.

“paraíso del ejecutivo”. El sistema electoral MMR ha permitido la entrada al parlamento de varios partidos políticos y ha fomentado gobiernos de coalición.

2. Como instrumento de verificar compromisos: el caso de Alemania

Alemania es un país federal y el Bundesrat ejerce las funciones de la Cámara Alta, representando los intereses de los 16 estados llamados *Länder*. Los miembros del Bundesrat o Consejo Federal son nombrados por los gobiernos regionales y el voto de cada *Länder* depende del número de habitantes. El Bundesrat tiene un mandato asignado por la Ley Básica para aprobar leyes federales y en el ámbito de evaluación ex post, tiene el deber de supervisar la ejecución de leyes y regulaciones federales por parte de los *Länder* (De Vrieze, 2020, p. 24).

El Bundestag es la Cámara Baja y consiste en al menos 598 diputados elegidos directamente por el pueblo²². El Bundestag no cuenta con sistemas propios para evaluar leyes y esta función se hace dentro de los sistemas existentes de control y rendición de cuentas, por ejemplo, preguntas escritas o interpelaciones a ministros. Aunque el Bundestag no tiene una dirección propia de análisis e impacto legislativo, los servicios de investigación y la Oficina de Asesoría Técnica²³ pueden, dentro de sus competencias, dar apoyo y evaluar leyes a petición de comisiones o diputados. Es el gobierno quien se encarga de hacer evaluaciones ex post y el Bundestag depende de sus análisis e informes sobre el impacto de las leyes. Por esta razón, dentro del estudio de tipología examinadora de parlamentos europeos, el Bundestag tiene las características de un “examinador pasivo” (Griglio, 2019, p.45).

Sin embargo, el Bundestag tiene un papel importante en el establecimiento de las normas de evaluación y en verificar los compromisos hechos por el gobierno en particular sobre medidas para mejorar el sistema regulatorio y el desarrollo sostenible.

²². De los cuales 299 son votados directamente en circunscripciones uninominales y al menos 299 son adjudicados por listas regionales - <https://www.bundestag.de/es/wahlen>

²³. Office of Technology Assessment <https://www.tab-beim-bundestag.de/en/>

Alemania atravesó una fuerte crisis económica en la década de los 90 e incluso se llega a conocer al país como el “hombre enfermo del Euro” (The Economist, 1999). En 2003 el gobierno de centro izquierda del Partido socialdemócrata de Alemania (SPD por sus siglas en alemán) liderado por el Canciller Schröder lanza la “Agenda 2010”.

La Agenda 2010 consiste en una serie de reformas sociales con el objetivo de reducir el costo del modelo social alemán – por ejemplo, en liberalizar el mercado laboral. Estos avances para mejorar la competitividad son propulsados en 2006 por el gobierno de gran coalición liderado por la Canciller Merkel. Se lanza el programa de “Reducción de la burocracia y mejora regulatoria” y se establece el Consejo Nacional de Reforma de Reglamentos (NKR²⁴). El objetivo original era reducir los costes administrativos que causan las obligaciones estipuladas en la legislación federal (OCDE, 2018, p. 124) en un 25 % para el 2011. Esta meta fue cumplida y desde entonces el programa ha desarrollado nuevas metas y métodos para reducir la burocracia y mejora regulatoria.

El NKR aconseja iniciativas legislativas y hace estudios sobre el impacto de leyes y por tanto tiene un rol *ex ante* y *ex post* dentro del ciclo legislativo. Los miembros del NKR son propuestos por el gobierno federal pero son nombrados formalmente por el presidente. El NKR colabora con la Oficina Federal de Estadística que le proporciona datos e información del impacto de las leyes. Por ejemplo, organizó una encuesta titulada “etapas de la vida” (Gobierno Federal Alemán, 2017, p.11) con el propósito de conocer cómo los ciudadanos interactúan en sus trámites con oficinas del estado.

¿Cómo se calcula el costo de una ley? El Reglamento Orgánico Conjunto para los Ministerios Federales (CGO²⁵) establece las normas de los proyectos de ley. Acorde con el CGO una propuesta legislativa contiene una nota explicativa que incluye el impacto del reglamento. Para examinar este impacto se produce un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

24. *Normenkontrollrat* <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-en>

25. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

El AIR es “una herramienta que sirve para examinar de manera sistemática los beneficios, costos y efectos potenciales de una propuesta normativa (o alternativa no regulatoria)” (OECD, 2019, p.19).

La nota explicativa o cláusulas de la ley pueden determinar si se hace una evaluación ex post del AIR.

En el 2013, en una decisión de Secretarios de Estado, se amplía los requerimientos para hacer una evaluación sistemática entre 2 a 5 años después de la promulgación a leyes y regulaciones que tienen un costo significativo. Esto se define en el costo anual de cumplir con los requerimientos de la ley y se cuantifica en más de €1 millón para empresas, autoridades o ciudadanía (o para esta última si se requiere más de 100.000 horas) (De Vreize, 2020, p. 25)

El ministerio tiene la responsabilidad de hacer la evaluación, pero cuenta con el apoyo de la Oficina Federal Estadística, que monitorea el costo del cumplimiento de las regulaciones. El informe también se entrega al Coordinador del Gobierno Federal para la Reducción de la Burocracia y el NKR que verifica los datos.

En el acta normativa que establece el NKR, se estipula que el gobierno debe entregar anualmente al Bundestag un informe sobre los avances para reducir la burocracia y mejora regulatoria acorde al plan establecido. El NKR también puede dar apoyo a comisiones proveyéndolas de información y análisis dentro de su competencia. Sin embargo, los diputados mediante formas existentes en ejercer el control sean preguntas escritas o interpelaciones a ministros, dirigen su atención de escrutinio si el gobierno ha cumplido con las obligaciones y requerimientos de hacer evaluaciones ex post más que en el resultado en sí de la evaluación (Speer, 2015, ps. 9-11).

La estrategia alemana para el desarrollo sostenible fue lanzada por el gobierno federal en el 2001. En el 2016 se establece la Agenda 2030 en la que se integran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El elemento central es un “sistema de gestión de la sostenibilidad: objetivos con plazos concretos para su ejecución, indicadores para un seguimiento continuo, re-

glas para el control y especificaciones para la configuración institucional” (Estrategia Alemana para el Desarrollo Sostenible, 2016, p. 5). El Bundestag apoya la estrategia y en 2004 establece el Consejo Consultivo Parlamentario Para el Desarrollo Sostenible (PBnE²⁶). El PBnE se compone de diputados que reflejan la representación partidaria del Bundestag, pero a diferencia de las comisiones permanentes, no está inscrita dentro del órgano interior y es renovado por cada legislatura. El PBnE monitorea la implementación de la estrategia y “observa” si una iniciativa no cumple con los requerimientos para el desarrollo sostenible.

Cuenta con el apoyo de un secretariado especializado dentro del Bundestag.

Una de las tareas principales del PBnE es verificar los análisis de impacto sostenible de propuestas legislativas y que estas estén conforme con la estrategia. El PBnE emite una “Opinión Experta” que envía a la comisión encargada de examinar el proyecto de ley.

El Bundestag depende en gran medida de agencias independientes especializadas- en particular el NKR y la Oficina Federal de Estadística en la examinación ex post de las leyes. Por esta razón, Griglio denomina al Bundestag un “examinador pasivo” que subcontrata (Griglio, 2019, p. 42) la evaluación y enfoca su atención a verificar las garantías hechas por el gobierno. Cabe resaltar que las dos estrategias: el plan para reducir la burocracia y mejora regulatoria y la estrategia para el desarrollo sostenible, fueron concebidas con aporte de los partidos políticos y fueron diseñadas con metas cuantificables que facilitan la verificación utilizando el instrumento del AIR. Hay una relación “asistemática” entre la evaluación ex post y los procedimientos internos del parlamento (Griglio, 2019, p. 42). Sin embargo, todavía estamos por ver cuál va a ser el impacto en el procedimiento del Bundestag de los cambios establecidos en el 2013, donde se establecen obligaciones de hacer evaluaciones sistemáticas 2 o 5 años después de la promulgación de leyes costosas. Franklin de Vrieze en su estudio apunta a nuevas tendencias dentro

26. Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklun

del parlamento alemán en desarrollar capacidad autónoma para hacer las evaluaciones necesarias (De Vrieze, 2020, p. 25).

3. Como respuesta a reformas constitucionales: Francia

En el 2008, el Congreso de Francia adopta el proyecto de ley constitucional llamado “la modernización de las instituciones de la Vª República”. Este proyecto de ley constituye la mayor revisión de la constitución desde su promulgación en 1958 y tiene la intención de definir los poderes del ejecutivo, equilibrar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y fortalecer los derechos de los ciudadanos (Rogoff, 201, p.1). En la Constitución de 1958 el Poder Ejecutivo procede del presidente de la República como Jefe de Estado y un sistema político que permitía “al Gobierno gobernar incluso en ausencia de la mayoría política parlamentaria (Pierre-Caps, 2011, p. 107)”. Por ejemplo, la Constitución otorgaba al gobierno una autonomía con carácter legislativo en el ámbito de promulgar reglamentos (Rogoff, 201, p.1). Este enfoque en el Poder Ejecutivo, era en gran medida una reacción a la inestabilidad política del sistema parlamentario de la IVª República²⁷. Sin embargo, después de 50 años, hay un creciente interés para reconfigurar y modernizar los poderes del Estado. Las reformas constitucionales son impulsadas por el Presidente Sarkozy que ve “un desequilibrio a veces excesivo en beneficio del Poder Ejecutivo y en detrimento del Poder Legislativo” (Pierre-Caps, 2011, p. 92).

Las reformas del 2008 impactan al Poder Legislativo en cuatro dimensiones: en determinar el orden del día, en el procedimiento legislativo, en el estatuto de la oposición y en el control político. Combinadas, estas reformas constituyen una “emancipación del parlamento” (García Escudero-Márquez, 2012, p. 116). En lo que se refiere a la evaluación legislativa, se añade al artículo 24 del Constitución que el Parlamento “evaluará las políticas públicas²⁸”. El Parlamento responde a esta nueva responsabilidad modificando y

27. La inestabilidad se debía a un sistema parlamentario donde ningún partido político obtuvo mayorías en la Asamblea Nacional combinado con una facilidad por parte de la legislatura en retirar confianza al gobierno. En la IVª República de 1946-58 hubo 26 gobiernos.

28. Título V, Art. 24 Constitución de 4 Octubre 1958, texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008

creando vehículos políticos y administrativos en la cámara baja, la Asamblea Nacional y en la cámara alta del Senado²⁹.

A diferencia de otros parlamentos, la Constitución fija el número de comisiones permanentes y estas se incrementan en la Asamblea Nacional de seis a ocho para facilitar el procedimiento legislativo y control político. Sin embargo, antes de las reformas constitucionales el parlamento había empezado a desarrollar instrumentos para examinar la aplicación de la ley. En el 2004, se extiende a todas las comisiones permanentes la práctica empezada por la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional de redactar un informe sobre los reglamentos dictados seis meses después de la promulgación de la ley. El informe puede dar lugar a una sesión de debate sin voto o a una sesión de preguntas. Las comisiones permanentes están respaldadas por la Constitución, que les otorga ciertos derechos en el acceso de información del gobierno.

En 1990 se modifica el reglamento anterior y se crean misiones de investigación sobre la aplicación de una ley. Las misiones de investigación pueden ser creadas por una comisión, varias comisiones o por la Conferencia de Presidentes. Su duración es variable, pero son de carácter temporal y dentro de su trabajo de investigación pueden organizar audiencias públicas. La composición de las misiones de investigación refleja la representación de los partidos políticos en la Asamblea Nacional. Sin embargo, solo es en el 2014 cuando el reglamento anterior se modifica y se empieza a prestar más atención a evaluar el impacto de la ley. El reglamento 145-7 dispone hacer una evaluación tres años después de la promulgación de una ley. La evaluación trata el impacto jurídico, económico, financiero, social y medioambiental³⁰. Sin embargo, no hay obligación por parte del gobierno a responder a estos informes, fuera de una sesión de debate o de preguntas sin voto.

La Constitución limita el número de comisiones permanentes, pero dentro de la comisión de finanzas de la Asamblea Nacional y de las comisiones

29. El artículo 24 limita la Asamblea Nacional a 577 diputados elegidos por sufragio directo y el Senado a 348 senadores elegidos por sufragio indirecto.

30. Reglamento Interior 145-7 *«des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la loi.»*

competentes sobre la seguridad social de las dos cámaras, se han creado comisiones de evaluación. La Misión de evaluación y control (MEC), creada en 1999 hace el seguimiento, controla las leyes presupuestarias y evalúa los asuntos relativos a la hacienda pública. La Misión de evaluación de la seguridad social (MECSS), creada en 2004 controla las leyes presupuestarias de la seguridad social y evalúa todo lo relacionado a la hacienda de la seguridad social. Las dos comisiones de evaluación son respaldadas por la Ley Orgánica de Presupuestos “LOTF” y por el artículo LO 111-9 del Código de la Seguridad Social³¹. Las comisiones de evaluación trabajan estrechamente con el Tribunal de Cuentas y también se diferencian de las comisiones permanentes en su composición donde el copresidente y mayoría son de la oposición parlamentaria. Estas misiones de evaluación reemplazan iniciativas previas —en particular la OPEPP³², OPEL³³ y la OPEPS³⁴ y solo resta la OPCEST³⁵. La OPCEST, apoyada por un Consejo Científico, influye en la política científica del estado— por ejemplo, aconsejando la estrategia nacional de investigación más que evaluando las políticas públicas de tecnología y ciencia.

Las dos cámaras responden a la nueva responsabilidad constitucional con un reordenamiento del trabajo interno. Se suprime la OPEL como misión parlamentaria bicameral. En el Senado se establece la práctica de producir un balance anual de la implementación de las leyes³⁶. Actualmente esta tarea ha sido encomendada a una de las nueve delegaciones de la Mesa. Esta delegación tiene la responsabilidad del trabajo parlamentario, legislación en comisión, de votos y de control. El balance anual se basa en los estudios producidos por cada comisión permanente en la aplicación de las leyes aprobadas y en consultar las estadísticas de la APEL — la base de datos sobre la aplicación de la ley. El Presidente de la delegación entrega el balance anual a la Mesa y se debate en pleno dando al gobierno la oportunidad de responder.

31. Véase páginas sobre MEC y MECSS de l'Assemblée Nationale

32. Oficina Parlamentaria de Evaluación de Políticas Públicas vigente 1996- 2001

33. Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación vigente 1996-2009

34. Oficina Parlamentaria de Evaluación de Políticas de Sanidad vigente 2002-2009

35. Oficina Parlamentaria de Opciones Científicas y Tecnológicas

36. <https://www.senat.fr/contrôle/index.html>

En la Asamblea Nacional el CEC, el Comité de Evaluación y de Control de Políticas Públicas, fue creado en 2009. El CEC es presidido por el Presidente de la Asamblea Nacional y está compuesto por 36 diputados que reflejan proporcionalmente a los partidos políticos y la representación de las comisiones permanentes. A diferencia de la delegación de Mesa del Senado, la CEC está inscrito en el reglamento interior³⁷. La CEC hace estudios transversales de investigación de políticas públicas que son de competencia más grande de una comisión permanente, por ejemplo, contra la lucha de la delincuencia financiera.

Cada grupo parlamentario tiene derecho a proponer una evaluación por sesión ordinaria y los informes del CEC son tratados en sesión de debate sin voto. Además, el CEC actúa como una base de datos siendo informado de las misiones de investigación establecidas por una o más comisiones permanentes o de la Conferencia de Presidentes.

Las reformas constitucionales del 2008 impulsan esfuerzos para fortalecer el control político y rendición de cuentas y se llega a hablar de una “revitalización del Parlamento.” (García Escudero-Márquez, 2012, p.93). Progresivamente se ha ido desarrollando mayor interés en el impacto de la ley como refleja la reforma del 2014 pero aún sigue habiendo preocupación en la ejecución de leyes. También se han refinado herramientas parlamentarias de investigación, pero “no hay un seguimiento consistente dentro del procedimiento y sólo una interacción informal con el gobierno sobre las medidas requeridas para la implementación”(Griglio, 2019, p.49). Esfuerzos siguen en marcha para modernizar las instituciones³⁸ y mejorar la capacidad de evaluación. El CEC ha propuesto reducir el número de diputados para sufragar los costos de una agencia parlamentaria de evaluación autónoma e independiente (Samuel-Frédéric, 2018). Sin embargo, cabe resaltar que las reformas constitucionales del 2008 fueron aprobadas por una mayoría simple³⁹

37. Cap VII – 146 (2)

38. Discurso del 2 abril 2018 del Primer Ministro Edouard Philippe https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/04/discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_reforme_des_institutions_-_mercredi_4_avril_2018.pdf

39. Las reformas constitucionales fueron aprobadas por 539 votantes de los 538 requisitos. Hubo cierta polémica por el voto a favor del Presidente de la Asamblea Nacional que tradicionalmente abstiene de votar.

y que no tuvo un respaldo político multipartidario. Esto ha influido en el ímpetu que se ha otorgado a la evaluación y control aun si se han establecido instrumentos parlamentarios.

4. Como medida de mejorar las políticas públicas: el caso del Reino Unido

En 1979 se establecen las comisiones de selección departamentales en la Cámara de los Comunes que van a tener un impacto transcendental en el funcionamiento del Parlamento Británico. Estas comisiones de selección fueron establecidas con el propósito de examinar “el gasto, la administración y la política pública” de cada *departamento* o ministerio del gobierno. Actualmente hay 19 comisiones departamentales que reflejan el número de ministerios. Cada comisión departamental cuenta con alrededor de 12 miembros y son compuestas de diputados sin cargo dentro del gobierno o la oposición⁴⁰. A diferencia de otros parlamentos, las comisiones departamentales no tienen competencia en examinar proyectos de ley. Un proyecto de ley es referido a una comisión particular y esta se disuelve una vez concluida la examinación legislativa. Por ejemplo, una iniciativa legislativa sobre el sistema penitenciario no es referida a la Comisión del Ministerio de Justicia sino una comisión es establecida con el único propósito de examinar el proyecto de ley. Esto permite a la comisión departamental enfocar su escrutinio en el funcionamiento del Ministerio.

El gobierno laborista de 1997 es elegido con la promesa de cambiar radicalmente el país y empieza reformas constitucionales de gran envergadura: por ejemplo, se establece poderes autonómicos para Escocia y Gales⁴¹, se crea una Corte Suprema de Justicia y se modifica la composición de la Cámara de los Lores⁴².

40. “*Backbencher*” literalmente los que si sientan en las bancadas de atrás. Las primeras filas en la Cámara de los Comunes son reservadas para los diputados miembros del gobierno o de la oposición.

41. Irlanda del Norte tenía su propio parlamento hasta 1972 donde se impone gobernanza directa desde Londres. El Tratado de Belfast o De Viernes Santo de 1998 establece un nuevo parlamento en el marco de paz que va funciona intermitentemente hasta el 2020.

42. Se abole el derecho de pares hereditarios dentro de la Cámara de los Lores aparte de 92 que son elegidos entre ellos.

A principios del siglo XXI hay una creciente preocupación por la falta de una evaluación metodológica legislativa por parte del Parlamento. En el 2004, la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores, publica un informe sobre el Parlamento y el ciclo legislativo recomendando medidas, entre otras, para fortalecer la evaluación ex post. La comisión nota que hay una práctica fragmentada en evaluar la ley y que las evaluaciones ex post suelen ser hechas solo cuando se nota deficiencias en la ley (House of Lords, 2004, p. 167). El informe también constata que el interés parlamentario termina con la sanción real de la ley y no se preocupa por su implementación o impacto. La evaluación es íntegra al ciclo legislativo y evaluaciones ex post contribuyen a difundir mejores prácticas. El gobierno consulta con el Comité de Leyes⁴³ y responde a las recomendaciones de la Comisión Constitucional introduciendo un nuevo sistema en el Manual del Gabinete que es la guía de leyes, convenciones y reglas con las que opera el gobierno.

En el Manual se introduce una metodología sistemática para evaluar una ley. Cada departamento es requerido a preparar un memorándum sobre la ley, entre 3 y 5 años después de su promulgación, y someterlo a la comisión departamental correspondiente en la Cámara de los Comunes. El departamento mantiene el cronograma de los memorándums teniendo en cuenta otros procesos de revisión legislativa – por ejemplo, cláusulas transitorias. El memorándum contiene información pertinente a la aplicación de ley; por ejemplo, el funcionamiento de las diferentes disposiciones legales o una lista de los reglamentos emitidos. El memorándum también contiene un análisis preliminar si la ley ha alcanzado los objetivos identificados en el examen del proyecto de ley y también un resumen de otras evaluaciones o estudios hechos (Kelly R, 2013, ps. 6-7).

La comisión departamental puede dentro de sus competencias, hacer una evaluación ex post a partir del memorándum. Si la comisión departamental decide no hacer un estudio, otra comisión en la Cámara de los Comunes o la Cámara de los Lores, puede hacerlo. En las dos cámaras, el mismo *modus operandi* existe para hacer una evaluación ex post que para hacer una

43. Law Commission es una agencia autónoma encargada de modernizar el libro de estatutos legales.

investigación en comisión. La comisión, apoyada por un secretariado dedicado, establece los términos de referencia del estudio, hace un llamamiento para recibir información escrita que forma la base para organizar audiencias abiertas donde los miembros de la comisión entrevistan a miembros de la sociedad civil, académicos, funcionarios y ministros. La información es analizada y la comisión hace sus recomendaciones en un informe. En promedio una investigación de una comisión puede durar 6 meses. El informe de la comisión, que incluye la información sometida y apuntes de las audiencias, es publicada en la página web de la comisión. No hay obligación por parte del gobierno en implementar las recomendaciones, pero tiene un plazo de dos meses para responder al informe.

El trabajo de las dos cámaras se complementa en cuanto a las evaluaciones ex post se refiere. En las comisiones departamentales de la Cámara de los Comunes, las evaluaciones legislativas forman parte del plan de trabajo anual de la comisión en examinar al Ministerio. La Cámara de los Lores no estructura sus comisiones alrededor de los ministerios de gobierno sino establece una comisión temporal para dirigir la evaluación. La Cámara de los Lores ha modificado su reglamento interno para establecer una evaluación legislativa en cada sesión y la Comisión de Coordinación⁴⁴ de la Cámara de los Lores selecciona una ley para evaluar teniendo en cuenta la experiencia de los pares y el plan de trabajo de la Cámara de los Comunes. Los diputados de la Cámara de los Comunes, siendo elegidos directamente por Mayoría Relativa (MR), tienden a escoger leyes de interés público para realizar investigaciones ex post.

Sin embargo, la gran mayoría de los pares de la Cámara de los Lores son nominados. Teniendo en cuenta el déficit democrático⁴⁵ de la Cámara de los Lores, los pares son conscientes de que deben añadir valor al trabajo de la Cámara Baja (Caygill, 2018, p. 7). A diferencia de los diputados, los pares también tienen ventaja de poder dedicar tiempo a investigaciones profundas y de más envergadura ya que no representan cir-

⁴⁴. Liaison Committee comisión que agrupo los líderes de los partidos políticos y pares escogidos por la Cámara

⁴⁵. El tamaño de la Cámara de los Lores no tiene un número límite. Actualmente consiste en 26 obispos, 88 pares hereditarios y 670 pares nominados.

cunscripciones y la gran mayoría son jubilados. La diferencia en perspectiva se nota en las recomendaciones hechas: los informes de la Cámara de los Comunes tienen un promedio de 19 recomendaciones y las de los Lores, 41 (Caygill, 2018, p.9).

Uno de los mayores contratiempos que tienen las comisiones departamentales es de tiempo y de enfoque. La evaluación ex post es una de las diez tareas principales⁴⁶; otras tareas giran alrededor de la estrategia, el presupuesto, evaluación ex ante legislativa y en examinar nombramientos a cargo del ministerio. Por lo tanto, no es de extrañar que se han producido relativamente pocas investigaciones ex post. En el período 2008-2015, el gobierno produjo 58 memorándums de los cuales se hizo una investigación en solo tres (De Vrieze, 2017, p.16). Las evaluaciones hechas por comisiones de la Cámara de los Lores tienen la desventaja de que la comisión se disuelve al entregar su informe.

Aunque la Comisión de Coordinación tiene la responsabilidad formal de seguimiento de las recomendaciones, en la práctica la falta de una comisión permanente obstaculiza un seguimiento continuado. Sin embargo, podemos constatar que en el sistema británico, las evaluaciones ex post están ancladas en el sistema de escrutinio y rendición de cuentas. Aunque ha habido relativamente pocas evaluaciones ex post de las leyes, dado el número de leyes promulgadas, la comisión, en sus tareas de escrutinio ministerial analizan el impacto global de las leyes en la política y planes del ministerio. El perfil de las comisiones departamentales ha aumentado desde 1979 y en especial después de las reformas sobre la elección de los presidentes, que ha contribuido a una mayor autonomía, fuera de los intereses de los partidos políticos, para establecer su agenda de trabajo anual.

El trabajo en comisión es consensual y las recomendaciones, basados en evidencia, tienen un gran impacto. Por eso, aunque el gobierno no esté obligado a implementar las recomendaciones, los informes influyen en la opinión pública y por ende, en las políticas públicas.

46. Las tareas principales fueron modificadas en el 2012 y actualmente se están revisando <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03161/SN03161.pdf>

5. Conclusión

En los cuatro casos que este artículo ha tratado, podemos resaltar como una mayor preocupación del Poder Legislativo en establecer sistemas de evaluación legislativa ha resultado o ha acompañado grandes cambios políticos y constitucionales. En Nueva Zelanda, el establecimiento de la Comisión de Examinar los Reglamentos del Gobierno va mano en mano con cambios que ponen fin al “paraíso del ejecutivo” y es una de las pocas comisiones permanentes dentro del parlamento unicameral que es tradicionalmente liderado por la oposición. Una década después de la reunificación y dado las fuertes presiones económicas, vemos esfuerzos que cuentan con el apoyo de los partidos políticos, de mejorar la competitividad alemana.

Esta época también coincide en una mayor preocupación por el medio ambiente. El sistema parlamentario facilita al Bundestag un papel de verificar si el gobierno ha cumplido con sus metas. En este ámbito, vemos un mayor énfasis en cuantificar resultados de la legislación. Mecanismos internos parlamentarios de evaluación se modifican después de las reformas constitucionales en Francia. Sin embargo, estos mecanismos de control se limitan a debates y preguntas en plenaria - aunque paradójicamente, de los casos expuestos, las reformas constitucionales fueron más estructuradas en Francia. Quizá sea porque las reformas constitucionales no obtuvieron un respaldo multipartidario por el cual aún hoy el tema de reforma institucional sigue abierto. El sistema de incorporar un sistema de evaluación a mecanismos existentes es conforme al desarrollo gradual del constitucionalismo británico.

Cada parlamento diseña sistemas de evaluación legislativa conforme con su marco constitucional y sus tradiciones políticas. Este artículo ha explorado distintos propósitos por el cual hacer una evaluación legislativa y podemos concluir que nuevos sistemas y métodos van a ser más arraigados cuando se producen de un acuerdo político. Es evidente que la evaluación ex post de las leyes se está desarrollando. Como dice Franklin de Vrieze, “a medida que los parlamentos comienzan a prestar más atención a su responsabilidad de monitorear el grado en que las leyes que han aprobado se implementan y tienen el impacto deseado, el escrutinio ex post de la ley, se perfila como una nueva dimensión dentro del papel de control político del parlamento”.

Referencias

Nueva Zelanda

Bombillar Sáenz, Miguel, 2010, “*El sistema constitucional del Reino Unido*”, <https://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/03FMBombillar.htm>

Geddis, A., 2016, “Parliamentary Government in New Zealand: Lines of Continuity and Change.

Geoffrey, P., 2013, “Subordinate Legislation in New Zealand”, New Zealand Law Society

<https://www.lawsociety.org.nz/lawtalk/lawtalk-archives/issue-829/subordinate-legislation-in-new-zealand>.

Kinght, D. y Clark, E., 2016, Regulations Review Committee Digest (6th ed, New Zealand Centre for Public Law.

New Zealand Law Journal, 15 May 1979.

Parlamento de Nueva Zelanda, Chapter 26, “*The Legislative Process*”, p.394

<https://www.parliament.nz/media/4030/26-ch-26-the-legislative-process.pdf>

Parlamento de Nueva Zelanda (2016), *Standing Orders of the House of Representatives*.

Parlamento de Nueva Zelanda (2019) *Activities of the Regulation Review Committee in 2018*.

“*Some MPs have superpowers*”, 31 April 2019, www.rnz.co.nz.

Zines, L., 1991, *Constitutional Change in the Commonwealth*, Cambridge University Press.

Alemania

De Vrieze, F., 2020, *“Post-legislative Scrutiny in Europe”*, Westminster Foundation for Democracy.

Griglio, E., 2019, *“Post-legislative scrutiny as a form of executive oversight: Tools and Practices in Europe”*, European Journal of Law Reform (21) 2.

Gobierno Federal Alemán, 2016, *“Estrategia Alemana para el Desarrollo Sostenible, Nueva Versión”*.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997534/418576/bd9440f1d73992f1876dd3b4b8055a3e/2017-09-18-kurzpapier-n-spanisch-data.pdf?download=1>

Gobierno Federal Alemán, 2017, *“Better Regulation 2016: more time for essentials”*, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/369864/db0e568aa95b90f62f0d8479caeff-9de/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch-data.pdf?download=1>

Parlamento Alemán, <https://www.bundestag.de/es/wahlen>

Parlamento Alemán, 2017, *Rules of Procedure for the parliamentary appraisal of the sustainability impact assessment in the framework of regulatory impact assessment*.

https://www.bundestag.de/resource/blob/382874/574c70b57b-c26941375bc509f99dc37f/18_procedure-data.pdf

OCDE, 2018, *Política Regulatoria en el Perú: uniendo el marco para la calidad regulatoria*.

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/politica-regulatoria-en-el-peru_9789264279001-es#page1

OECD, 2019, *“El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria”*, in *Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Perú: Case Studies 2014-16*.

Speer, S., Pattyn, V. and De Peuter B., 2015, *"The Growing Role of Evaluation in Parliaments: Holding Governments Accountable"*, *International Review of Administrative Sciences*, 81 (1), 37-57.

Francia

Asamblea Nacional, Reglamento Interior

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>

Constitución de 4 Octubre 1958, texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-es-pagnol_juillet2008.pdf

Discurso E. Phillipe, Primer Ministro

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/04/discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_reforme_des_institutions_-_mercredi_4_avril_2018.pdf

García Escudero-Márquez, P. 2008, *"La Revitalización del parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008"*, Cuadernos de derecho público No. 34-35.

Pierre-Caps, S., 2011, *"La revisión constitucional de 2008 o el cambio de la continuidad"*, Teoría y Realidad Constitucional.

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/teoria-realidad/issue/view/1985>

Rogoff, M.A., 2011, *"50 years of Constitutional Evolution in France: 2008 Amendments and beyond"*, Jus Politicum no. 6

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1793210

Samuel-Frédéric, S., 2018, *"Vers la création d'une agence d'évaluation parlementaire"*, IFAP

<https://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/vers-la-creation-dune-agence-devaluation-parlementaire>

Reino Unido

Caygill, T., 2018, "*A tale of two houses: post-legislative scrutiny in the UK*"

https://eprint.ncl.ac.uk/file_store/production/254207/030CF780-95DF-43A4-8142-AE71133CAF4D.pdf

De Vrieze, F., 2017, "*Comparative study on post-legislative scrutiny*", Westminster Foundation for Democracy

Kelly R & Everett M., 2013, "*Post-legislative scrutiny*", House of Commons Library

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05232/SN05232.pdf>

CAPÍTULO II

LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES EN CHILE: UN PROCESO DE EVALUACIÓN EX-POST

Paulina Maturana Arancibia⁴⁷

1. Introducción

La Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, orgánicamente se encuentra dividida en dos grandes áreas: Subsecretaría Legislativa y Subsecretaría Administrativa. La Subsecretaría Legislativa, es responsable de la dirección, organización y coordinación de las diferentes actividades, funciones y cometidos que en materia de apoyo a las tareas de legislar y fiscalizar, competen a la Corporación. De la presente Subsecretaría, depende el Departamento de Evaluación de la Ley/OCDE, Unidad de Estudios, que nace en diciembre del año 2010, integrada por un equipo multidisciplinario de profesionales, quienes desarrollan su trabajo a partir de una metodología de investigación ex post, la que ha sido validada por el Organismo Internacional de Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE).

La Unidad, cuenta a su vez, con el respaldo político de un Comité de Diputadas y Diputados, conformado por representantes de diversas Bancadas Parlamentarias.

2. Comité de Evaluación de la Ley/OCDE

Pablo Lorenzini Basso (Presidente), Marcela Hernando Pérez, Issa Kort Garriga, Manuel Monsalve Benavides, Daniel Núñez Arancibia, Leopoldo Pérez Lahsen, Alejandro Santana Tirachini, Marisela Santibáñez Novoa, Alejandra Sepúlveda Orbenes.

47. Cientista Política con Mención en Políticas Públicas. Magíster en Gobierno y Gestión Pública. Encargada de Políticas Públicas del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.

3. Proceso de Evaluación de las leyes Ex post

La labor del Departamento, consiste en efectuar un proceso de investigación ex post de la Ley, por medio de un estudio acabado de ésta, a fin de conocer cómo se ha implementado la norma, desde su entrada en vigencia. Para iniciar este proceso, el Comité de Diputadas y Diputados de Evaluación de la Ley/OCDE selecciona una norma que haya sido solicitada para su análisis por una Comisión Legislativa o por un grupo de parlamentarios en particular; posteriormente se da inicio a la etapa investigativa, la que considera tres fases de estudios, a saber: Fase I. Estudio Técnico de la Ley, Fase II. Percepción Ciudadana y Fase III. Informe de Evaluación de la Ley.

3.1. Fase I. Estudio Técnico de la Ley

La primera fase, se aboca a una revisión documental sobre la norma en investigación, la que facilitará recoger el espíritu de la o del legislador en el momento de su discusión y posterior dictación. Lo anterior, permitirá no solo contextualizar y determinar el objetivo de la ley, sino que además proponer el objetivo de estudio que tendrá la investigación.

Asimismo, en esta fase se identifican las herramientas elegidas por la o el legislador para alcanzar los objetivos trazados, se reconocen los servicios u órganos de la Administración del Estado y/o instituciones privadas que participan en la implementación de la norma, y se establecen los destinatarios de la ley, aquellas personas que representan a un grupo focal a quien va dirigida la legislación en comento.

La información obtenida de dichas etapas servirá para construir los temarios de entrevistas, los que se emplearán como guía al momento de consultar sobre la operatividad de la Ley a implementadores y especialistas de la norma, otorgándoles con ello, un carácter semi-estructurado a las entrevistas. Participarán de ellas, todos los miembros del equipo investigador, a fin de abarcar todos los enfoques disciplinarios sobre la materia.

Cabe destacar que en la presente etapa, se busca recabar todos los antecedentes necesarios para dar sustento a la redacción del estudio,

teniendo una especial atención en los posibles efectos no previstos por la o el legislador al momento de su implementación.

3.2. Fase II. Percepción Ciudadana

La Segunda Fase, correspondiente a la percepción ciudadana, distingue la labor del Departamento de Evaluación de la Ley/OCDE, tanto al interior de la Corporación como en otras esferas del mundo público nacional e internacional.

Esta fase de la metodología implica la participación de la ciudadanía desde una mirada bottom-up⁴⁸, donde se plantean todas aquellas inquietudes y valoraciones que mantienen las personas con respecto a la norma, considerándolo como un espacio de diálogo entre las organizaciones sociales y la Cámara de Diputadas y Diputados.

La evaluación llevada a cabo, estructura el trabajo de campo entendiendo que es posible conocer y comprender las distintas percepciones en torno a la implementación de una ley. De esta forma, se afirma que la percepción pertenece al ámbito de las representaciones sociales e imaginarios colectivos, describiéndose “como una instancia mediadora entre el estímulo y el objeto exterior y el concepto que de él nos hacemos” (Mora, 2002, pág. 18). Al amparo de aquel concepto, la Unidad busca reunir información proporcionada por actores e implementadores de la ley, buscando integrar conocimiento técnico con experiencias sensibles que pudiesen aportar profundidad a los resultados.

a) Técnica de producción de información: focus group

La aproximación al conocimiento de la percepción se realiza mediante la aplicación de *focus group* como técnica cualitativa de producción de información.

48. Modelo de análisis estratégico, para procesamiento de la información. Este tipo de enfoque, sugiere que en el ámbito de las políticas públicas, el estudio de su implementación es más provechoso si se empieza por observar desde los niveles más bajos de la cadena de implementación hacia arriba, considerando las interacciones de los grupos locales y para este caso en particular, de los destinatarios de la norma por evaluar.

La justificación de su uso responde, en primer lugar, a que mediante este es posible obtener una “comprensión de fenómenos en términos de sus significados” (Juan & Roussos, 2010, pág. 3) atendiendo con esto al modo en que las y los participantes conciben y valoran los temas presentados en la conversación, coherente con el objetivo general propuesto.

Un aporte de esta técnica representa “la interacción propia de los grupos de discusión [la que] puede generar nuevas ideas o conexiones en base a comentarios que en un primer momento podrían parecer azarosos, y que pasarían desapercibidos en modelos cuantitativos de preguntas cerradas” (Juan & Roussos, 2010, pág. 7). Ese es el espacio para la emergencia de aristas que, aun cuando no están presentes en el diseño inicial de la actividad, logran ser recogidas e integradas.

b) Descentralización del trabajo: Definición del territorio

Cabe precisar que para materializar la fase de percepción ciudadana, se desarrollan dos *focus group*, uno en la capital nacional (Región Metropolitana de Santiago), a modo de contar con una mayor participación de los grupos de interés, en virtud de la aplicación del criterio de acceso a la información que estos tienen, y otro en la región del país que presente, a partir de cifras y estudios, la mayor incidencia en la materia analizada. El desarrollo de este último Foro, tiene como objeto descentralizar tanto el trabajo investigativo como las problemáticas que afectan a todas y todos los habitantes del país.

Asimismo, la aplicación de este instrumento en dos regiones distintas, proporcionará la información necesaria para operar como un soporte en el contraste de los datos y la identificación de particularidades asociadas a cada territorio.

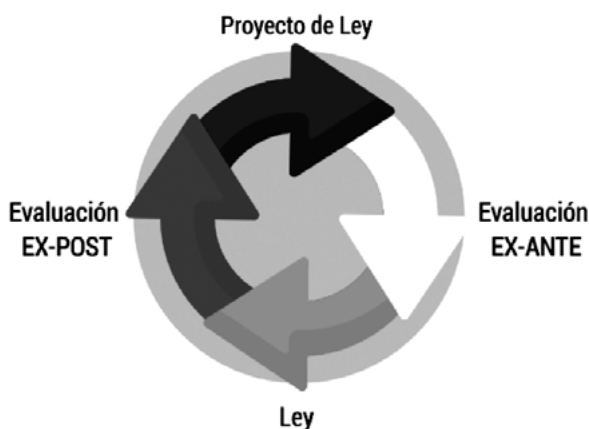
3.3.Fase III. Informe de Evaluación de la Ley

Finalmente la última Fase del Procedimiento de Evaluación de la Ley, guarda relación con la redacción y elaboración del informe, el que

recoge e integra la opinión de especialistas, funcionarios públicos y ciudadanía afectada por la aplicación de la norma y que cruza la información obtenida del estudio técnico, entrevistas y *focus group*, para la elaboración del análisis, las conclusiones y las recomendaciones en base a los consensos y disenso de los actores que participaron de la evaluación.

Lo anterior, tiene por objeto complementar el ciclo regulatorio y de ese modo aportar con un insumo a la discusión parlamentaria y de ser necesario, modificar la norma en atención a las nuevas demandas y necesidades que surjan con posterioridad a la publicación de una Ley.

Ciclo Regulatorio



A la fecha se han analizado un total de trece leyes, de las más diversas materias: Ley N°20.000, Drogas; Ley N°20.066, Violencia Intrafamiliar, Ley N°20.418, Educación Sexual; Ley N°20.084 Responsabilidad Penal Adolescente; Ley N°20.599, Antenas; entre otras.

Con la experiencia recogida durante los procesos de evaluación, ha sido posible advertir problemas en la implementación de la norma que derivan no solo de la técnica legislativa sino que además de la normativa secundaria asociada a ella.

En razón a lo anterior, en octubre de 2018 se dio inicio al análisis de la situación de los reglamentos de ejecución en Chile, tarea que implicó la realización de un informe que consideraba una revisión de las normas publicadas durante el período marzo 2012 – marzo 2017 y que contenían asociadas a ellas la palabra “reglamento”, esto con el objeto de determinar cuántas mandaban la dictación de un reglamento y cuántas de ellas lo tenían finalmente publicado. El estudio fue presentado en marzo de 2019 en sala de sesiones por integrantes del Comité de Diputados de Evaluación de la Ley/OCDE, y luego expuesto por el Presidente del Comité, H. Diputado Pablo Lorenzini al Contralor General de la República, Sr. Jorge Bermúdez, con miras a desarrollar un trabajo colaborativo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Asimismo, el Gobierno se pronunció sobre dicho estudio, anunciando la implementación de un equipo interministerial que trabajaría para actualizar aquellos reglamentos que estén pendientes de dictación o modificación.

En la misma línea, el Departamento de Evaluación de la Ley/OCDE, sostuvo el día 01 de julio de 2019, una reunión en la Casa Presidencial ‘La Moneda’, con el Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia, Claudio Alvarado y su equipo técnico.

Lo anterior con el objeto de aunar criterios entre el proceso de dictación de los reglamento de ejecución y el proceso de elaboración de las leyes.

4. Vínculo OCDE - Evaluación de la Ley

El Departamento de Evaluación de la Ley lleva el nombre de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) debido a la colaboración que brindó desde un comienzo el Organismo Internacional, a la validación de la metodología de investigación de la Unidad.

En ese marco, la Unidad recoge para el fortalecimiento de su metodología, los instrumentos de gestión y reforma regulatoria publicados por la OCDE el año 2012 en el informe Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria, donde establece una ampliación de estos instrumentos adoptados desde 1995, con la intención de ofrecer respuestas ac-

tualizadas a los retos de políticas regulatoria. Dentro de algunos de ellos, el Departamento opera con los siguientes:

- Asegurar que las regulaciones sean comprensibles y claras, que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
- Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria.
- Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones.
- En la misma línea, el año 2016 el Organismo publica el Estudio sobre la política regulatoria en Chile, el que se refirió a varios aspectos claves sobre la gestión de política regulatoria que mantiene el país, ofreciendo una evaluación al respecto con recomendaciones para mejorar y fortalecer las capacidades de calidad y reforma regulatoria que mantiene Chile. Entre las recomendaciones propuestas se encuentran:
- Establecer mecanismos para supervisar los procedimientos y objetivos de la política regulatoria.
- Integrar evaluación de impacto regulatorio.
- Comprometerse al más alto nivel político para el cumplimiento de lo mencionado, entre otras.

Si bien el documento destaca positivamente el trabajo realizado por el Departamento de Evaluación de la Ley, en cuanto a que su metodología ha permitido acercar las percepciones de los ciudadanos respecto de leyes específicas, advierte sin embargo, que la labor que desempeña podría profundizarse y fortalecerse para que se convierta en un proceso sistemático que promueva la calidad regulatoria, introduciendo en éste técnicas basadas más en evidencias.

Lo anterior, ha implicado que el Departamento asuma varios desafíos para dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas por la OCDE, sien-

do el más importante introducir la EIR (Evaluación de Impacto Regulatorio) ex ante, la que permitiría cerrar el ciclo de desarrollo regulatorio. Es así, como en función del Convenio Marco de Cooperación entre esta y la Universidad de Valparaíso (agosto 2012), la Unidad de la Cámara ha comenzado a trabajar con la Carrera de Ingeniería en Información y Control de Gestión de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, con el objeto de generar indicadores para ser incluidos en la metodología de investigación.

En este marco, se propusieron los siguientes aspectos para desarrollar por las partes: 1. Generación de indicadores para evaluar la posibilidad de analizar una materia de ley determinada, con base en los criterios establecidos por el Departamento, 2. Determinación de una Ley por analizar, 3. Elaboración de Indicadores para ser implementados en una fase ex ante de la ley por evaluar.

Actualmente el trabajo con las y los alumnos ha culminado con la entrega de los indicadores para la presente Ley en estudio, Ley N°20.770 que modifica la Ley del Tránsito, en lo que se refiere al delito de manejo en estado de ebriedad, causando lesiones graves, gravísimas o, con resultado de muerte, norma conocida nacionalmente como Ley Emilia, a causa de la muerte de una niña en un accidente de tránsito provocado por un conductor en estado de ebriedad. Los resultados del trabajo con la Universidad fueron entregados en un evento que dio por finalizada dicha cooperación.

5. Cooperación Internacional

El proceso de Evaluación de la Ley ha sido un mecanismo de investigación que despierta un constante interés a nivel internacional. Es así como en el mes de septiembre de 2018, se firmó un Acuerdo específico de colaboración entre la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile y el Congreso del Estado de Guanajuato, México, a fin de fortalecer la institucionalidad de ambas organizaciones y coordinar actividades de cooperación mutua, especialmente orientada a la asesoría en la metodología de evaluación ex post de la Ley.

A su vez, la Unidad fue invitada a participar del Seminário Internacional de Monitoramento e Avaliação da Regulação, realizado en la ciudad de Brasilia en mayo de 2019, por medio del patrocinio de la Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, organismo regulador del gobierno brasileño. Este tuvo por objeto discutir experiencias prácticas sobre casos reales de monitoreo y evaluación de desempeño de las políticas públicas y regulaciones de los distintos organismos internacionales participantes, entre las que se destacó el monitoreo y la evaluación como etapas importantes del ciclo de gobernanza regulatoria.

En la misma línea, en julio de 2019, la Unidad Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional de la República de Ecuador con colaboración del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, desarrolló una capacitación de Evaluación de la Ley, dirigida a los funcionarios de la Asamblea. En este marco el Secretario General de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, asistió como expositor para instruir a los funcionarios sobre la experiencia chilena.

Cabe destacar que además de trabajar con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unidad se ha involucrado con otros organismos internacionales a modo de colaborar con los hallazgos surtidos del trabajo realizado, tal es el caso del ParlAméricas, espacio donde las y los funcionarios de diversos parlamentos elaboran planes de acción de parlamento abierto, entre las que se consideran la técnica de Evaluación de la Ley.

6. Ejemplo de Evaluación de una Ley

Evaluación de la Ley N°20.418, que fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad.

La norma con casi 10 años de vigencia, tiene como principal propósito reconocer legalmente los derechos que las personas poseen en materia de regulación de la fertilidad, y como contrapartida, los deberes que pesan sobre el Estado en relación a ella. Habilita, en general, a todos los órganos

de la Administración del Estado para realizar planes, programas y acciones relativos al ejercicio de los derechos de la población para obtener información y orientación sobre regulación de la fertilidad, así como para recibir educación para la vida afectiva y sexual, que permita decidir sobre los métodos anticonceptivos y acceder a estos. De ese modo, se busca prevenir el embarazo adolescente, las infecciones de transmisión sexual, la violencia sexual y regular, en particular, el acceso al método anticonceptivo de emergencia.

Sin embargo, la presente evaluación nace en razón del interés ciudadano, presentado en el último tiempo, respecto a la legislación en materia de VIH/SIDA, así parlamentarios de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados solicitaron al Comité Evaluación de la Ley, analizar la norma.

Para dar comienzo a esta investigación se realizó en primer término un Panel de Especialistas, que trató el “Ejercicio del Derecho de Información, Orientación y Prestaciones en materia de Sexualidad”, luego durante esta primera fase de estudio se desarrollaron dos tipos de *Focus Group*, uno con los encargados de los Programas de Educación Sexual, y otro con los encargados del Programa de Adolescentes de los Centros de Salud Familiar (CesFam) de la región metropolitana.

Durante esta primera fase se efectuaron también un total de 17 entrevistas a implementadores de la Ley y a especialistas.

Asimismo, con el objeto de conocer la opinión de la sociedad civil sobre la norma, se realizaron dos Foros Ciudadanos, llevados a cabo en las regiones Metropolitana y de Antofagasta, a los que se convocó a participar a encargados de convivencia escolar y/u orientadores de establecimientos educacionales que reciben financiamiento público.

Dentro de los resultados más relevantes del estudio, se constató que las notificaciones de casos de VIH aumentaron entre los años 2013-2017, consignándose para el año 2017 la cantidad de 3.291 casos notificados: 101, los que se concentraron en el grupo etario de personas entre 25 a 29 años, con 772 casos notificados; seguidos por los rangos de 20 a 24 años;

y, 30 a 34 años, con 590 notificaciones cada uno. Lo anterior, sumado a un inicio temprano en la vida sexual de la población chilena, y al acceso existente en materia de educación en sexualidad, afectividad y género, dan cuenta del problema que se podría generar por estar impartiendo programas de educación sexual de manera tardía en los establecimientos educacionales del país, puesto que la Ley N° 20.418 en su artículo 1, inciso cuarto, señala que todo establecimiento educacional reconocido por el Estado, deberá incluir un programa de educación sexual aplicable al ciclo de enseñanza media, reduciendo, por tanto, la entrega de dichos conocimientos solo a aquellos alumnos que cursen ese período educativo.

Conforme con lo anterior, se recomienda que la norma mande al Ministerio de Educación la dictación de un reglamento que regule la implementación de los programas de educación sexual, con el fin de asegurar la calidad y equidad en su acceso, dado que hoy en día solo aportan orientaciones para la elaboración de estos programas por parte de los establecimientos, dejando al arbitrio del sostenedor, la determinación de los enfoques y contenidos que ellos integran y la ejecución de los mismos.

Cabe destacar que las conclusiones y recomendaciones del Informe, fueron expuestas el 06 de mayo, por profesionales del Departamento de Evaluación de la Ley en la Comisión Especial Investigadora de VIH/SIDA.

Referencias

Juan & Roussos. 2010. El *focus group* como técnica de investigación cualitativa.

Mora, Martín. 2002. La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovic.

TÍTULO III

HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA LEY

CAPÍTULO I

UNA HERRAMIENTA PARA MITIGAR LOS VACÍOS PROGRAMÁTICOS Y TÉCNICOS EN LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Pabel Muñoz L.⁴⁹ y María Belén Proaño⁵⁰

Este artículo presenta y describe una pequeña herramienta de evaluación *ex ante* elaborada por los autores dentro del *Grupo Parlamentario para la Erradicación de la Pobreza y el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Con ella se pretende mitigar la falta de leyes con sentido programático y la ausencia de seguimiento y evaluación normativa en la Asamblea Nacional del Ecuador.

Para el efecto, el artículo inicia con una problematización, desde la experiencia concreta, de lo que llamaremos **vacíos programáticos y técnicos en la producción legislativa**, en particular dos: (1) la falta de una legislación programática que impulse un determinado esquema de desarrollo y (2) la ausencia de seguimiento y evaluación de las leyes aprobadas por nuestro parlamento.

En la segunda parte se presenta en detalle la **Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Iniciativas Legales**.

Debemos destacar que esta herramienta, además de coadyuvar en lo indicado, ha sido felicitada por otros congresos amigos, así como por entidades parlamentarias internacionales y oficinas del Sistema de Naciones Unidas, por proponer una manera simple y concreta de involucrar a la Función Legislativa en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

49. Pabel Muñoz L., sociólogo. Asambleísta por la Provincia de Pichincha en la Asamblea Nacional del Ecuador 2017 – 2021. Coordinador del Grupo Parlamentario para la Erradicación de la Pobreza y el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

50. María Belén Proaño, máster en economía con especialidad en desarrollo. Asesora de la Asamblea Nacional y del Grupo Parlamentario para la Erradicación de la Pobreza y Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1. Vacíos programáticos y técnicos

1.1. Leyes sin sentido programático

El Estado ecuatoriano es un ejemplo del modelo y la tradición institucional que busca elevar todo lo posible a ley, ni siquiera a reglamento o regulación. A esa suerte de dependencia de la norma (no de su cumplimiento, sino de su existencia), se suma la idea de que toda ley debe ser orgánica, se rechaza la posibilidad de elaborar códigos agregadores y, por el contrario, se legisla sobre temas particulares. Todo sector anhela tener su propia ley.

El resultado final es un inventario legal abultado, muchas leyes en desuso pero no derogadas e incluso, una parte de nuestras leyes, son contradictorias entre sí.

Este caos normativo se agrava por una importante inestabilidad constitucional en nuestros 190 años de República, pues Ecuador ha tenido en promedio una constitución cada 10 años, lo cual incide para que en varios pasajes históricos no hayamos tenido leyes que respondan a su marco constitucional, o que algunos periodos post constituyentes no hayan tenido tiempo para producir las leyes secundarias que permitan aplicar la constitución de turno.

Una muestra de lo anterior la podemos ver en las leyes y la Constitución de 1998. A la Constitución acuartelada de 1998 le siguió un período de severa inestabilidad política y de congresos con mayorías endebles, hechos que coadyuvaron en la bajísima producción de leyes programáticas para hacer funcionar el modelo diseñado en 1998. Así, por ejemplo, el esquema de descentralización del Estado era uno en la Constitución de 1998 y otro en la ley de la misma materia, que fue aprobada en 1997.

Lo contrario sucede con la Constitución de Montecristi (2008) y sus leyes posteriores. Una publicación de 2014 de la otrora Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, muestra que entre 2007 y 2013 se elaboraron más de 170 leyes, la gran mayoría, posterior a la aprobación de la actual Constitución.

Desde nuestro punto de vista, dos elementos pudieron contribuir, entre muchos otros, con esta significativa producción legislativa. El primero, es la estabilidad política y las contundentes mayorías en la Asamblea Nacional que logró la fuerza política gobernante (Revolución Ciudadana). El segundo, se refiere al peso y la fuerza programática que se le dio a la reforma institucional del Estado en los programas de gobierno y los planes nacionales de desarrollo.

En relación con el primer punto basta comparar la década 1996 – 2006 con la que va de 2007 a 2017. Mientras en la primera ningún presidente electo terminó su período constitucional, en la segunda un solo presidente y un mismo proyecto político gobernaron los 10 años, con mayoría en la Asamblea Nacional Constituyente de 2007 – 2008 y amplias mayorías legislativas en 9 de sus 10 años de gobierno. Para tener una mejor idea vale recordar la legislatura 2013 – 2017, en la que la fuerza de gobierno alcanzó 100 de 137 curules posibles.

El segundo punto es de gran importancia, aunque no siempre muy visible. La planificación nacional y los planes de desarrollo (2007 - 2010, 2009 - 2013 y 2013 - 2017) fueron las principales referencias programáticas del país. Estos tres planes de desarrollo siempre incorporaron como un objetivo nacional la *Reforma del Democrática del Estado*; la misma que incluyó una Asamblea Nacional Constituyente (2007), una nueva estructura institucional, la recuperación de facultades estatales, un nuevo diseño territorial del país con mayor autonomía, descentralización y desconcentración, el rescate de sectores estratégicos y empresas públicas, entre muchos otros.

Bajo este marco, la agenda y la producción normativa se centraron en cambios estructurales neodesarrollistas, simplificación y codificación legal. Sin duda alguna, las leyes aprobadas posterior a la Constitución de Montecristi, consolidaron objetivos programáticos y los acompañaron de un Estado y una institucionalidad en consonancia. Ejemplos del primer caso son las leyes de: empresas públicas, contratación pública, educación superior, control del poder del mercado, economía popular y solidaria y varias otras. Ejemplos del segundo caso son los códigos de: planificación y finanzas pú-

blicas, monetario y financiero, organización territorial, autonomía y descentralización o el Código de la Función Electoral, llamado también Código de la Democracia.

Como ya lo señalamos, con corte a 2014, se aprobaron alrededor de 170 leyes luego de promulgada la Constitución de 2008: 34 % relacionadas con la garantía de derechos, 22 % a organización del Estado, 19 % a soberanía y régimen de desarrollo, 20 % fueron leyes administrativas y 5 % fueron de participación ciudadana y plurinacionalidad (Senplades, 2014).

Esta legislación programática vinculada con un esquema de desarrollo del país se ha detenido en este período. La mayoría de las leyes aprobadas por esta Asamblea son proyectos urgentes en materia económica y reformas a cuerpos legales aprobados en los años precedentes. Tales reformas, más que concentrarse en corregir problemas de aplicación de lo legislado, han sido concebidas como un desmontaje de ejes importantes de transformación contenidos en la Constitución de Montecristi. Claros ejemplos de lo anterior son las reformas al sistema económico, a las reglas y la normativa electoral o al manejo y el entendimiento de la comunicación social y la información como derechos.

1.2. Seguimiento y evaluación, materias reprobadas

A nivel general y salvo honrosas excepciones, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas es un punto flaco en el desempeño gubernamental, y si consideramos que en países como el nuestro, la asimetría y diferencia de recursos y capacidades entre el Ejecutivo y el Legislativo es abismal, estas tareas son una quimera en la Asamblea Nacional del Ecuador.

Simplemente no existe seguimiento ni evaluación técnica de los cuerpos legales aprobados en nuestro parlamento y subrayamos la palabra técnica, pues de alguna manera en la competencia de control político algo de seguimiento se realiza al cumplimiento de la ley; pero una cosa es evaluar políticamente si la ley se cumple o no y otra muy distinta es evaluar técnicamente si la ley cumple o no sus objetivos y qué efectos previstos y no previstos desató su implementación. Esta segunda evaluación es prácticamente inexistente.

Si bien es preciso delimitar mejor qué deberíamos pensar cuando hablamos de seguimiento y evaluación de leyes y regulaciones por parte de la Función Legislativa. Lastimosamente no son muchos los documentos especializados que se centran en los parlamentos. Rescataremos, sin embargo, lo señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al respecto: “en el caso de las leyes y regulaciones, la evaluación ex post tiene el objetivo de determinar si el marco regulatorio vigente ha logrado los objetivos deseados, si la ley o la regulación fue suficientemente eficiente y efectiva en su implementación, y en qué medida los impactos esperados y no esperados de la intervención reguladora fueron abordados adecuadamente en el momento de concebir el instrumento regulador” (OCDE, 2014, p.9).

Lo señalado por la OCDE debería ser una tarea esencial de la Asamblea Nacional y un elemento nuclear para una legislación efectiva y de calidad, pero no sucede así. Por el contrario, en el país existe una relación inversamente proporcional entre la alta dependencia normativa y el bajo seguimiento y evaluación de las leyes.

Podemos ejemplificar lo dicho cuando el Gobierno Nacional y los sectores productivos ponen todo el acento posible en el diseño legal de nuevos incentivos tributarios, pero hasta ahora no se ha presentado ni discutido una evaluación seria que permita identificar si los incentivos fueron usados y que fue lo que funcionó y lo que no. Muchos incentivos, por ejemplo, ni siquiera han sido utilizados por la gran cantidad de trámites asociados o porque simplemente no son demandados por el sector privado. Sin embargo, los proyectos de ley emergentes en materia económica de estos años nunca abrieron esta discusión.

En este caso, lejos de fomentar una cultura “técnica” que demande la generación de información y evidencia para mejorar las políticas públicas y el diseño normativa - regulatorio, se consolida una cultura “política” rentista expectante solo de las decisiones públicas que maximicen intereses particulares.

El ejemplo no es privativo de los sectores productivos, también pasa en otros segmentos con efectos distintos: sobreexpectativas, contradicción normativa, paternalismo y otros.

En este terreno árido para la evaluación y el seguimiento, cabe al menos hacer una apuesta por la mínima verificación del cumplimiento de la ley y por herramientas sencillas y de aplicación *ex ante* que nos permitan identificar campos de impacto, así como efectos previstos y no previstos de una iniciativa legal.

Consideramos que la *Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legales* es un modesto pero interesante aporte para cumplir lo señalado.

2. Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legales

En septiembre de 2015, Ecuador y otros 192 Miembros de las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad la Agenda de Desarrollo 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyos propósitos fundamentales son erradicar la pobreza, luchar contra las desigualdades, asegurar la paz y la justicia, promover el progreso económico de forma equitativa y sostenible, y preservar la vida en el planeta conteniendo los efectos del cambio climático.

La Asamblea Nacional del Ecuador, a través de los ODS, tiene la posibilidad de comprometerse con la promulgación de leyes que procuren el desarrollo sostenible impulsado por Naciones Unidas y así cubrir esa falta de legislación programática de la que hablamos en la primera parte de este artículo. En otras palabras, si actualmente el país carece de un modelo propio de desarrollo que impulsar, los ODS se constituyen en una opción legítima para legislar con un horizonte y no solo responder a las exigencias dogmáticas de algunos organismos multilaterales de crédito.

Una de las lecciones aprendidas que dejó el período 2000 – 2015, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fue la necesidad de que los parlamentarios jueguen un rol activo y piensen en normas que mejoren, aseguren o le den sostenibilidad a la implementación de los compromisos mundiales de desarrollo.

La Agenda 2030 requiere parlamentos interconectados que comparten ideas y marcos legales útiles para ejecutar y cumplir los ODS. Ello amerita

reformas dentro de los legislativos de cada país, para que la generación de normativa para los ODS y su seguimiento sea una tarea transversal y no esté circunscrita a una determinada comisión legislativa.

Bajo este entendimiento, en la Asamblea Nacional del Ecuador, en julio de 2017, creamos el **Grupo Parlamentario para la Erradicación de la Pobreza y el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Este espacio multipartidario no es una comisión legislativa, pero se encarga de pensar y analizar si las leyes en discusión en la Asamblea nos acercan o no al cumplimiento de la Agenda 2030.

En este Grupo Parlamentario generamos la **Ficha de Verificación sobre el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas**, misma que fue aprobada por el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador en su sesión No. 651, el 21 de enero de 2020.

Así como mencionamos que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se constituyen en una alternativa viable y legítima para elaborar legislación programática, también consideramos que la *Ficha de Verificación sobre el Cumplimiento de los ODS en Iniciativas Legislativas* es una herramienta válida para llenar una parte de los vacíos en seguimiento y evaluación legislativa, en este caso una breve evaluación *ex ante* y una suerte de reporte para ejercer control social sobre el tipo de leyes que se discuten.

La iniciativa sirve para incorporar, en el proceso de formulación de un proyecto de ley, un filtro que permita a quienes lo proponen verificar si su propuesta apuntala o no un objetivo de la planificación nacional y/o uno de desarrollo sostenible. A partir de esta primera constatación se desprenden otras, como potenciales impactos económicos, repercusiones políticas o potencial conflictividad social.

Su aprobación por parte del Pleno de la Asamblea Nacional supone un ajuste en el procedimiento parlamentario para que la Ficha de Verificación sea incorporada como una especie de resumen sucinto o carta de presentación del proyecto de ley. Con ello se podrá evidenciar la alineación de las

iniciativas legales con el Plan Nacional de Desarrollo y otros instrumentos internacionales a los que el Ecuador se encuentra adherido, como la Agenda 2030. Se ha reglamentado que la Ficha deba estar adjunta a la resolución de calificación del proyecto de ley por parte del Consejo de Administración Legislativa y acompañe a los documentos que recibe la Comisión Legislativa a la que se le asigne su tratamiento.

En síntesis, esta herramienta permitirá conocer en qué medida las leyes en discusión nos acercan o alejan de la consecución de los ODS, con qué objetivos de desarrollo se vinculan, con qué objetivos del Plan Nacional se identifican, cuáles son los actores beneficiarios y/o perjudicados. La información recabada con esta herramienta deberá ser pública y puesta a disposición de la ciudadanía en los canales de comunicación institucionales de la Asamblea Nacional. Este sencillo *check list* es didáctico y fácil de ser llenado y será útil para que visualicemos si la producción legislativa tiene un sentido programático y podamos advertir *ex ante* algunos efectos previstos y no previstos de los proyectos normativos.

En otros países del mundo, los parlamentos están propendiendo a realizar análisis de impacto de las leyes propuestas antes de su discusión, sobre todo en los ámbitos económicos y sociales, de género y ambientales. Sin embargo, la implementación de un proceso de este tipo requiere capacidades institucionales que muchos parlamentos aún no están en la capacidad de asumir en el corto plazo, por lo que la experiencia internacional ha mostrado que la incorporación de un *check list* (Ficha de Verificación) permite contar con información útil para estimar en algo el impacto de la norma.

3. Descripción detallada de la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

¿Qué objetivos persigue la Ficha?

- 1) Dar sentido programático y de eficacia social a los proyectos de ley presentados a y en la Asamblea Nacional del Ecuador.
- 2) Coadyuvar con la evaluación *ex ante* y el seguimiento de iniciativas legislativas.

- 3) Identificar el o los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que están siendo atendidos con el proyecto de ley.
- 4) Identificar el o los Objetivos de Desarrollo Sostenible que están siendo atendidos con el proyecto de ley.
- 5) Construir una base de datos que permita reportar, a nivel nacional e internacional, cuántas leyes están en discusión y si se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¿Quién debe llenar la Ficha y cuándo debe entregarse?

La Ficha de Verificación del Cumplimiento de los ODS debe ser llenada por quien proponga la iniciativa legal y debe adjuntarse cuando el proyecto de ley se presenta. En el siguiente período legislativo entrarán en vigencia las reformas al artículo 30 y 55 que incorporan como requisito la alineación de los proyectos de Ley a la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo.

Contenidos de la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los ODS

La Ficha está organizada en cinco apartados:

Sección 1: Necesidad del Proyecto o Iniciativa Legislativa.

Sección 2: Alineación Programática.

Sección 3: Repercusiones Económicas y Presupuestarias.

Sección 4: Repercusiones Sociales.

Sección 5: Efectos y/o Repercusiones Políticas.

Sección 1: Necesidad del Proyecto o Iniciativa Legislativa

Las preguntas de esta Sección, buscan determinar a qué obedece la iniciativa legislativa en términos de mandato jurídico; sector o necesidad programática relacionada; derecho constitucional que se garantiza o fortalece; y normas legales que se verían afectadas con su aprobación.

En la pregunta 1 se deberá identificar cuál es el mandato legal al que obedece la propuesta. Ya habíamos señalado que, en la actualidad, luego de terminado el período post constituyente, la mayoría de las iniciativas legales surgen para reformar o extinguir alguna ley anterior, por ausencia de una normativa específica o porque un sector busca elevar su problemática a ley. Sin embargo, también pueden responder a alguna resolución que adopte la Corte Constitucional o a compromisos internacionales.

Por otro lado, las leyes también deberían atender, según la pregunta 2, a necesidades programáticas de un sector, de una materia competencial o de un derecho constitucional. En este caso, es posible que el proyecto de ley tenga una o más áreas, sectores o derechos con los que esté relacionado, por tanto, esta pregunta puede tener más de una respuesta.

Finalmente, en la pregunta 3, el proponente identificará las leyes que podrían reformarse o derogarse por su aprobación. Este punto es importante para evitar contradicción y asegurar coherencia normativa.

Sección 2: Alineación Programática

Esta sección es sencilla pero muy relevante, pues pretende conocer si el proyecto de ley se relaciona o no con objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del país y la Agenda 2030.

En la pregunta 4, quien proponga deberá responder si es que su ley tiene alguna relación con el Plan Nacional de Desarrollo e identificar con cuál o cuáles de sus objetivos. Y en la pregunta 5 si hay relación con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. En ambos casos la ley podría relacionarse con uno o más objetivos.

Sección 3: Repercusiones económicas y presupuestarias

Esta sección genera inquietud por temor a su alcance, pero se trata solamente de identificar si el proyecto presentado generará alguna carga o impacto de tipo económico, sin necesidad de calcular cifra alguna o realizar estimaciones. El proponente deberá apuntar si la iniciativa generará ingresos o gastos en el Presupuesto General del Estado, en los

ciudadanos o en los sectores económicos y productivos. Hay que tener presente que la generación de gastos no siempre implica recursos monetarios, también pueden ser recursos humanos o materiales que el Estado vaya a requerir para implementar la propuesta de ley.

En este punto, es esencial tener presente la competencia para incrementar gasto público, crear, modificar o suprimir impuestos, contemplada en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

“Art. 135.- Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.”

“Art.301.- Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

Sección 4: Repercusiones Sociales

En esta Sección (pregunta 7) se identificará la población beneficiaria del proyecto de ley, identificando si es que esta pertenece a un sitio geográfico específico, a algún grupo de atención prioritaria, colectivo, comunidad, pueblo o nacionalidad. Esta pregunta podría tener más de una respuesta.

Sección 5: Efectos y/o Repercusiones Políticas

En la pregunta 8 se señalará la o las Funciones del Estado, así como la entidad o entidades que implementarán el proyecto de ley. Esta identificación es relevante para incorporar a las instituciones pertinentes en el tratamiento del proyecto de ley, pero sobre todo, para realizar el seguimiento posterior.

Finalmente, la pregunta 9 invita a prever efectos negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas por la iniciativa legal. Esta Sección

puede ser particularmente útil para trabajar en el esquema de gobernabilidad necesario.

4. Aplicación de la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a un Proyecto de Ley presentado en el marco de la Pandemia COVID-19

Para ejemplificar el uso de la Ficha que hemos presentado, la aplicaremos al **“Proyecto de Ley Orgánica para enfrentar la crisis humanitaria causada por el COVID-19 y dotar al Estado de herramientas de contención y financiamiento”**, presentado por el asambleísta Pabel Muñoz.

Brevemente diremos que el Proyecto de Ley buscaba el diferimiento del pago por servicios públicos y financieros (sin intereses ni penalidades); el fomento y la generación de créditos baratos; la protección del trabajo; la creación emergente de empleo público; la disminución de costos por servicios financieros y la recuperación del manejo del dinero electrónico por parte del Estado, así como de otras herramientas de financiamiento interno para enfrentar la situación económica ocasionada por la pandemia.

Sección 1: Necesidad del Proyecto o Iniciativa Legislativa

Pregunta 1:

<input type="checkbox"/> a) Mandato constitucional	<input type="checkbox"/> e) Dar respuesta a alguna resolución de la Corte Constitucional o instancia de organismos jurisdiccionales internacionales
<input type="checkbox"/> b) Mandato legislativo	<input type="checkbox"/> f) Otros
<input type="checkbox"/> c) Suplir la ausencia de regulación o normativa específica	<input checked="" type="checkbox"/> Cuál: Hacer frente a la crisis humanitaria causada por el COVID 19
<input checked="" type="checkbox"/> d) Necesidad de modificar o extinguir una normativa anterior	

Pregunta 2:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> a) Agua y alimentación | <input type="checkbox"/> j) Movilidad Humana |
| <input type="checkbox"/> b) Naturaleza y ambiente | <input type="checkbox"/> k) Económica y/o productiva |
| <input type="checkbox"/> c) Comunicación e información | <input checked="" type="checkbox"/> Cuál/Cuáles: Pago de servicios básicos, créditos y financiamiento interno para el Estado |
| <input type="checkbox"/> d) Ciencia y cultura | <input type="checkbox"/> l) Grupos de atención prioritaria |
| <input type="checkbox"/> e) Educación | <input type="checkbox"/> Cuál/Cuáles: _____ |
| <input type="checkbox"/> f) Hábitat y vivienda | <input type="checkbox"/> m) Participación |
| <input type="checkbox"/> g) Salud | <input type="checkbox"/> n) Derechos colectivos (comunidades pueblos y nacionalidades) |
| <input type="checkbox"/> h) Trabajo y seguridad social | <input type="checkbox"/> o) Estado y su organización |
| <input type="checkbox"/> i) Seguridad en general y/o ciudadanía | <input type="checkbox"/> p) Descentralización y autonomía |
| | <input type="checkbox"/> q) Otros |
| | Cuál/Cuáles: _____ |

Pregunta 3:**3. ¿Qué normas legales vigentes se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la propuesta?**

Código Orgánico Monetario y Financiero

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Sección 2: Alineación Programática

Pregunta 4:

4. ¿El ámbito de la propuesta de Ley y/o reforma y sus principios están previstos dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?

☒ Sí

☐ NO

¿A qué objetivo del PND se alinea más su contenido?

Especifique: Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización

Pregunta 5:

5. ¿La propuesta de Ley y/o reforma, apoya o completa de alguna manera a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)?

☒ Sí

☐ NO

¿A qué objetivo de la Agenda 2030 se alinea más su contenido?

Especifique: Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico

Sección 3: Repercusiones económicas y presupuestarias

Pregunta 6:

6. ¿La propuesta de Ley y/o reforma da lugar a alguna carga y/o impacto económico?

☒ Ciudadanía en general

☐ Reducción de ingresos en el Presupuesto General del Estado

☒ Sectores económicos y productivos

☐ Reducción de gastos en el Presupuesto General del Estado

☐ Nuevos gastos en el Presupuesto General del

☐ Generación de ingresos en el Presupuesto General del Estado

☐ Estado (Incluye recursos humanos o materiales públicos adicionales que se requieran para implementar la propuesta de Ley)

☐ Otro
Cuál: _____

☐ No

Sección 4: Potenciales beneficios

Pregunta 7:

7. ¿Qué población se vería beneficiada?

- | | |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Población Nacional | <input type="checkbox"/> De un colectivo determinado
Cuál: _____ |
| <input type="checkbox"/> Población de un área geográfica concreta
Cuál: _____ | <input type="checkbox"/> Personas jurídicas
Cuál: _____ |
| <input type="checkbox"/> Población de grupos de atención prioritaria
Cuál: _____ | <input type="checkbox"/> Otro
Cuál: _____ |

Sección 5: Responsables y posibles afectos

Pregunta 8:

8. ¿Qué función/es y/o entidad/es se encargarán de implementar la propuesta de Ley y/o reforma? (Especifique)

- | | |
|---|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Función Ejecutiva: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador | |
| <input type="checkbox"/> Función Legislativa: _____ | |
| <input type="checkbox"/> Función Judicial: _____ | |
| <input type="checkbox"/> Función Electoral: _____ | |
| <input type="checkbox"/> Función de Transparencia y Control Social: _____ | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Gobierno Central | <input checked="" type="checkbox"/> Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales |
| <input checked="" type="checkbox"/> Gobiernos Autónomos Descentralizados | <input checked="" type="checkbox"/> Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales |

Pregunta 9:

9. ¿Es posible identificar posibles efectos secundarios negativos, conflictividad o consecuencias no deseadas de su propuesta?

☒

Sí

☐

NO

Cuál/ Cuáles: Sector Financiero Nacional por la reducción de sus tarifas y economistas ortodoxos que se oponen al uso del financiamiento interno y el dinero electrónico como medio de pago

Referencias

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

OCDE (2012). La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. OECD Publishing. Recuperado en: <https://www.oecd.org/gov/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones-9789264176362-es.htm>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades. (2014). 7 años Revolución Ciudadana, La Patria brilla.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA Y MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Mauricio Sarabia⁵¹

1. La Evaluación de la Gestión

La evaluación, sea de gestión o resultados es un reto de los gobiernos actuales, no solo del sector público sino del privado, ante una sociedad que cuestiona la ineficiencia, corrupción o el peso de la estructura gubernamental. Mucho más, en situaciones poco favorables, tal como la emergencia sanitaria, se plantea la necesidad de analizar los resultados obtenidos de la aplicación de una ley, como tal, en la sociedad.

En la Administración (pública o privada) no existe una definición única sobre los tipos de evaluación que se pueden realizar, los más conocidos son: evaluación a la gestión, por resultados, de impacto, y/o cumplimiento, estos pueden aplicarse a programas, proyectos, planes o procesos. De acuerdo con la etapa en la que se ejecute, puede ser antes, durante o después, en algunos casos, como parte de un requisito previo o posterior.

A la hora de proponer un método para realizar la evaluación se debe considerar una serie de variables que influyen o interactúan entre sí, sin embargo, pesará la experiencia del evaluador o del equipo designado para el efecto.

La sociedad actual mira positivamente cualquier tipo de evaluación y las acciones que se deriven de esta. Por esta razón, y con el propósito de establecer las bases metodológicas para la evaluación de una ley, determina-

51. Ingeniero en Administración de Procesos de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, cuenta con una Maestría en Transformación Digital y un Diplomado en gestión de la producción y calidad. Es especialista en antisoborno, 27001 de seguridad de la información y el modelo de excelencia y calidad EFQM, es especialista en diseño, organización, administración y mejora de procesos, proyectos, unidades o áreas administrativas, así como, en la aplicación de herramientas y/o metodologías de gestión. Es Coordinador General de Planificación de la Asamblea Nacional.

remos las actividades básicas y un marco de aplicación para la evaluación de las leyes aprobadas en la Asamblea Nacional.

2. Herramientas de Evaluación de Gestión

El estado del arte de la evaluación de la gestión pública sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se han cumplido (Banco Mundial, 1996; Kettl, 2000).

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), resultado es el efecto y consecuencia de un hecho, operación o de liberación.

Por lo general, el objetivo de la evaluación de la gestión (a nivel organizacional) incluye la medición del desempeño en al menos los siguientes aspectos:

1. Económico - financiero (capacidad para administrar recursos, así como, el costo/beneficio);
2. Eficiencia, recursos utilizados, costos considerando los productos; se debe tener en cuenta que la eficiencia es sinónimo de productividad;
3. Eficacia (cumplimiento de los objetivos planteados);
4. Calidad (la experiencia del servicio por parte del usuario); y,
5. Social, cómo influyó la iniciativa en este ámbito.

Estas son algunas dimensiones de gestión que un sistema de medición se propone evaluar. Para medir estas dimensiones de la gestión, las guías de planificación estratégica proponen establecer indicadores a los objetivos formulados en cada dimensión, considerando por separado la gestión de procesos, de productos o servicios y de impactos, se espera, así, que las métricas, al ser parte de un sistema de medición permitan determinar en qué medida los recursos, los procesos, las actividades y la tareas realizadas, así como las estrategias implementadas para cumplir los objetivos propuestos -como parte de un esquema integral (alineado)-, contribuyen para lograr la misión esperada, es decir, los resultados propuestos.

3. Metodología y Matriz de Marco Lógico, aproximación de cómo aplicarla en el proceso de evaluación de la ley

La Metodología de Marco Lógico, es una herramienta utilizada en planificación estratégica de los proyectos y programas, así como establecer su contribución a través del seguimiento, control y evaluación de los mismos.

Contiene aspectos fundamentales de la gestión estratégica como son: el análisis de involucrados, el árbol y formulación de problemas, la estructura analítica del proyecto y cómo se detallan o relacionan en una matriz (Matriz de Marco Lógico “MML”, integrando estas premisas con el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas alineados a una política pública (ley).

Sin tratar de ser muy técnicos en la aplicación de esta metodología, se intentará establecer las relaciones entre los niveles estratégicos, programáticos (tácticos) y operativos que se utilizan en el diseño de las políticas y programas, con el objeto de articular y coordinar varios niveles como el macro, medio y micro de un sistema de planificación hacia un proceso de evaluación de la ley.

El nivel estratégico, asociado al diseño de los planes y estrategias nacionales de orden macroeconómico, mediante el cual se transparentan las grandes prioridades, metas o imagen-país, marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, cómo se quiere hacer, con quién y para quién.

Después, estaría el nivel programático donde el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central y puedan canalizarse las grandes decisiones hacia los estamentos o gobiernos subnacionales. Este nivel cumple el rol de vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, es la conexión entre lo macro y lo micro; es la bisagra entre la base y la cúspide de las políticas públicas.

Por último, tendríamos al nivel operativo en el que se diseñan y ejecutan los proyectos y programas en el nivel sectorial, local o municipal con

límites temporales más cortos y propósitos mucho más específicos. Esta tarea, crucial para alcanzar las metas del desarrollo integral, presupone una sintonía con las grandes orientaciones de orden nacional o regional, presupone un financiamiento adecuado y oportuno, presupone un respaldo técnico y humano de manera descentralizada y un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las instituciones interactúan de manera ordenada y por lo tanto, con visión global para que sea efectiva. (CEPAL, Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas; 2015)

La Metodología contempla el análisis del problema y su interacción con los involucrados, establece la jerarquía de objetivos (cómo mitigar el problema) y la definición de estrategias, previo a su implementación. Sin embargo, el producto resultante de aplicar esta metodología es la construcción de una Matriz, la cual resume lo que el proyecto o programa pretende hacer y cómo lo va a realizar; cuáles son los supuestos claves y cómo los resultados o productos del proyecto o programa serán monitoreados y evaluados para establecer un grado o nivel de cumplimiento.

La Metodología Marco Lógico es una “ayuda para pensar” y no un sustituto para el análisis creativo; es un instrumento que ayuda a dicho análisis y permite presentar sucintamente diferentes aspectos del proyecto y acompaña como guía, toda la evaluación de una intervención; sea esta, proyecto o programa. (CEPAL, Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas; 2015).

4. Matriz de Marco Lógico, aplicado a un proceso de evaluación de la ley

4.1. Lógica Vertical: Objetivos

La Metodología de Marco Lógico establece las siguientes premisas como guías para iniciar con su desarrollo.

1. ¿El problema que esperaba solucionar el proyecto de ley está correctamente identificado?

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del proyecto de ley?
3. ¿El fin y el propósito (objeto) del proyecto de ley están claramente definidos?
4. ¿El fin y el propósito (objeto) del proyecto de ley corresponden a la solución del problema?

La primera pregunta se puede aplicar, utilizando o identificando el o los problemas que permitieron que la ley se formule. En este caso, se debe tratar de establecer las razones por las que fue planteada. Si bien es cierto, no será un ejercicio preciso, nos aproximará al contexto en las que el Proponente estableció el objeto de la ley; para la segunda pregunta se deberá investigar si las entidades involucradas disponen de información, datos en el internet, páginas web de las entidades que aplican el marco normativo, observatorios ciudadanos, universidades, fuentes no gubernamentales que apoyan y participan o la biblioteca institucional; las preguntas 3 y 4 se pueden correlacionar con el objeto de la ley y sus objetivos específicos.

Las siguientes cuestiones nos ayudarán a comprender el contexto del programa o proyecto que se pretende formular (si estuviéramos en un ejercicio de gestión estratégica), sin embargo, si se utiliza este mismo esquema, aplicado al proceso de evaluación de una ley, nos permitirá simplificar algunos temas que se deben identificar en la parte inicial del proceso de evaluación del proyecto de ley.

A modo de sugerencia, se coloca entre paréntesis la redacción para que las preguntas puedan aplicarse, no obstante, el evaluador puede modificarlas.

1. ¿El proyecto o programa (proyecto de ley) cuenta con evidencia de estudios o investigaciones que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el proyecto o programa son adecuados para la consecución del propósito y fin (objeto de la ley) que persigue el programa (proyecto de ley)?

2. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa (proyecto de ley)?
3. Analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa (proyecto de ley) con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, cuando corresponda.
4. ¿Las actividades del programa (capítulos o secciones del proyecto de ley) son las necesarias y suficientes para producir cada uno de los componentes (del proyecto de ley)?
5. ¿Los componentes (del proyecto de ley) son los necesarios y suficientes para el logro del propósito (objeto del proyecto de ley)?
6. ¿Es claro y lógico que el logro del propósito (objeto del proyecto de ley) contribuye al logro del fin (Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo)?
7. ¿Son necesarios y válidos los supuestos del programa tal como figuran en la Matriz de Marco Lógico? Los supuestos, son los eventos adversos que se pueden presentar en el programa o proyecto, sin embargo, en el proceso de evaluación de la ley es necesario relacionarlos a eventos adversos que tal vez ocurrieron durante la implementación de la ley, para entender si afectó al logro o consecución del objeto.

4.2. Lógica Horizontal

El análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas. Consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas, en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. (CEPAL, Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas; 2015)

La pregunta que ayudará en el proceso de evaluación de la ley es determinar en las fuentes relacionadas con las entidades involucradas y en el Plan Nacional de Desarrollo la siguiente información:

1. ¿Existen indicadores para medir el desempeño del programa (proyecto de ley) a nivel de fin, propósito (objeto), componentes (capítulos y/o secciones del cuerpo normativo) y actividades (artículos específicos del proyecto de ley por evaluar)?

Cada uno de los indicadores debe ser:

- a. Objetivo
 - b. Medible objetivamente
 - c. Práctico y económico
 - d. Relevante
 - e. Específico
2. ¿Los indicadores definidos tienen identificada su línea de base, temporalidad y/o frecuencia para la medición?
 3. ¿Están definidas las fórmulas de cálculo de los indicadores?
 4. ¿Las unidades de medida de los indicadores son las adecuadas?
 5. ¿Disponen de metas razonables y asociadas a plazos para los indicadores?
 6. ¿El programa (proyecto de ley por evaluar) dispone de los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?
 7. ¿De qué manera el programa (proyecto de ley por evaluar) validará la veracidad de la información obtenida en los medios de verificación?
 8. ¿El programa (proyecto de ley por evaluar) de qué forma recolectará información oportuna y veraz que le permita establecer su nivel de cumplimiento o conformidad (desempeño)?

En el análisis de información se debe tener en cuenta que una vez recopilados los datos, se deberá establecer el mecanismo de validación de los datos y realizar cálculos de los indicadores. Estos resultados deberán ser interpretados para generar posibles sugerencias o recomendaciones.

5. Grupo Objetivo (beneficiarios del proyecto de ley)

Los proyectos de ley se formulan con el propósito de establecer normas y directrices que regulen a toda o una parte de la población, por esta razón es indispensable el conocer cómo afecta o beneficia a un determinado grupo. Se citan algunas preguntas que pueden aportar en este punto, adaptadas al proceso de evaluación de una ley.

1. La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo, ¿se identifican claramente en el proceso de evaluación de la ley?
2. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes o definidos en el proceso de evaluación de la ley?
3. ¿Cuál es la justificación (considerandos del proyecto de ley, durante la etapa de formación de la ley) para que los beneficios que otorga el proyecto de ley se dirijan específicamente a dicha población objetivo?
4. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el proyecto de ley para determinar las unidades de atención (zonas, provincias, cantones, distritos, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados?
5. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del proyecto de ley o programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?
6. ¿El avance de la cobertura de la implementación del proyecto de ley por evaluar, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado, considerando su objeto?
7. ¿El proyecto de ley cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?
8. ¿La estrategia aplicada es la apropiada?

6. Análisis de Involucrados

Es muy importante estudiar a cualquier persona o grupo, institución o empresa susceptible de tener un vínculo o se encuentre vinculado con el objeto del proyecto de ley por evaluar. El análisis de involucrados consiste en:

1. Identificar todos aquellos que pudieran tener interés o que podrían beneficiarse directa e indirectamente (logren estar en varios niveles, por ejemplo, local, regional, nacional).
2. Investigar sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación.
3. Identificar su posición, de cooperación o conflicto, frente al proyecto y entre ellos, y, evaluar las estrategias en relación con dichos conflictos.

A partir de una “lluvia de ideas” establecer el problema que afecta a la comunidad, aplicando criterios de prioridad y selectividad e identificar la forma cómo se articula con el objeto de la ley y el proceso de evaluación de la ley.

El análisis resulta más valioso cuando se efectúa en forma de taller en la que participen otras partes interesadas (que conocen la problemática) y coordinados por el evaluador o una persona que domina métodos de participación y la dinámica del grupo. De esta manera se pueden obtener más variables o identificar actores que nos proporcionen información.

7. Evaluación de Impacto

Tiene por objetivo determinar si el proyecto de ley produjo los efectos deseados en los beneficiarios y si estos son atribuibles a la intervención realizada por el marco normativo definido. También permite examinar consecuencias no previstas, ya sean positivas o negativas, en los beneficiarios o en otros grupos poblacionales.

1. ¿La aplicación del proyecto de ley está produciendo los beneficios previstos?

2. ¿El cambio observado o identificado fue resultado directo de la aplicación del proyecto de ley o de programas y proyectos que se derivan de este cuerpo normativo o se habría producido de todas formas?
3. ¿Cómo impactó el proyecto de ley en otros grupos poblacionales?
4. ¿Se podría modificar el proyecto de ley para mejorar sus efectos?

Los resultados o el impacto de un proyecto de ley no se producen en el corto plazo, se requiere tiempo para que pueda ser observado y medido con objetividad. El mundo es complejo, muchos factores afectan simultáneamente cualquier fenómeno social, como una pandemia, al transcurrir el tiempo aumentará el número de factores que influirán en las condiciones de la población objetivo o comportamientos sociales que puedan modificar el contexto en el que se formuló el proyecto de ley y que deban identificarse, para que posiblemente, se recomiende modificar el cuerpo normativo.

Más dificultades: por definición un programa o proyecto contribuye al logro del fin (objetivo); otros programas o proyectos también contribuirán simultáneamente sin que se hayan generado o sean parte de una estrategia derivada de una política pública o de un proyecto de ley; en iniciativas que llevan muchos años en operación o cubren (relativamente) a toda la población, es muy difícil identificar los impactos del programa.

La metodología nos da como resultado una matriz de (planificación) que contiene en forma resumida los aspectos más importantes del proyecto, estructurada en cuatro columnas que contiene la siguiente información: (CEPAL, Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas; 2015)

1. Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
2. Indicadores (Resultados específicos por alcanzar).
3. Medios de Verificación.
4. Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

1. Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa, luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.
2. Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.
3. Componentes/Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
4. Actividades requeridas para producir los Componentes/Resultados.

ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO			
Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Propósitos			
Componentes			
Actividades			

Finalmente, en este artículo, se ha intentado realizar una aproximación de cómo aplicar la metodología de marco lógico en un proceso de evaluación de la ley. Es necesario sugerir e invitar al lector para que profundice sus conocimientos de esta herramienta e investigue otras alternativas que se utilizan en la gestión empresarial y adaptarlas en un proceso de evaluación de la ley.

Referencias

CEPAL, 2015, Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas.

CAPÍTULO III

EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO COMO ANTÍDOTO CONTRA LA PROMULGACIÓN ERRÁTICA DE NORMAS

Xavier Andrade Cadena⁵²

1. Dos normas ilustran el propósito de este sucinto trabajo

La primera: el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades que trata sobre la “*estabilidad laboral*” de las personas con discapacidad; objetivo que, según el legislador, se obtendría cuando se obliga al empleador a pagar una indemnización de 18 meses de la mejor remuneración del trabajador, adicional a la indemnización prevista en el Código de Trabajo (es decir, una indemnización mínima de 21 remuneraciones) en caso de despido de una persona con discapacidad o que tenga a su cargo el cuidado de una persona con discapacidad.

La segunda: el artículo 34 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que creó el “*pago por concentración de mercado para promover competencia*”, cuyo objetivo es evitar distorsiones y promover la competencia y condena a los operadores de telecomunicaciones a pagar una especie de impuesto por incrementar su participación en el mercado. Mientras más porcentaje de participación posea, más paga.

Ambas normas lucen bien intencionadas y concebidas para proteger al bien común. La primera, protegería a un grupo de personas que requieren de atención prioritaria ante el eventual abuso de empleadores que los despidan. La segunda, impediría que un operador de telecomunicaciones monopolice el mercado y, de paso, permitiría que el fisco reciba un ingreso extra de empresas que tienen una capacidad económica notoria.

52. Socio de la firma Andrade Veloz. Profesor de Análisis Económico del Derecho de la Universidad San Francisco de Quito. Doctor en jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Master en Derecho, McGill University; y Máster en Economía aplicada al Derecho de la Competencia, King's College London.

Los dos casos, sin embargo, podrían no tener un sustento fáctico e incluso podrían ser contraproducentes. Surge entonces la pregunta, previo a la adopción de estas normas, ¿se realizó un análisis de los efectos que tendrían en el tiempo o de los incentivos y desincentivos que generarían?

En el primer caso, se observa a menudo que las y los empleadores, al momento de seleccionar personal, preguntan al candidato si padece de alguna discapacidad o si tienen a su cargo una persona. Esto genera el riesgo evidente de que la norma, en lugar de promover el empleo y brindar “*estabilidad laboral*” a un grupo sensible, haya creado un desincentivo para contratar a personas con discapacidad.

En el segundo caso, hacemos tres observaciones. Primera, genera dudas que un impuesto o contribución logre impedir distorsiones en los mercados y promover la competencia. Por el contrario, es posible que este aporte genere el incentivo de mantener el *status quo* del oligopolio existente. De ser así, este escenario sería la antítesis de la competencia dinámica y férrea a la que se aspira en todo mercado. Esto puede estar influenciado, por ejemplo, por el desincentivo que resulta de esta carga económica, pues los operadores podrían llegar a un punto en el que prefieren no crecer porque su crecimiento sería penalizado por dicha carga. ¿Para qué me esfuerzo si voy a ganar lo mismo o menos?

Segunda, el pago adicional cobrado a las operadoras puede afectar seriamente a las mejoras tecnológicas. Las empresas rara vez sacrifican sus rendimientos financieros. Si se impone una carga adicional, es posible que tengan menos recursos para invertir y mejorar su infraestructura, impidiendo que los consumidores accedan a una mejor tecnología.

Tercera, las estadísticas oficiales dan cuenta de que los efectos de la normativa han sido casi nulos, pues los operadores dominantes han mantenido su participación casi invariable en el mercado en los años 2016-2018, período hasta el cual existen estadísticas oficiales⁵³. Cabe preguntarnos entonces, si esta norma sirvió para propiciar la competencia.

53. Véanse las estadísticas del Servicio Móvil Avanzado publicadas por la ARCOTEL en <http://www.arcotel.gob.ec/servicio-movil-avanzado-sma>.

El objetivo de este trabajo no es demostrar las reflexiones realizadas, sino únicamente emplearlas como ejemplo para ilustrar cómo los objetivos normativos podrían desviar su intención originalmente prevista, hasta llegar a ser contraproducentes, si no están sustentados en análisis científicos y fácticos. Afortunadamente, no desde hace décadas, sino siglos, existen metodologías que permiten objetivar el trabajo de quienes tienen la facultad de emitir normas o regulaciones. En este trabajo nos referimos a una de ellas: el análisis costo beneficio (en adelante el “ACB”), cuyo origen y metodología son explicados a continuación.

2. La necesidad estatal de regular los mercados y su efectividad

La teoría económica indica que en un mercado en competencia perfecta (e ilusoria) la producción de los bienes y servicios en una economía, así como la determinación de los precios de estos productos, son determinadas por el propio mercado de conformidad con la preferencia del consumidor. En este mercado imaginario, el resultado siempre es eficiente y maximiza el bienestar social. Sin embargo, en ciertas circunstancias, los mercados no pueden alcanzar resultados eficientes debido a las denominadas fallas de mercado, que acaecen cuando las condiciones necesarias para alcanzar un resultado eficiente no se encuentran presentes.

Corregir estas fallas debería ser el principal objetivo de la intervención estatal. Estas fallas se encuentran presentes en un sinnúmero de mercados; por ejemplo, en aquellos donde existen un número reducido de productores o compradores que ejercen poder de mercado, monopolios naturales, o donde prima la asimetría de información entre productores y consumidores, entre otras falencias. La teoría económica, sin embargo, contrasta con la realidad, pues las políticas públicas, en ocasiones, responden a los valores, las ideologías y los planes de gobierno de turno, y no necesariamente, a las necesidades reales de la ciudadanía. Por ello, el ACB es una herramienta útil para que la técnica guíe el actuar público.

3. El ACB

Todos estaremos de acuerdo en que la emisión de una norma (sea esta una ley, una regulación o incluso un precedente jurisprudencial) tiene

efectos en la sociedad. Si no los tuvieran, serían inocuas y no deberían existir. Estos efectos suelen comprender tanto costos como beneficios. En principio, quienes tienen la facultad de emitir normas (sean legisladores, colegisladores, reguladores o jueces) deberían analizar, proyectar, anticipar cuáles serían estos costos y beneficios, pues su deber no se limita a la emisión de una norma sino a la comprobación de que su objetivo se cumpla. Sin embargo, este análisis es casi inexistente en Ecuador y, si se lo ha realizado alguna vez, no se encuentra esquematizado ni forma parte del proceso usual de creación de una norma.

Sin el análisis adecuado, difícilmente el proponente de una norma puede conocer si sus efectos serán beneficiosos para la sociedad. Es verdad que existen normas cuyo beneficio se puede inducir de manera intuitiva, pero las normas más relevantes, aquellas que son trascendentales para el funcionamiento de la sociedad, usualmente no son fáciles de valorar.

Por lo anterior, el ACB se ha convertido en una de las metodologías más influyentes y utilizadas en varios países del mundo para predecir el impacto de una norma en el futuro. Aunque su génesis data de hace al menos un siglo, el ACB fue tempranamente adoptado y perfeccionado en la década de los 40 en los Estados Unidos de América, donde se utilizó esta metodología para definir políticas económicas post segunda guerra mundial destinadas a la recuperación económica del país. Posteriormente, en el año 1971, el presidente Nixon institucionalizó el ACB por medio de un programa denominado *Análisis de la Calidad de Vida* y, desde ese momento, todos los presidentes estadounidenses lo han mantenido y utilizado antes de emitir decretos que tengan un alto impacto social. Por otro lado, a nivel del poder legislativo, el Congreso estadounidense ha emitido leyes que ordenan a los reguladores realizar un ACB en determinadas circunstancias, como en aquellas abordadas por la Ley de Flexibilidad Regulatoria de 1980 que tienen un alto contenido económico.

Dentro de la misma tendencia, Australia, Canadá y la Comisión Europea han recomendado utilizar el método ACB antes de emitir una norma, convirtiéndose así en una herramienta analítica clave para asistir a quienes

tienen la facultad de crear políticas públicas. A continuación explicamos a breves rasgos en qué consiste el método ACB.

4. Metodología

Sin ánimo de profundizar en tecnicidades, resaltamos los seis principales pasos del ACB:

Primero: definir la necesidad pública

Evidentemente, toda norma debe perseguir un objetivo concreto y servir a la sociedad; caso contrario, no tendría razón de ser. Aunque esto parezca una obviedad, todos conocemos de un sinnúmero de normas que son inútiles.

Para evitar emitir normas que no consigan su objetivo, lo primero que debemos hacer es identificar el problema que la norma prevé resolver o la falla de mercado que pretende corregir.

Definido el problema, es necesario reflexionar sobre los efectos incrementales que tendría la norma en el transcurso del tiempo, precisando sus impactos (sean beneficios o costos) y comparándolos con el escenario actual. En otras palabras, para valorar los impactos de una norma se deben modelar dos escenarios: uno que incluya la norma y otro que no la incluya. A este segundo se le denomina *escenario base*.

Circunscribir el escenario base es crítico, pues contra este escenario se comparará la medida que se adopte. Así, los beneficios de una norma o política serán aquellos que resulten de comparar el escenario base con el nuevo escenario regulado.

Segundo: identificar las alternativas normativas y no normativas

Como segundo paso, se han de precisar todas las alternativas existentes para conseguir el fin esperado, para lo cual es indispensable definir, de la manera más concreta posible, los objetivos medibles de la medida. Por ejemplo, si se trata de una norma que crea un nuevo impuesto ambiental, se podría definir el objetivo en cuanto a la cantidad de emisiones contaminantes

que se espera reducir; el número de hospitalizaciones que se podrían evitar por enfermedades respiratorias; el número de personas que lo pagarían; la cantidad de ingresos que el Estado busca percibir; los incentivos que las personas tendrían para vender o comprar un determinado automóvil, etcétera.

Ahora, un problema social o una falla de mercado no solo tienen un tratamiento; pueden existir varios caminos que llevan al objetivo planteado. Por ello, cuando se analiza la efectividad de una norma, se deben considerar (i) todas las opciones normativas existentes; (ii) todas las opciones no normativas, esto es, aquellas que no requieren de la promulgación de una nueva regla y que son tratadas a partir de las fuerzas del mercado que alteran el comportamiento del productor y consumidor; así como (iii) la combinación de las dos anteriores, de ser aplicable.

Tercero: calcular los costos y beneficios de cada alternativa

Especificadas las alternativas, se deben cuantificar el valor presente neto de los costos y beneficios de cada una de ellas, lo cual se obtiene sumando todos los beneficios y costos luego de traerlos a valor presente, mediante herramientas económicas. El valor neto de cada alternativa será aquel que resulte de comparar dicha suma con el escenario base o de *status quo* (si no se adopta ninguna alternativa). Se debe advertir que calcular los efectos probables de una norma es una tarea compleja que implica realizar inferencias o asunciones respecto de la relación entre ciertas variables clave. Por ello, estos estudios se realizan con el apoyo de técnicas sofisticadas de análisis de sensibilidad que permiten identificar los efectos que tendrían esas asunciones sobre el cálculo de los beneficios netos.

En cuanto a los beneficios, el análisis puede realizarse en tres momentos. El *primero*: al identificar todos los posibles impactos de la medida. El *segundo*: al determinar la relación que existe entre tales impactos y las variables fundamentales que determinarán su magnitud a través del tiempo (ej. el crecimiento o decrecimiento del poder adquisitivo de las personas, las fluctuaciones de precios, los cambios de tecnología, etc.). El *tercero*: al realizar proyecciones de los costos y beneficios de la medida tomando en cuenta

dichas variables. Según fue explicado previamente, los impactos incrementales de las alternativas serán aquellos que representen la diferencia entre estas variables y el escenario base. Por ejemplo, si se trata de una medida de seguridad industrial, el impacto esperado podría incluir la disminución de accidentes de trabajo, la mejora en la calidad del aire, etc., que serían luego contrastados con el escenario base.

Respecto de los costos, se deben examinar todos los recursos que se utilizarán como consecuencia de la implementación de la medida. En general, existen dos tipos de costos: (i) los costos que debe asumir el administrado para cumplir la medida y (ii) los costos en que debe incurrir el Estado para hacerla cumplir.

Este ejercicio no siempre es blanco y negro. En ocasiones, una norma podría generar efectos que no pueden ser fácilmente categorizados como costo o beneficio, especialmente cuando existe una “transferencia” de una categoría a la otra. Por ejemplo, una norma que obligue a quien contamine, a pagar un impuesto al Estado para que este, a su vez, pueda financiar actividades de limpieza ambiental. Desde el punto de vista económico, constituye una transferencia que realiza el contribuyente hacia el Estado.

Usualmente estas transferencias no son consideradas en el cálculo de beneficios netos porque no afectan a la cantidad global de recursos. Otra complejidad del ejercicio es que no todos los beneficios y costos son fáciles de detectar o anticipar.

Cuarto: realizar un balance final de las alternativas

Cuantificados los costos y beneficios de cada alternativa, y valoradas las incertidumbres relacionadas, el análisis debería terminar en un resumen o balance de todas las opciones examinadas. Este balance tiene como objetivo resaltar y clarificar los beneficios y costos de cada alternativa, así como calcular el resultado neto total del análisis; todo esto, como hemos mencionado, comparándolo con el escenario base. Este ejercicio permitirá comparar opciones con una misma nomenclatura y con el uso de una misma vara.

Quinto: seleccionar la mejor alternativa

El balance final de alternativas nos debería permitir seleccionar la más apropiada. Evidentemente, se esperaría que este escogimiento privilegie la alternativa que produzca la mayor cantidad de beneficios netos para la sociedad.

En ciertos casos, sin embargo, es posible que no se opte por la alternativa que maximice los beneficios netos cuantificables, sino que se privilegie una opción que maximice ciertos factores no cuantificables y que sean el objetivo de la regulación, siempre que se justifique técnicamente la decisión de adoptarla. Esta debería ser la excepción y no la regla. En estos casos, será importante motivar suficientemente la selección a fin de que la metodología no quede inutilizada. En casos excepcionales, de hecho, el estándar de motivación debería ser mayor, especialmente para corroborar que la medida no sea antitécnica o que responda a fines distintos al bienestar social.

Sexto: verificación de personas externas

Finalmente, realizados los anteriores pasos, es recomendable que el trabajo sea remitido a un grupo interdisciplinario externo que analice los resultados, de manera que se pueda corroborar, de forma técnica e imparcial, que la norma o alternativa es consistente con el objetivo que la motivó. Este grupo externo debería tener el conocimiento académico, la imparcialidad y la idoneidad necesarias para examinar los resultados.

5. Conclusión

El ejercicio de facultades tan relevantes para la sociedad, como es el de concebir políticas públicas o promulgar normas, no puede ser ajeno a la técnica. No se trata de un arte esotérico o abstracto, sino de la delicada prerrogativa de crear políticas y normas que sean beneficiosas para la sociedad. Métodos como el ABC constituyen herramientas valiosas para quienes tienen el privilegio y la responsabilidad de guiar las conductas de las personas, y una vacuna en contra de intenciones que privilegian el interés personal sobre el general y social. No vemos razones para no adoptarlos en Ecuador.

CAPÍTULO IV

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES

Pamela Escudero Soliz⁵⁴

1. Las ciencias sociales el derecho y la norma en particular

Antes que nada, “la dogmática jurídica, la sociología del derecho y la filosofía de la justicia corresponden a enfoques diferentes, rigurosamente distintos ya sea en cuanto a los métodos de formación de sus conceptos y enunciados, ya en cuanto a los puntos de vista desde los que contemplan el mismo objeto.

Pero es precisamente la teoría formal del derecho la que permite a estos enfoques diferentes, que tienen en común el *mismo* universo del discurso, servirse los unos de las aportaciones de los otros.” (Ferrajoli, 2007). Esto, por supuesto, si se cumple con la condición de respeto a las esferas de desarrollo desde su propio campo disciplinario.

El derecho se ha conceptualizado como un conjunto de reglas que regulan las relaciones sociales, sea entre personas, entre el Estado y las personas, en las diferentes dinámicas que surgen de la sociedad o en los diferentes ámbitos de desenvolvimiento individual o colectivo que permitan la interacción social. En este sentido, el derecho es un instrumento de gobierno, de administración, de regulación, de permisiones y prohibiciones, de concreción de los acuerdos, desacuerdos y de protección a las personas cobijadas por lo que llamamos Estado. En esencia, se puede decir que el derecho es la vía de solución de los conflictos que surgen de las variadas interacciones suscitadas en el marco de acción de las leyes por actores de diversa natura-

54. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador (2008); y, Magíster en Derecho con mención en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede-Ecuador (2012). Actualmente, cursa la fase de investigación del programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede-Ecuador, ciclo 2017-2022. Es autora de artículos jurídicos de contenido constitucional, tributario, técnica legislativa y otros. Ha ejercido su profesión como abogada en libre ejercicio, servidora pública, investigadora y docente.

leza. Para entender mejor su compleja estructura se lo descompone en tres elementos esenciales: las normas, la jurisprudencia y la doctrina.

La composición interna de cada uno de estos elementos implica la observación de un fenómeno social, la regulación de las relaciones que se desprenden de este fenómeno, los espacios de análisis y discusión de estos, la identificación de problemas y el planteamiento de soluciones dentro del ámbito y límites que una sociedad organizada establece.

En cuanto a la norma, una vez que esta ha superado el procedimiento parlamentario, ha sido publicada y entra en vigor, surge la posibilidad de resistir y superar el proceso de verificación o control de constitucionalidad que se demanda, con el fin de alcanzar la declaratoria de inconstitucionalidad. Esta puede darse por vicios de fondo o de forma de la ley. Los vicios de fondo se relacionan con el hecho de que el acto normativo contradice el contenido de la Constitución; mientras que los vicios de forma se producen cuando el acto normativo no ha sido dictado de conformidad con el procedimiento de formación previsto en la Constitución de la República.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional es clara en referir que una ley o norma legal es inválida por razones sustanciales cuando viola una prohibición constitucional, es decir, cuando dispone para un supuesto de hecho una determinada consecuencia jurídica que le está prohibida disponer. Así también, que “las normas inferiores no incurren en inconstitucionalidades solamente por oponerse a la Constitución, sino también por apartarse de ella” (Guastini, 2000, p. 238). En este sentido, desde el punto de vista formal, se realiza el control de la norma para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la misma se cumplió de manera coherente con lo previsto por la Constitución de la República y la ley; para esto hay que tener en cuenta que “el control de constitucionalidad de fondo de una norma se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos para, en consecuencia, establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República”.⁵⁵ En decir que, en términos generales, estos principios están abocados a la evolución

55. Sentencia de la Corte Constitucional no. 009-13-SIN-CC, 14 de agosto, 2013.

cualitativa de las leyes a través de un proceso que supervisa la concordancia constitucional.

2. La evaluación de la ley desde la técnica legislativa

Es preciso considerar que, conforme con el derecho parlamentario y la técnica legislativa para la creación de la ley, los expertos coinciden en que es necesaria la observación previa a la aprehensión cabal de la realidad social y sus etapas. La etapa pre legislativa implica la identificación de un problema que amerita de una ley; la etapa legislativa implica el procedimiento parlamentario de aprobación de una ley que termina con la publicación y entrada en vigencia de la misma; y la etapa de evaluación y efectividad de la implementación de la ley constituye la desembocadura del proceso. (Svetaz, 2013, p. 76).

En este sentido, “es el legislador quien debe preocuparse por la inserción de la norma que aprueba, vindicando sus resultados a partir de los datos objetivos que ofrece la evaluación de la ley, una vez que esta se ha puesto en práctica o está en su fase de aplicación. (García Escudero-Márquez, 2010, p. 185)

El proceso de evaluación consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley mediante un conjunto de técnicas que permiten su análisis sistemático. Este proceso debe alcanzar a aquellas normas de menor jerarquía que se desprendieron de la ley. Los principios que atraviesan a este proceso se basan en la economía, la eficacia y la eficiencia. (García Escudero-Márquez, 2010, p. 185)

Este proceso se sirve de la resolución de interrogantes concretas que son oportunas al momento de evaluar una ley, algunas de ellas son: ¿ha logrado esta los objetivos establecidos por la ley? ¿Consiguió el cambio en la realidad social que perseguía? ¿Ha habido efectos colaterales positivos o negativos? ¿Fue analizada la factibilidad administrativa y presupuestaria de la ley proyectada? Si la aplicación de la ley proyectada implica erogaciones del Estado, ¿se establece expresamente y con el máximo nivel de desagregación

posible cuál es la partida presupuestaria a la cual afectará tal gasto? (Pérez Bourbon, 2007, p. 216).

La respuesta es de particular complejidad, pues las diferentes ramas del saber colaboran en la evaluación de la ley y se requiere un conocimiento exacto de la aplicación de esta, de tal manera que no solo intervendrán las ciencias del derecho sino las de la economía y sociología. Por lo tanto, “(...) el programa de mejora de la calidad de la legislación debe contemplar la evaluación del ciclo legislativo completo, considerando los criterios de efectividad, eficacia y eficiencia.” (García Escudero-Márquez, 2010, p. 185).

Se ha indicado que “los mecanismos de fiscalización habituales son: la revisión por parte del Poder Judicial, la existencia de un comisionado especial creado a tal efecto, o que la vigilancia se encomiende al defensor del pueblo (o procurador de derechos humanos).” (Alcántara Sáez, 2013, p. 14)

Así, este análisis concentra la evaluación de la ley a partir de los criterios que se originan en el ámbito del control de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional.

3. Otra forma de evaluación de la ley

De los varios métodos y formas de acercamiento a un objeto de estudio, gracias a que la ley es una suerte de puente entre la sociología, la economía y el derecho, en el presente análisis de la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional se acude al esquema metodológico de organización de la ciencia social emancipadora (Olin Wright, 2013, p. 83) que implica afrontar tres tareas básicas: elaborar un diagnóstico y crítica sistemática del mundo tal como existe; estudiar las alternativas viables; y, analizar los obstáculos, posibilidades y dilemas de la póstuma transformación.

a. Diagnóstico y crítica

El diagnóstico y crítica de la ciencia social consiste en “demostrar que ciertos males residen en las propiedades específicas de las instituciones y estructuras sociales existentes, y señalar las formas en que perjudican sistemáticamente a la gente” (Olin Wright, 2013, p. 83).

Con este propósito, de la base de datos digital y pública de la Corte Constitucional, se identificó sentencias pronunciadas dentro de los procesos de control constitucional de los actos normativos, estas fueron publicadas entre los años 2009 y 2018 y de ellas se eligieron doce sentencias que responden al criterio de utilidad porque identifican con particular claridad algunas dificultades que se presentan en las leyes.

Entre las más frecuentes se encuentra la inobservancia al contenido de los derechos constitucionales; a los límites establecidos para el ejercicio de derechos; evidencia incompatibilidad normativa entre los principios, derechos y postulados constitucionales y la ley e inobservancia de la Constitución de la República y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es de especial referencia el indicar que entre otras dificultades es que, según las y los ciudadanos actores de las demandas de inconstitucionalidad, la ley accionada afecta el principio de igualdad y no discriminación⁵⁶.

De otro lado, se evidencia antinomia normativa de rango infraconstitucional, o que no se enmarca en el principio de reserva de ley, ni cumple con el principio de legalidad ni supremacía constitucional. Además, de que no se han incorporado los criterios de independencia y autonomía en el ejercicio de las competencias institucionales, o que se confunde las competencias asignadas a los gobiernos municipales⁵⁷.

Se ha dicho también, que la ley Inobserva el principio de división y jerarquía de las leyes; que incumple con procedimientos como la consulta previa a las comunidades indígenas; que coarta el derecho de los ciudadanos, en los aspectos regulados por la ley, para ejercer un cargo público, por ejemplo⁵⁸.

56. Sentencias de la Corte Constitucional no. 002-18-SIN-CC. 21 de marzo 2018, y Sentencia no. 019-16- SIN-CC. 22 de marzo, 2016.

57. Sentencias de la Corte Constitucional no. 003-09-SIN-CC. 23 de julio, 2009; no. 001-009-SIN-CC. 06 de mayo, 2009, y no. 003-18-SIN-CC. 28 de marzo, 2018.

58. Sentencias de la Corte Constitucional no.001-10-SIN-CC. 2010; y no. 001-11-SIN-CC. 14 de abril, 2011

En cuanto al procedimiento, en contra de la ley se ha observado que su contenido extiende sus disposiciones más allá de lo previsto; no observa los procedimientos propios a cada materia; no responde a su naturaleza orgánica siendo en esencia una ley ordinaria; no se ajusta a los requisitos constitucionales, no sigue el procedimiento excepcional, se extralimita⁵⁹.

De los puntos antes enunciados se desprenden que los problemas de implementación de la ley se clasifican en tres grandes grupos: el primero es la inobservancia de los derechos y principios constitucionales; el segundo la inobservancia de las particularidades de cada procedimiento previsto por la Constitución para regular un asunto específico; y, el tercero, el hecho de que la implementación de la ley no se enmarque dentro del ámbito de competencias o de la materia que corresponde a su regulación. No menos importante, aquella que se mantiene vigente aun habiendo cambiado el modelo de estado⁶⁰.

La antes indicada lista de defectos, imperfectos, errores o dificultades es evidencia de un procedimiento trunco de creación de las normas, que debe ser analizado cuidadosamente con la finalidad última de lograr una adecuada aplicación y efectividad legislativa.

b. Desarrollo de las alternativas

Para disminuir las falencias detectadas en la creación de las leyes y su ineficacia, es preciso plantear propuestas alternativas “que pueden explicarse y evaluarse mediante tres criterios diferentes: *deseabilidad*, *viabilidad* y *factibilidad*. Están dispuestos en una especie de jerarquía: no todas las alternativas deseables son viables, y no todas las alternativas viables, son asequibles.” (Wright, 84).

Al respecto, y para poner en práctica cada uno de los criterios antes indicados, se abordará este punto en dos dimensiones: a) derechos y

59. Sentencias de la Corte Constitucional no. 007-14-SIN-CC. 22 de octubre, 2014; no. 009-13-SIN-CC. 14 de agosto, 2013; y no. 001-10-SIN-CC. 18 de marzo, 2010.

60. Sentencia de la Corte Constitucional no. 006-14-SIN-CC. 24 de septiembre, 2014.

principios constitucionales; y, b) aquellas que tienen un impacto en el Presupuesto General del Estado.

b.1. La deseabilidad, viabilidad y factibilidad para evaluar las leyes que han inobservado los derechos y principios constitucionales

Es deseable que el proceso de creación de las leyes sea integral en todas sus fases, es decir, que haya observado la demanda social; que se plantee dentro de los términos motivacionales de materia y requisitos de presentación constitucional; que cumpla con los procedimientos de creación de las normas; y que, en el primer control de análisis técnico, se adviertan las principales dificultades que desde la concepción del proyecto de ley se pueden ya vislumbrar.

En cuanto a la inobservancia de un derecho o un principio se trata, es primordial conocer dos conceptos: derechos fundamentales y principios constitucionales. El reconocimiento de los derechos constitucionales tiene directa relación con la dignidad humana, con características específicas que son irrenunciables, inalienables e imprescriptibles. Cabe decir también que estas cualidades poseen un mismo valor jerárquico en términos constitucionales. Por otra parte, los principios son normas jurídicas imprescindibles para solucionar las contradicciones que se manifiestan en el sistema jurídico (Ávila Santamaría, 2009)

Ambos, derechos y principios, constan en la Constitución y gozan de la calidad normativa de mayor jerarquía.

Además, es preciso identificar el “contenido esencial de los derechos” (Parejo Alfonso, 1981, ps.18-20) y tener en cuenta que se trata de un concepto jurídico indeterminado históricamente, capaz de sufrir una adaptación evolutiva en el tiempo. De sus teorías se ha dicho que “no brindan un terreno seguro en el que pisar, o que no ofrecen un marco estable que sirva para reconstruir la práctica efectiva”. (Maldonado, 2020). Por esta razón, en términos prácticos, para un primer recono-

cimiento del derecho con impacto en la dignidad humana, se ha de verificar el texto conforme está contenido en la Constitución vigente; de la misma forma, se evaluará si este se apega o no a los convenios y acuerdos internacionales de protección de derechos humanos. Finalmente, este deberá ser verificado en base a la interpretación que las sentencias de la Corte Constitucional han dado al referido derecho.

Esta no es una tarea menor, pero procura identificar un contenido (texto) con el cual contrastar la realidad más cercana a la evaluación de la norma.

En consecuencia, a través de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el instrumento internacional de protección de derechos en mano, se materializa una forma de identificación del alcance de un derecho, en este caso el derecho a la educación y sus ramificaciones factibles.

TABLA NO. 1
CONTENIDO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Instrumento	Contenido	Ámbito temporal
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículos 13 y 14 (...) Implica orientar la educación al desarrollo de la personalidad humana, la dignidad y el respeto a los derechos humanos. Reconoce la obligatoriedad de la primaria gratuita; la generalización de la secundaria y la accesibilidad de la enseñanza superior en función de las capacidades, implementando progresivamente su gratuidad; asimismo, contempla continuar la educación de adultos; desarrollar programas de becas, y mejorar las condiciones materiales de los maestros, así como el derecho de 146802 padres y tutores de elegir la educación de sus hijos o pupilos.	1966

Protocolo de San Salvador	2. (...) la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. (...) debe capacitar a todas las personas (...) naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos (Continúa)	1988
Observación general 13 DESC	La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual (...) es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer (...) (Continúa).	1999
Constitución de la República del Ecuador	Artículo 28. La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.	2008

<p>Sentencia de la Corte Constitucional 133-15-SEP-CC, del 29 de abril de 2015</p>	<p>La diferencia de trato afecta realmente la educación, toda vez que el acceso a la misma, por mandato de la Constitución tiene un carácter universal y supremo, calificándose como un derecho constitucional -fundamental (...) el derecho a la educación, siendo obligatorio, y debiendo ejercerse sin discriminación alguna en el nivel inicial con libertad para escoger, constituye una garantía para el libre desarrollo y autonomía de toda persona en una sociedad abierta y democrática. Es uno de los medios más importantes con que cuenta toda persona para alcanzar sus aspiraciones y forjarse un lugar en la sociedad.</p>	<p>2015</p>
--	--	-------------

En los términos indicados en la tabla 1, de manera esencial y general se podría decir que el derecho a la educación está previsto para el desarrollo de la personalidad humana, la dignidad y el respeto a los derechos humanos, es un medio indispensable de realización de otros derechos humanos, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos, debiendo ejercerse sin discriminación alguna. Esto como una ejemplificación de los alcances del derecho en su generalidad. Sin embargo, dentro del ámbito territorial de aplicación de una norma que contenga el referido derecho, habrá que estudiarla en función de otros elementos constitucionales, económicos o sociales.

Con la extensa indicación del contenido del derecho a la educación, la evaluación de una ley que regule alguno de los ámbitos contenidos en la Constitución deberá atender a estos parámetros y no a otros, considerando además que “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías Constitucionales⁶¹”.

Es de advertir que esta identificación de contenidos como técnica se aplica en relación con cada derecho y de acuerdo con el contexto histórico que a este le corresponda.

61. Constitución de la República, (Quito, 2008): artículo 11.4.

De esta manera, una primera tarea a evaluar en materia de derechos será identificar si la regulación que la ley ha desarrollado es fiel al texto Constitucional, a los tratados y a los acuerdos internacionales; además, si, en esencia, esta se refiere a las mismas aspiraciones y guarda relación con los textos normativos o está ceñida a la realidad.

b.2. La deseabilidad, viabilidad y factibilidad para evaluar las leyes que tienen un impacto en el Presupuesto General del Estado

Es ideal que entre los derechos y el gasto estatal exista una relación directa que permita identificar con claridad cuánto dinero dedica el Estado a proteger los derechos garantizados en la Constitución. (Holmes y Cass, 2011). Es deseable, a su vez, que los instrumentos de control de ingresos y gastos que se desprenden del Presupuesto General del Estado estén expresados con suma claridad y en los mismos términos y estructura de la Constitución (o incluso más claros y estructurados que en esta) pues todos los miembros de la sociedad deben tener acceso a esta información y no solo tener la posibilidad de mirarla sino también de comprenderla.

Recalco, que sería también deseable identificar cuánto cuesta poner en marcha cada palabra escrita en la Constitución y que los valores deberían ser organizados coherentemente por funciones, derechos, deberes y obligaciones, con la indicación específica de cuánto dinero tiene el Estado efectivamente para gastar, además de cuánto le hace falta para cumplir con los compromisos internos e internacionales, de cuánto dispone efectivamente para el funcionamiento del Estado en los términos en los que se comprometió y si, ocasionalmente, existe un presupuesto excedente por si se presenta un imprevisto o si hay términos que en aspectos monetarios implican gasto cero y no comprometen las arcas del Estado.

Otro aspecto ciertamente deseable sería que los instrumentos presupuestarios y de control de ingresos y gastos vayan acompañados de

la existencia de necesidades públicas que han de atenderse para dar satisfacción a los derechos reconocidos de acuerdo con el modelo económico constitucional, lo que a primera vista plantea el problema de cómo priorizar tales necesidades (Troya, 2014), tanto en tiempos de prosperidad como en tiempos de austeridad, para lo cual ni el derecho, ni la economía han sabido establecer criterios, parámetros o líneas de ejecución o de priorización del gasto con estudios técnicos que den cuenta de las brechas que existen entre la realización de los derechos y la disponibilidad de recursos para su realización.

Evidentemente, la viabilidad de semejante detalle y especificidad de ingresos, derechos, prioridades y gastos, se ve obstaculizada por la categorización instrumental del Presupuesto General Estado que, en sí mismo no es una norma o una ley, sino que ha sido identificado como un instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados⁶². Es, en consecuencia, un instrumento útil, primordial e indispensable para la materialización de los derechos y debería ser el documento eje con igual rango normativo al Constitucional, con el que se pueda dar cuenta de la garantía efectiva de los derechos.

En este punto, al legislador facultado para la verificación de la ejecución del gasto le corresponde implementar mecanismos que permitan coordinar las decisiones de política fiscal a cargo del ejecutivo con las atribuciones del legislador y, de ese modo, conocer la situación de prosperidad o austeridad en la que se encuentra el Estado para, como producto de este conocimiento, ordenar las prioridades, las necesidades y las normas en función de las circunstancias suscitadas dentro del ámbito de la Constitución y la realidad económica en la que se va a materializar.

Esto implica realizar un estudio serio de los instrumentos de regulación, de las competencias dadas a cada entidad en materia económica y de

62. Constitución de la República (Quito, 2008): artículo 292.

cómo se han de transparentar estas cuentas de manera coordinada con la finalidad de que en el ejercicio de las atribuciones de la Asamblea Nacional se pueda vigilar la ejecución del Presupuesto General del Estado.

Este paso cooperativo implica tres aspectos fundamentales: el primero es que se pueda reorganizar las finanzas públicas desde la simplicidad normativa y operativa; el segundo, que se regulen las competencias de verificación de ejecución y control de gasto en todos los niveles del Estado; y el tercero, que se establezcan enlaces de comunicación común para las instituciones de ejecución de gasto y las de control a fin de verificar la misma información, los mismos papeles y las mismas cuentas.

Si bien las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, tendrán también el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución⁶³. Es preciso también recalcar la inherente responsabilidad que estos actores públicos tienen con respecto al trabajo cooperativo y al debido cumplimiento, ejercicio y goce de los derechos desde la capacidad presupuestaria y económica de la se disponga.

A continuación, se presenta una muestra de cómo la regulación normativa en el ámbito presupuestario está directamente relacionada con los derechos. De esto deviene el porqué del seguimiento y control específico de la ejecución del presupuesto y del gasto público. La tabla está organizada de acuerdo con el orden jerárquico de aplicación de las normas, en orden descendente, partiendo desde la Constitución hasta la norma orgánica. Las demás normas son igual de necesarias e implican el conocimiento técnico de todos los instrumentos que le son aplicables, sin embargo, para efectos de esta tabla, se mencionará de ellas solo una muestra.

63. Constitución de la República (Quito, 2008): artículo 226.

TABLA NO. 2
PRESUPUESTO Y DERECHO A LA EDUCACIÓN

Instrumento	Contenido	Ámbito temporal
Constitución de la República del Ecuador	Art. 286.- (...). Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para (...), educación (...) serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.	2008
	Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas (...), al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias ⁶⁴ .	
Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO)	(Algunos componentes para su financiamiento) a) Las asignaciones del Presupuesto del Gobierno Central para 1996; b) El 11% del impuesto a la renta previsto en la Ley de Régimen Tributario Interno; c) El equivalente al 4% del rendimiento total del IVA como partida global a partir del Presupuesto del Estado de 1997; el 7% en 1998 y el 10% a partir de 1999. (...); d) El 1% del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central; e) El 5% del impuesto a la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos, excluidos los recursos provenientes del petróleo, y sin perjuicio de lo que de esta última fuente económica actualmente reciban las instituciones de educación superior; (...);	1996

64. El artículo citado también se refiere al derecho a la salud, por no ser el ejemplo, no se lo citó.

Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO)	i)De los nuevos recursos que se asignan en los literales c) y e) de la presente Ley, el 35% se destinará a la carrera académica y capacitación en beneficio del docente universitario; el 55% para investigación e inversión inclusive la infraestructura física y el equipamiento; y el 10% para cursos y becas de postgrado; y,	1996
Ley de Educación Superior	Art. 29.- Distribución de los incrementos. – La distribución de los incrementos del FOPEDEUPO que el Estado asigne en el futuro será determinada por el Consejo de Educación Superior en base a los informes de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.	2010
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	DÉCIMA CUARTA. - Los gastos permanentes en educación, (...) que se venían financiando con la recaudación tributaria por la actividad hidrocarburífera, que se vean afectados por los menores ingresos tributarios generados como consecuencia de la renegociación de los contratos petroleros (...) podrán financiarse, a partir del año 2011, con ingresos no permanentes, a fin de compensar dicho desfase por el plazo de cuatro ejercicios fiscales posteriores a la vigencia de este Código.	2010

En la tabla podemos identificar que la norma suprema establece que el financiamiento del derecho a la educación es prioritario, este se financiará con ingresos permanentes y solo excepcionalmente con ingresos no permanentes. Sin embargo, conforme con la normativa de menor jerarquía, encontramos que la excepcionalidad pasó a ser la regla por cuatro ciclos fiscales a partir del año 2011.

Este ejemplo de relación de organización de financiamiento de gastos para la protección del derecho a la educación indica que el financiamiento del derecho cambió, lo que implica que el proceso de verifica-

ción de gastos deberá considerar este ajuste y observar los cambios en la ejecución del gasto efectivo.

En esos términos, la evaluación de la aplicación de estas normas de menor jerarquía implicaría el estudio de las modificaciones que, por consecuencia de estas normas, reorganizaron el Presupuesto General del Estado, que deberían traducirse en informes técnicos que adviertan los cambios observados por aplicación de las referidas normas. Lo que, además permitirá además evaluar cómo se ha garantizado el referido derecho, quien efectivamente accedieron, si la protección aumentó o disminuyó porque disminuyó el presupuesto.

En cuanto a las dificultades de poner en marcha cada una de las tareas y criterios jurisprudenciales útiles para la evaluación de las leyes, es de apuntar que son de diversa índole, entre ellas la disponibilidad de recursos humanos, operativos, administrativos, económicos que permitan la implementación de un equipo de profesionales expertos en las diferentes ramas del saber que de manera especializada delimiten el objeto de estudio dentro de una misma ley a ser evaluada, y que todos sus resultados interdisciplinarios se complementen para proponer una solución viable.

Para hacer un análisis lo más cercano a la realizada posible, es necesario contar con la información en cualquier medio que se encuentre, sea digital o físico, que sea oficial, es decir, entregada por las diferentes instituciones acreditadas del Estado, de tal manera que no haya duda de que se está trabajando sobre datos ciertos, útiles para la transformación de la realidad.

Finalmente, el tiempo del que se disponga para obtener la información, identificar un problema, establecer un método de investigación conforme a la disciplina que se pretende estudiar, el requerir datos especializados, evaluar los beneficios y dificultades, así como evidenciar los resultados y proponer una solución factible para la ley, será el factor que determine la calidad de la misma. En consecuencia, por la dificultad de la problemá-

tica a resolver, así como la urgencia con la que se requiera de una solución, el tiempo será un aliado o un enemigo del proceso de evaluación.

c. Una propuesta de transformación⁶⁵

Para que una transformación suceda es preciso imaginar el camino, el trayecto del cambio, el “cómo llegar desde aquí hasta allí.” (Olin Wright, 2013, p.86). Debido a la vasta diversidad de cualidades de la realidad contextual y a que su comprensión y regulación es el fin mismo del derecho, la evaluación de esta también resultaría una tarea igual de amplia e inabordable si no se plantean mecanismos que permitan identificar los principales problemas de implementación. Es entonces necesario precisar qué criterios de cumplimiento normativo deben ser atendidos por los creadores de las normas, como la organización de la información, el ámbito de estudio y el enfoque concreto de evaluación en aspectos sobre los cuales se ha de medir la acogida, aceptación o impacto de la implementación de la norma, un ejemplo concreto de esto son las “alternativas a la regulación, estimación y costos, beneficios, necesidades de los particulares”. (García Escudero-Márquez, 2010, p. 314)

Una de las alternativas que se propone para efectos de este esquema sobre una forma de evaluación de las leyes es preguntarse ¿Cuáles son los criterios de control de constitucionalidad de la ley?

La referida pregunta no consta en los cuestionarios propuestos por la técnica legislativa,⁶⁶ y su respuesta se desprende de la lectura de algunas sentencias emitidas por la Corte Constitucional, mismas que se indican a continuación, cuyo orden responde a la cronología de su publicación y se han estudiado para efectos de extraer los siguientes criterios:

65. La idea original de E. Olin Wright es “Una Teoría de la Transformación”, se identifican los elementos: diagnóstico y crítica, desarrollo de las alternativas y la teoría de la transformación que, este punto se adapta a una “propuesta” de transformación.

66. A decir de los métodos de evaluación de la ley, desde la técnica legislativa, algunos estudios coinciden en que tanto para la creación como para la redacción de las leyes existen las listas de chequeo que consisten en dar respuesta a cuestionarios que tienen por propósito verificar las necesidades de creación de las normas, así: ¿Qué relación existe entre la realidad social y la ley? ¿Quiénes son los sujetos obligados al cumplimiento de la ley? ¿Quiénes son los sujetos beneficiarios de la ley? ¿Cuáles las instituciones relacionadas?

TABLA NO. 3
CONTROL CONSTITUCIONAL

Instrumento Sentencia	Criterios para incorporar
001-009-SIN-CC 06 de mayo de 2009	Las decisiones se toman luego de que se hayan considerado los intereses sociales, cuidadosamente.
001-10-SIN-CC 8 de marzo de 2010	El principio de aplicación directa de la Constitución implica: a) examinar y comparar todas las normas con las disposiciones constitucionales; b) que aplica frente a la ausencia de ley o por evidentes contradicciones con la Constitución; y, c) interpretar conforme a la Constitución.
002-18-SIN-CC 21 de marzo de 2018	No existe un sujeto determinado de afectación, ha de entenderse como el sujeto afectado a toda la colectividad.
	Respetar el umbral mínimo de protección de un derecho.
	Interactuar en armonía con el contenido de los principios que la Carta Suprema.
	Evidencia de la realización de estudios actuariales que permitan evaluar alternativas.
	La construcción de la norma evidencie los resultados de la participación de los grupos afectados en el procedimiento de formación de la ley, que permita calificarla de “verdadera”.
	Evidenciar que a la elección de la medida le precedió la mínima; de los posibles efectos discriminatorios; de los impactos de la medida en el disfrute y ejercicio del derecho en cuestión.
003-09-SIN-CC 23 de julio	Contar con estándares probatorios y argumentativos necesarios para justificar la adopción de una medida o norma (ley).
	Identificar el régimen de competencias generales, específicas y concurrentes que constan en la Constitución.

009-13-SIN-CC 14 de agosto de 2013	Considerar el procedimiento para la aprobación y publicación de cada tipo de ley.
010-18-SIN-CC 16 de mayo de 2018	Atender a los principios constitucionales que establecen límites o alcances permisibles en la regulación de una materia en especial ejemplo: tributos capacidad contributiva y no confiscatoriedad.
002-18-SIN-CC 21 de marzo de 2018	En cuanto a las afectaciones presupuestarias, la norma debe considerar los recursos que efectivamente se requieren para solventar las necesidades de un derecho específico y si son efectivamente las indicadas en la norma, debidamente verificables y no otras.
	Indicar bajo qué criterios se resolverían eventuales controversias entre administración central, el organismo de administración de recursos y el sujeto de la ley.

Cabe recalcar que los criterios jurisprudenciales antes indicados persiguen corregir irregularidades que existan en la promulgación y contenido de leyes o actos normativos con efectos generales, así como rescatar su conformidad con la Constitución y, de esa manera, pacificar y no recrudecer los conflictos constitucionales que hayan podido generarse a partir de su emisión⁶⁷.

Finalmente, no podemos dejar de lado, el hecho de que se verifique el ámbito de temporalidad y vigencia de las normas, de acuerdo con el instrumento de mayor jerarquía normativa como es la Constitución vigente, que no se debe perder de vista a la hora de desarrollar las normas y evaluarlas.

4. Conclusiones

- a) Las mismas ciencias jurídicas, sociológicas o económicas tendrán sus propios métodos y formas de acercarse al objeto de estudio sea la ley, la sociedad o la institución que la conforma.

⁶⁷. Sentencia de la Corte Constitucional 001-10-SIN-CC. Se refiere a la “Ley de Minería”. 18 de marzo, 2010.

- b) Los métodos de evaluación y control de las leyes pueden ser diversos si se los relaciona conforme con las disciplinas, materias o ciencias en cuestión.
- c) Es necesario verificar el contexto social, económico y político en el que se crea una norma, es decir, que existirán diferencias entre aquellas que fueron aprobadas mediante decreto supremo cuando regía en el país la dictadura militar y aquellas que se dictaron dentro de un Estado democrático o, en su defecto, que fueron emitidas dentro de un estado de excepción.
- d) La Corte Constitucional emite decisiones jurisprudenciales que, estudiadas en su conjunto y con un enfoque evaluativo en relación con la ley, podrían convertirse en criterios de mejoramiento de calidad de las leyes y de organización de cuentas en relación con los derechos y principios que la Constitución contiene.
- e) La vigencia de una norma debe ir acompañada del impacto económico que la implementación de esta ha implicado, identificando con especificidad y claro detalle las variaciones en el Presupuesto General del Estado y el ejercicio económico al que aplica.
- f) Es preciso obtener información propia, directa y canalizar la secundaria con la que se pueda evaluar la ley y, además, que esta se materialice en informes que puedan tomarse en cuenta en un nuevo proyecto de ley.
- g) Es oportuno establecer un mecanismo de coordinación entre el ente de control constitucional, el ente rector de las finanzas públicas y el legislador que permita comunicar mediante informe qué leyes han sido objeto de control y cuentan con afectación presupuestara que debiera observarse y ser resuelta.
- h) Se aconseja también establecer un mecanismo de coordinación entre el ente de control constitucional y el legislador que permita identificar, dar seguimiento y comunicar qué leyes han sido objeto de control con especificación de los imperfectos que se hayan detectado en la ley.
- i) Las modificaciones legales relacionadas con el Presupuesto General del Estado deben tener mayor cuidado en la previsión de un estudio espe-

cializado que identifique la relación entre la necesidad que es objeto de la norma, el derecho a garantizar, los principios aplicables y la verificación de la disponibilidad económica real que permita su realización con la indicación del ejercicio fiscal al que aplicaría el gasto, es decir, que un documento de afirmación de una posibilidad incierta no es suficiente.

- j) El proceso de evaluación de las leyes amerita contar con recursos humanos, operativos, administrativos y económicos que permitan llevar a cabo el proceso.

Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel. 2013, “Los instrumentos de transparencia y probidad”. En *¿Parlamentos abiertos?: análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2001, “Los principios de aplicación de los derechos”. En *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Cotopaxi-Ecuador: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos-INREDH.
- Baselga García-Escudero, Pilar. 2009, “*Materiales para el estudio de la Técnica Legislativa*”. Revista de las Cortes Generales de España.
- Cano Jaramillo, Carlos Arturo. 1997, “Habilidades requeridas para construir el texto jurídico”. En *La redacción del Texto Jurídico*. Editorial Lino-tipia Bolívar.
- Ferrajoli, Luigi. 2007, “Teoría del derecho”. *Principia Iuris, Teoría del derecho y de la democracia*. Trotta Editorial.
- García Escudero-Márquez, Piedad. 2010, “La evaluación legislativa”. En *Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de la ley?* Thompson.
- Guastini, Ricardo. 2000, “La Constitución como límite a la legislación” En *Teoría de la Constitución Universidad Nacional Autónoma de México*.

Editado por Miguel Carbonell. México: Doctrina Jurídica Contemporánea.

Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R. 2011, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo XXI Editores.

Luciano Parejo Alfonso, “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional”, *Sentencia de 08 de abril*, España (1981)

Maldonado, Mauricio. “Límites y contenido esencial de los derechos (un marco conceptual problemático)” *Revista del Estado de la Universidad Externado de Colombia*, no. 47. (2020)

Olin Wright, Erik. “Los Puntos de la Brújula, hacia una alternativa socialista”. *Marxismo Crítico* (2013), <http://www.forocomunista.com/t27419-los-puntos-de-la-brujula-hacia-una-alternativa-socialista-articulo-de-erik> (Consultado el 20-05-2020).

Pérez Bourbon, Héctor. *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Svetaz, María Alejandra. “La calidad de leyes y la técnica legislativa”. En *Compendio de Técnica Legislativa para la construcción de leyes*. Quito: Asamblea Nacional, 2013.

Troya Jaramillo, José Vicente. *El Derecho al Gasto Público especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos*. Bogotá: Editorial TEMIS, 2014

Otras Fuentes

Constitución de la República del Ecuador. Quito, 2008.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306, del 22 de octubre de 2010.

Comisión Internacional de Derechos Humanos, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo facultativo”,

(México 2012): https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf (Consultado 31-05-2020).

Comisión Internacional de Derechos Humanos, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo facultativo”, (México 2012): https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf (Consultado 31-05-2020).

Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador”.

Red DESC, “Observación general no. 13: El derecho a la educación, artículo 13” <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>, (Consultado 31 de agosto 2020).

Ley de Educación Superior, Registro Oficial Suplemento No. 298 de 12 de octubre de 2010.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento 642, 27 de julio 2009.

Jurisprudencia

Sentencia de la Corte Constitucional 001-009-SIN-CC. “Conformación del CONAZOFRA, Ley de Zonas Francas”. 06 de mayo, 2009.

Sentencia de la Corte Constitucional 001-10-SIN-CC. Se refiere a la “Ley de Minería”. 18 de marzo, 2010.

Sentencia de la Corte Constitucional 001-11-SIN-CC. Se refiere al “artículo 23 del Código Civil sobre el parentesco”. 14 de abril, 2011.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 019-16- SIN-CCDE. Se refiere a “el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social”. 22 de marzo, 2016.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 002-18-SIN-CC. Se refiere a “la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar”. 21 de marzo, 2018.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 003-09-SIN-CC. Se refiere a “los actos administrativos contenidos en los oficios no. 5569 de 05 de enero y 5929 de 03 de febrero del 2009, emanados del Procurador General del Estado”. 23 de julio, 2009.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 003-18-SIN-CC. Se refiere a “la acción en contra de la Ordenanza municipal Salitre Antenas móviles”. 28 de marzo, 2018.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 005-17-SIN-CC. Se refiere a “la acción en contra del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos (reformado mediante la Ley no. 2007- 85 reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicada en el Registro Oficial no. 170 del 14 de septiembre de 2007) y artículo 20 primero y segundo incisos del Reglamento a la Ley no. 2007-85 reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el Registro Oficial No. 331 del 7 de mayo de 2008”. 08 de marzo, 2017.

Sentencia de la Corte Constitucional No. 005-18-SIN-CC. Se refiere a “la acción en contra del artículo 3 de la Ley General de Seguros, publicada en el Registro Oficial de 03 de abril de 1998, que posteriormente fue incorporada en el libro III del-Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial no. 332 de 12 de septiembre de 2014”. 25 de abril, 2018.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 006-14-SIN-CC. Se refiere a “la acción en contra del artículo 3 de la Ley de Ejercicio Profesional de Óptica y Optometría, publicada en el Registro Oficial no. 880 del 23 de Julio de 1979. 24 de septiembre, 2014.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 007-14-SIN-CC. Se refiere a “el artículo 70 primer inciso de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, promulgada en el suplemento del Registro Oficial no. 22 del 9 de septiembre, 2009”. 22 de octubre, 2014.

Sentencia de la Corte Constitucional no. 009-13-SIN-CC Se refiere a “la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. 14 de agosto, 2013.

TÍTULO IV

EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN EL PARLAMENTO ECUATORIANO

CAPÍTULO I

LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD EN FRONTERAS: UNA MIRADA DESDE EL PROCESO DE EVALUACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE DESARROLLO FRONTERIZO

As. Silvia Salgado Andrade⁶⁸

En julio de 2019 el Pleno de la Asamblea Nacional de Ecuador resolvería emprender un proceso de evaluación a la aplicación de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo -LODF- que fue aprobada en mayo de 2018 y entraría en vigencia en el mismo mes. El mencionado marco legal, que constituía una demanda de largo tiempo de las poblaciones y territorios ubicados en el cordón fronterizo para posibilitar una atención preferencial en estas zonas y así combatir los múltiples escenarios de vulnerabilidad que atraviesan, estuvo postergado de la agenda legislativa desde febrero de 2012 cuando el Ejecutivo vetara totalmente el Proyecto de Ley anterior acusando de “innecesarios” aspectos como el aumento en la ponderación a favor de la población fronteriza o la regulación sobre tratados y acuerdos que serían ya normados en otros cuerpos legales.

Así, con la vigencia de poco más de un año de la ley aprobada y con la necesidad de dar respuestas efectivas a las poblaciones que justamente han demandado acciones concretas del Estado en las zonas de frontera, el ya existente Grupo Parlamentario Fronterizo (GPF) asumiría la tarea de evaluar la aplicación de la LODF. Tres fueron los objetivos fundamentales que abordaría el grupo en mencionado proceso: 1) caracterización de la situación en los territorios de frontera; 2) identificación de políticas públicas, planes, programas y proyectos aplicados desde las instituciones públicas en consonancia

68. Asambleísta por la provincia de Imbabura. Coordinadora del Grupo Parlamentario Fronterizo. Máster en Derechos Humanos, Especialidad en Discapacidades por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Licenciada en Ciencias de la Educación mención en Administración Educativa por la Universidad Tecnológica Equinoccial. Tiene un diplomado en Políticas Públicas e Integración por el Instituto de Desarrollo Legislativo de Colombia.

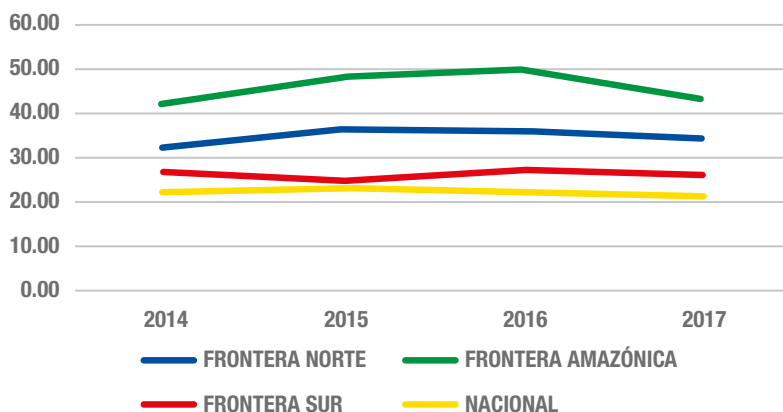
(o no) con la Ley de Desarrollo Fronterizo, y; 3) planteamiento de una hoja de ruta para la reforma a la ley. Para ello, el GPF establecería un acuerdo estratégico con las instancias asociativas de los gobiernos locales -entiéndase el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare)- para acompañar la evaluación, brindar un soporte técnico y territorializado al proceso y, además, generar un canal de diálogo virtuoso entre los actores.

1. La situación en las fronteras

El punto de partida planteado por el Grupo Fronterizo fue el de caracterizar la situación que atraviesan las poblaciones de frontera. En ese sentido, un primer elemento de análisis para comprender la situación de vulnerabilidad que atraviesan los territorios y las zonas de frontera pasa por reconocer el lugar periférico en la distribución del poder y los recursos del Estado que ocupan estos poblados.

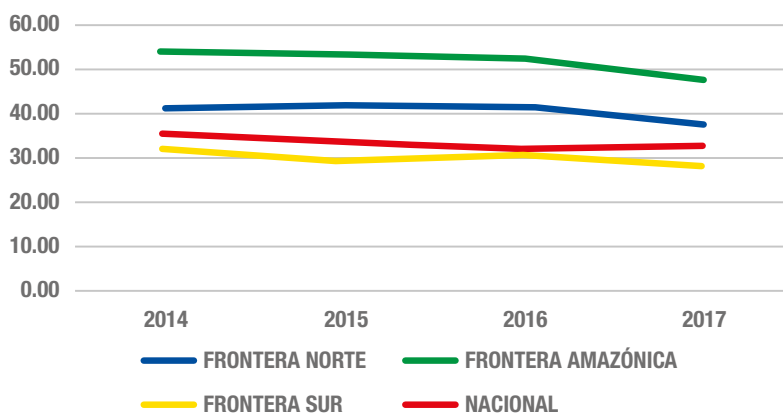
Como lo reconoce Tarrow (1979), las periferias están condicionadas tanto en aspectos de orden cultural, económico y administrativo por los grandes centros. Para el caso, los territorios fronterizos -que vienen a ser las periferias- tienen un intenso grado de dependencia del centro político-administrativo (Quito y las respectivas capitales de provincia) acentuado por un modelo de distribución de poder y recursos (expresado fundamentalmente en el Cootad) que favorece niveles agregados de gobierno (cantonales y provinciales) y de mayor concentración poblacional. Esto se expresa, por ejemplo, en la capacidad de inversión pública local para reducir las brechas de pobreza, necesidades básicas, analfabetismo, desempleo o inseguridad.

Tal y como lo evidencian los siguientes gráficos, la situación en fronteras, a 2017 expresaba mayor incidencia de la pobreza por ingresos en relación con el promedio nacional -en particular en aquella amazónica- (gráfico 1); un mayor índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas -NBI- (gráfico 2), y; una tasa de analfabetismo mayor en estas zonas que en el resto del país:

Gráfico 1: Incidencia de pobreza por ingresos

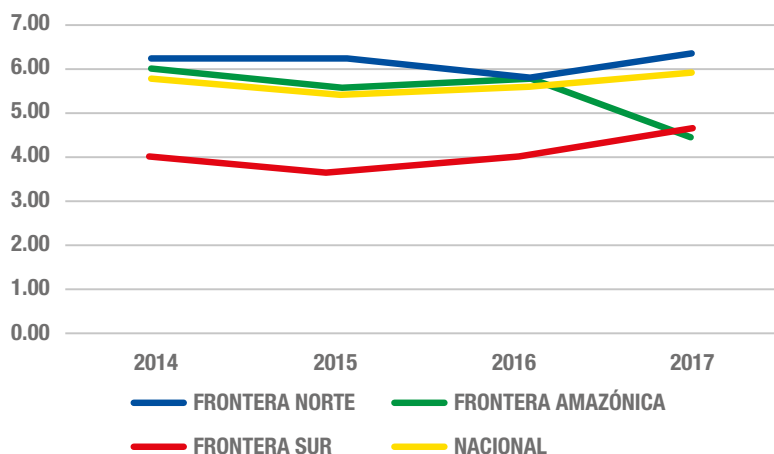
Fuente: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador

Elaboración: Congope

Gráfico 2: Pobreza por NBI

Fuente: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador

Elaboración: Congope

Gráfico 3: Tasa analfabetismo

Fuente: Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador

Elaboración: Congope

Un segundo elemento está relacionado con la fragilidad en términos económico-productivos y de competencia en comparación a las poblaciones del otro lado de la frontera (en particular en la frontera norte y sur) que influye, de manera directa en la situación de empleo, acceso a bienes y servicios y, por ende, para profundizar la situación de vulnerabilidad.

Según el propio Congope, en exposición realizada ante el Grupo Parlamentario en agosto de 2019, la situación en fronteras debe mirarse desde varias aristas y brechas que dan cuenta de la sensible realidad que atraviesan las poblaciones ubicadas en el cordón fronterizo (tabla 1).

Tabla 1: Brechas en frontera

<p>Existe una disminución de las exportaciones en relación al crecimiento que se presenta a nivel nacional.</p> <p>El VAB de los territorios de frontera Amazónico, Norte y Sur representan aproximadamente el 5,23%, 7,28% y 5,66% respectivamente del total del VAB Nacional</p>	<p>La mayoría de territorios fronterizos se consideran como las provincias menos competitivas según el IUCP del MIPRO.</p> <p>Su desempeño económico es de igual forma medio - bajo.</p> <p>La tasa de desempleo se agrava en la Frontera Sur (3,17) y Frontera Norte (6,53) en relación a la tasa nacional (4,6)</p>
<p>La brecha de pobreza por ingresos se agrava en frontera Norte (34,4%) y Amazónica (43,33%) en relación al índice Nacional (21,50%).</p> <p>La pobreza por NBI presenta mayor severidad en frontera Norte (36,90%) y Amazónica (48,60%) en relación al índice Nacional (32,1%)</p>	<p>Los índices de muertes por violencia o por accidentes se agravan en la frontera Amazónica (31,43%) y la norte (21,35%) en relación al índice nacional (13,9%).</p> <p>Situación que puede demostrar los problemas vinculados a movilidad humana y tráfico de drogas.</p>

Fuente: Congope, 2019

2. La evaluación de la Ley de Desarrollo Fronterizo

Entre el 8 de agosto y el 26 de noviembre de 2019 -periodo en el que se llevó adelante la evaluación a la ley- el Grupo Parlamentario Fronterizo realizó 27 sesiones de trabajo. En 21 de ellas recibió la comparecencia de 7 Ministros de Estado, 8 delegados de Ministros; 2 Secretarías, 3 Direcciones Nacionales y 1 Agencia Nacional. Además, se contó con la participación y soporte permanente de delegados de Congope, AME, Conagopare. A continuación se propone un análisis y valoración de los aspectos más importantes identificados y sobre todo omitidos en la aplicación de la Ley, clasificados por los ejes centrales de la misma.

3. Sobre los propósitos de la ley

La Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo en el Capítulo I relacionado con las Generalidades, desarrolla desde el artículo 1 al artículo 4 los propósitos de la Ley, dentro de los cuales se encuentran su objeto, ámbito, fines y objetivos.

Un elemento de especial particularidad en la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo es el establecimiento legal de un orden jurídico temporal para los 40 kilómetros de la línea de frontera, constituyéndose en una suerte de acción afirmativa no en el ámbito personal para el ejercicio de derechos subjetivos, sino en el ámbito territorial y material para el desarrollo de políticas públicas, así como el gasto e inversión pública en diversos temas por parte de instancias en todos los niveles de gobierno; por supuesto que, una vez que se implementen las políticas públicas esto trascenderá en el ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos de los habitantes de la región; y, en los derechos de la naturaleza que correspondan.

El carácter temporal de este orden jurídico en la frontera, se asimila al carácter temporal de las medidas de acción afirmativa en materia de derechos humanos, puesto que, una vez que las condiciones objetivas y materiales del cordón fronterizo muestren que la zona ha superado las vulnerabilidades estructurales económicas y sociales, en teoría la Ley debería derogarse.

Las instituciones comparecientes a las sesiones del Grupo Parlamentario Fronterizo, presentaron información que dio cuenta que sus políticas, programas, planes, proyectos, acciones y recursos daban respuesta al cumplimiento general de sus obligaciones en el marco de sus competencias; por lo tanto, se puede afirmar que las instituciones del Gobierno no tuvieron como objetivo implementar estrategias en cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, sin embargo, las acciones e inversiones realizadas contribuyen de manera indirecta al cumplimiento de esta Ley.

4. Sobre la atención preferencial para la frontera

La Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo desarrolla el Capítulo II para tratar la atención preferencial de los cantones y las parroquias rurales inclui-

das en los 40 kilómetros desde el artículo 5 al 8, en los cuales aborda el tema relativo al incremento de la ponderación a favor de la población fronteriza, hace relación al desarrollo y protección del conocimiento y concluye tratando el tema de los Acuerdos de Paz y los tratados fronterizos; sin embargo, se debe mencionar que la Ley en su conjunto y en sus diversos Títulos y Capítulos plantea acciones y política pública preferencial.

De acuerdo con el proceso de evaluación realizado y con base en la información proporcionada por las instituciones públicas, se puede sostener que ha existido una omisión sistemática al cumplimiento de la Ley, en materia de atención preferencial para la frontera. De manera específica: 1) No se cuenta con políticas, programas y proyectos, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo que evidencie su aprobación y ejecución con el aval del ente nacional de planificación (artículo 5); 2) respecto a la realización preferencial de estudios e investigaciones para la protección del conocimiento, ni el Ministerio de Educación, ni el Ministerio de Cultura entregaron información que dé cuenta del cumplimiento de acciones para tal fin, menos aún, en coordinación con los GAD (artículo 7) y; 3) sobre el intercambio de productos destinados al uso o consumo doméstico entre las poblaciones fronterizas, libre de formalidades y del pago de tributos al comercio exterior, dentro de los límites definidos por la autoridad aduanera; se evidencia que la SENAIE impulsó un solo programa que cubre esta expectativa preferencial a través de la denominada “Canasta Transfronteriza” exclusivamente en la provincia de Carchi; sin embargo, no se cuenta con una política pública, programa o plan que permita cumplir de manera integral en todo el cordón fronterizo con el mandato de la Ley sobre esta materia (artículo 8).

5. Sobre la planificación del desarrollo fronterizo

La Sección Segunda de la Ley establece el acápite de la Planificación del Desarrollo Fronterizo desde el artículo 9 hasta el artículo 20. En este acápite se abordan temas relacionados con el desarrollo de un plan cuatrianual, la articulación con el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, los contenidos mínimos por considerar dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el establecimiento de la prioridad presupuestaria, el seguimiento y evaluación

de las políticas para la frontera, la participación ciudadana en la construcción de los planes y políticas para la región, la coordinación con asociaciones y gremios, la constitución del Comité Nacional Intersectorial de Fronteras y de los Comités Territoriales Intersectoriales, el fortalecimiento institucional y la mayor presencia de las entidades del Estado en el cordón fronterizo, el mancomunamiento de los GAD locales y el hermanamiento con autoridades locales de los países vecinos.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Sección de la Ley tiene un rol fundamental el ente rector de la planificación del Estado; es decir, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, instancia responsable de articular el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Sectoriales y Territoriales específicos y con el Plan Anual de Inversiones del Presupuesto General del Estado en el que debe constar el tratamiento preferencial y diferenciado para la región.

El rol cumplido por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador desde la promulgación de la Ley en mayo de 2018 hasta la presente fecha, constituye el principal motivo por el cual la aplicación de la Ley Fronteriza no cumple con las disposiciones emitidas, puesto que la limitada gestión de esta Secretaría Técnica en su calidad de entidad rectora de la planificación y responsable de la articulación institucional no ha dinamizado las acciones básicas y sustanciales para implementar la Ley Fronteriza, como es la aprobación del Reglamento General y su publicación en el Registro Oficial. De hecho, la gestión del Grupo Parlamentario Fronterizo en agosto y octubre de 2019, fue la que motivó para que la Secretaría Jurídica de la Presidencia emita el Reglamento General, cuya publicación se realizó en noviembre de 2019.

6. Sobre la cultura de paz y buena vecindad

La cultura de paz y buena vecindad constituye uno de los ejes sustanciales de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, puesto que caracteriza una situación especial y específica que le es propia a esta Región, al ubicarse en los límites territoriales del país. En consecuencia, los asuntos de soberanía, paz, relaciones internacionales, binacionales y buena vecindad son trascendentes; a lo que se suma un tratamiento diferente en relación con su desarrollo socio económico, como veremos posteriormente.

El Capítulo III de la Ley desarrolla el ámbito de la cultura de paz desde el artículo 21 hasta el artículo 28, destacando la necesidad de contar con contenidos educativos y culturales que promuevan la cultura de paz y buena vecindad, sustentando lo trascendente de articular procesos interinstitucionales para brindar seguridad a las personas, erradicar toda forma de violencia, formular conjuntamente con los GAD, información y comunicación que aporte con este fin: garantizar la participación ciudadana en estos procesos y velar por los derechos de los pueblos indígenas cuyos territorios ancestrales se encuentran divididos por los límites fronterizos.

De la información recabada durante las comparecencias, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura no detallaron si cuentan con el desarrollo de contenidos específicos en programas o proyectos institucionales que lleven adelante y que aporten a la construcción de una cultura de paz y buena vecindad (artículo 22, núm. 2). Asimismo, durante las comparecencias no se pudo conocer si se han desarrollado o implementado mecanismos preferentes de atención y vigilancia por parte de la Función Judicial para garantizar el acceso a la justicia y la seguridad jurídica en las zonas fronterizas; debido a que no se contó con la participación del Consejo Nacional de la Judicatura, por lo cual, quedó pendiente levantar esta información (artículo 23).

Respecto a las políticas públicas dirigidas a la erradicación de la violencia contra la mujer así como las medidas de acción afirmativa y atención preferencial en esta materia, en el cordón fronterizo, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales y parroquiales, no se pudo verificar su cumplimiento, debido a que la Secretaría de Derechos Humanos responsable de este tema no participó de las comparecencias. Queda pendiente levantar esta información para verificar si se cumple o no con el mandato legal (artículo 24).

Ninguna de las instituciones comparecientes y cuyo mandato tenía relación con la construcción de la cultura de paz y buena vecindad informó sobre el impulso de acciones preferentes para mejorar el desarrollo socio organizativo e identitario de la sociedad civil en las zonas fronterizas; constituyendo una acción pendiente de desarrollo e implementación por toda la ins-

titucionalidad en los distintos niveles de gobierno (artículo 27). Por otra parte, el trabajo binacional para abordar la situación de las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades, cuyos territorios ancestrales se encuentren divididos por las líneas de frontera con los países vecinos, está en ciernes, en consecuencia, no se evidencia ningún tratamiento de carácter preferencial como lo establece el artículo 28 de la Ley. Finalmente, el Grupo Parlamentario Fronterizo evidenció que persiste una suerte de criminalización a la población de frontera debido al complejo establecimiento del crimen organizado. Además, no se da un tratamiento desde el Estado con enfoque específico para abordar el crimen transnacional, condicionando así el ejercicio de derechos humanos de la población a nombre de la política de seguridad nacional. Se criminaliza y estigmatiza la situación del ciudadano fronterizo.

7. Sobre el desarrollo socio-económico

La Ley incluye en el Capítulo IV el tratamiento del tema socio económico del artículo 29 al artículo 49, desarrollando sus contenidos en cinco grandes ámbitos así: 1) la responsabilidad del Estado, los estímulos para el desarrollo y los créditos preferenciales; 2) el desarrollo agropecuario, forestal, acuícola y pesquero artesanal; 3) el desarrollo comercial e industrial; 4) la promoción del turismo y la protección y aprovechamiento de la biodiversidad; y, 5) el desarrollo profesional y laboral.

El desarrollo socio económico constituye otro eje sustancial de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, cuyo objetivo central es “[...] la atención preferencial del Estado [...] - para - lograr cambios sociales tendientes a la erradicación de la pobreza y a la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo y sustentable, que asegure la distribución adecuada de los beneficios y genere trabajo digno a sus poblaciones, propiciando un desarrollo armónico, endógeno, equitativo y sustentable, que reduzca la emigración forzada y el desarraigo cultural y económico de dichas poblaciones a cuyo efecto se respetarán sus prácticas culturales [...]” (artículo 29).

De la información proporcionada por las instituciones públicas sobre el cumplimiento de la ley en relación con el desarrollo socio-económico de

las zonas de frontera, se puede evidenciar que: 1) No se cuenta con información de líneas de crédito preferenciales para el desarrollo de actividades socio económicas en la región. (artículo 30, número 3); 2) No se reporta por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas ni se cuenta con información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de destinar un porcentaje obligatorio de la inversión en vías de penetración hacia las comunidades rurales fronteriza. (artículo 30 número 5); 3) tampoco se cuenta con un procedimiento específico y preferencial para el acceso al crédito. (artículo 30, número 6); 4) se desconoce de la existencia de márgenes específicos de preferencia a favor de organizaciones de economía popular y solidaria y unidades económicas populares en los procedimientos de contratación pública. (artículo 30, número 7); 5) no se conoce sobre la existencia de líneas de crédito preferenciales en las instituciones financieras públicas para capital de trabajo y nuevas inversiones productivas. (artículo 31, número 3); 6) no se reporta de la existencia de un porcentaje de inversión en el Instituto de Economía Popular y Solidaria para financiar proyectos productivos. (artículo 31, número 4); 7) no se conoce de la existencia de un porcentaje del fondo del sector financiero estatal orientado para el sector agropecuario. (artículo 32); 8) no se reporta una línea de crédito preferencial y específico para el desarrollo empresarial e industrial por parte del Ministerio de la Producción (artículos 32 y 9) se desconoce de la existencia de seguros crediticios con el máximo de subsidio posible por parte de las Instituciones financieras estatales (artículo 32).

Sobre el desarrollo agropecuario, forestal, acuícola y pesquero artesanal, las comparecencias de las instituciones del ramo evidencian que: 1) no se cuenta con un procedimiento que prevea la atención preferencial para la aplicación del seguro agrícola en zonas de frontera por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (artículo 34); tampoco se evidencia la existencia de salvaguardias, vedas u otras medidas que impidan la competencia desleal, contrabando, especulación o explotación ilegal de recursos marinos costeros en las zonas de frontera pesquera (artículo 35) y; no se reconoce la existencia de programas de inversión pública e incentivos para la atención preferente en la actividad pesquera y camaronera artesanal en las zonas de frontera

promovido por el Ministerio de la Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (artículo 37).

En cuanto al desarrollo del comercio y la industria, la información proporcionada por las entidades del Estado evidencia que: 1) no existen incentivos específicos para empresas pequeñas, medianas y grandes y las de la economía popular y solidaria, de carácter nacional, que desarrollen acciones en la zona de frontera por parte del Instituto de la Economía Popular y Solidaria. (artículo 38); 2) se desarrollan experiencias aisladas de asistencia técnica y financiera para promocionar marcas propias en la frontera pero no hay política preferencial exclusiva para la región por parte del Ministerio de la Producción (artículo 40); 3) se ha desarrollado una experiencia específica en la provincia de Loja, en la ciudad de Zapotillo para declarar una Zona de Especial Desarrollo Económico. Sin embargo, no se cuenta aún con una política que se enfoque de manera preferencial en la zona fronteriza para impulsar las ZEDE, y; 4) no existen planes prioritarios para el desarrollo del Turismo comunitario y rural en zonas de frontera (artículo 43)⁶⁹.

En relación con el turismo y la biodiversidad, las carteras de Estado comparecientes al Proceso de Evaluación de la Ley, evidencian que no cuentan con políticas de atención preferencial para el turismo comunitario y rural de las zonas de frontera así como programas de comunicación que promuevan esta actividad (artículo 43). De la misma forma y como ha sido la constante, no se reconocen tampoco políticas públicas específicas para proteger la biodiversidad de los territorios fronterizos en coordinación con los GAD.

El último aspecto del eje de desarrollo económico de la Ley, tiene que ver con el desarrollo profesional y laboral. Siguiendo lo estipulado por la norma y de acuerdo con la propia información proporcionada por las entidades públicas del área, se identifica que no existe bonificación económica mensual para servidores públicos de frontera y tampoco se registran casos de cambio y promoción de servidores públicos realizados de manera preferente (artículo

69. Es preciso mencionar que la Ciudad del Conocimiento fue declarada Zona Especial de Desarrollo Económico, en una extensión 4.200 hectáreas, mediante Resolución No. CSP-2013-04EX-03 de 20 de septiembre de 2013, por parte del Consejo Sectorial de la Producción y por el tiempo de 20 años.

47). Por otra parte, como lo establece el artículo 48 de la Ley, en relación con la ocupación de vacantes de servidores públicos con preferencia de la localidad y de incentivos en la contratación de empleados de la zona de frontera para empresas privadas, tampoco se registra información.

8. Sobre el reglamento de la ley

El Grupo Parlamentario Fronterizo, en el marco de la evaluación del cumplimiento de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, realizó un análisis del contenido de su Reglamento General; por lo que, con el ánimo de aportar en la construcción integral de la normativa que regule la atención preferencial para la zona de Frontera, así como con los procesos y procedimientos pertinentes para el efecto, emitió varias observaciones para la valoración de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador.

En general, los reglamentos establecen los procesos, procedimientos y flujos para la implementación de una ley, consecuentemente, un reglamento no puede derogar, modificar, ampliar o restringir el contenido de la ley, fundamentalmente por respetar y garantizar el principio de reserva legal, que establece que la facultad de legislar es exclusiva del Parlamento. En ese sentido, desde el GPF se plantearon observaciones en tres ámbitos:

1. Normas reglamentarias que contrarían el principio de reserva de ley;
2. Normas reglamentarias que se sugiere ampliar o modificar; y,
3. Omisión de normas reglamentarias necesarias para regular procesos o procedimientos dispuestos en la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo.

9. Principales conclusiones del proceso de evaluación

Luego de llevadas a cabo las comparecencias de las distintas instituciones del Estado ante el Grupo Parlamentario Fronterizo y de haber recibido de manera escrita la misma información relacionada con su desempeño en

relación con la frontera, las principales conclusiones que dejó el proceso de evaluación de la Ley de Desarrollo Fronterizo son las siguientes:

1. A partir de la aprobación y entrada en vigencia de la LODF, las instituciones del Estado no han aplicado políticas públicas, planes, programas y proyectos específicos para la atención a las zonas de frontera tal y como establece la norma para dar cumplimiento al carácter preferencial de la misma. La información presentada por las entidades da cuenta tanto de un desconocimiento de la vigencia de la ley como de la escasa voluntad institucional por adoptar acciones. Uno de los factores que influyeron en esto fue la tardía promulgación del Reglamento a la Ley por parte del Ejecutivo, lo que dejó por más de un año sin herramientas específicas para la operacionalización de las orientaciones normativas.
2. La política pública del Estado ecuatoriano en relación al desarrollo de las fronteras ha sido poco planificada, con evidentes limitaciones para propiciar la articulación sectorial y la coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La presencia estatal en varios de los territorios del cordón fronterizo es escasa: el aseguramiento de derechos como salud o educación resulta muy limitado; los programas de dinamización productiva y apoyo a la actividad agrícola son mínimos, las obras de vialidad no llegan a muchos poblados y la conectividad de servicios de telecomunicaciones es insuficiente. La condición periférica es así acentuada por un Estado central que, aun contando con un marco normativo para hacerlo, no genera las condiciones de impulso necesarias a los territorios fronterizos.
3. Otro de los aspectos sobre los que se puede concluir claramente es que no existe una articulación de la Ley de Fronteras con otras legislaciones que contienen regulaciones concurrentes. Principalmente con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, la Ley de Fomento Productivo, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, entre otras.

4. El tratamiento de la situación de los pueblos ancestrales en las zonas de frontera es marginal, pues no se establecen lineamientos que permitan tomar en cuenta su perspectiva para el desarrollo de la zona, así como el respeto al ejercicio de su autoridad en sus territorios y tierras comunitarias de posesión ancestral desde una perspectiva transfronteriza; así como mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social; la conservación de la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Así, de manera específica, el reconocimiento constitucional de un Estado plurinacional e intercultural no se encuentra debidamente ensamblado y traducido al marco de la Ley de Desarrollo Fronterizo aun cuando en el 80% de territorios atravesados por el cordón fronterizo, se desenvuelven pueblos y nacionalidades.
5. Si bien no corresponde de manera directa a la aplicación de la LODEF, un asunto que también evidenció el trabajo de evaluación desarrollado por el Grupo Fronterizo de la Asamblea Nacional fue que la aplicación del denominado “modelo de equidad” establecido en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización -Cootad- no ha disminuido la brecha social de las zonas de frontera que se hacía referencia al inicio de este documento. De manera puntual, ha sido la ponderación legal que considera un ciento cincuenta por ciento (150%) adicional en términos presupuestarios para los territorios de frontera que se ha evidenciado como limitada y poco influyente para la capacidad de gestión e inversión requerida en los territorios fronterizos.
6. Los recursos de cooperación para la zona de frontera provienen principalmente de ONG extranjeras, bilaterales y multilaterales, especialmente de EEUU, Alemania, España y Bélgica. Estos no se distribuyen de manera equitativa para el territorio de frontera sino que están determinados por el nivel de vínculo y negociación que puedan tener los actores locales con estos organismos. La cooperación está

destinada especialmente a organizaciones no gubernamentales extranjeras registradas con un 44%; el Gobierno Central con el 23%; organizaciones no gubernamentales locales el 15%; los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el 12%; y, las organizaciones de la sociedad civil con el 12%; sin que se evidencie un tratamiento preferencial para el cordón fronterizo. Las provincias que reciben mayor cooperación en su orden son Esmeraldas, Galápagos e Imbabura.

Por todo lo anterior, el Grupo Parlamentario concluye que la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo no ha conseguido desplegar acciones relevantes y efectivas para mejorar las condiciones de vida de la población y los territorios de frontera. La desigualdad expresada en términos de distribución de poder y recursos del Estado así como de las brechas socio-económicas evidenciadas, sigue siendo latente.

No ha existido una alteración significativa de la relación centro-periferia que condiciona tanto el acceso a bienes y servicios, el aseguramiento de derechos sociales y la actividad productiva de la población local. Por otra parte, la metodología de evaluación desarrollada por el GPF constituye una experiencia positiva en la tarea de la presente legislatura que puede y debe ser replicada para los futuros procesos. La participación como un eje fundamental para el involucramiento de los distintos actores sociales, técnicos e institucionales hace que la discusión y evaluación de leyes adquiera un vínculo más estrecho y, con ello, de mejor aplicabilidad.

10. Hacia una reforma que genere impacto y reduzca la desigualdad

La principal recomendación que arroja el proceso de evaluación de la LODF es que la Asamblea Nacional emprenda un proceso de reforma a la Ley, con el objeto de corregir las dificultades, contradicciones y debilidades identificadas para así brindar un marco normativo más vinculante y eficaz en la tarea de construir una realidad menos desigual en los territorios fronterizos. De manera específica, el GPF ha propuesto que la reforma se oriente sobre los siguientes ejes:

Modificar el objeto, fines y objetivos de la Ley con la intención de instituir un régimen jurídico temporal que se sustente en el enfoque preferencial, intercultural transfronterizo, de ruralidad, género, diversidad y derechos humanos y que cuente con mecanismos que garanticen el desarrollo de políticas, programas, planes, proyectos y recursos prioritarios para las provincias, cantones y parroquias de frontera.

Se acentúe la necesidad en la Ley, de que el ente rector en materia de telecomunicaciones asegure un trato preferencial por su relevancia e impacto (además de la brecha en materia de conectividad existente) para el acceso a telefonía fija y móvil, internet, radio y televisión.

El establecimiento de que el Comité Nacional Interseccional y los Comités Territoriales (establecidos en el Reglamento de la Ley) tengan carácter también resolutivo sobre el ámbito de acción de la norma, con la finalidad que se puedan generar acciones concretas, oportunas y concertadas para el beneficio de la población de frontera.

Que la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo y la legislación conexas, incorporen normas que establezcan que los Comités Territoriales Intersectoriales de Frontera sean los responsables de propiciar los lineamientos de coordinación y cooperación con los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes que se encuentren en la zona de frontera y que incluya el diálogo con sus autoridades propias para el desarrollo de políticas, planes, programas, proyectos y recursos desde un enfoque intercultural y transfronterizo. Asimismo, para que puedan establecer lineamientos para el desarrollo e implementación de un modelo económico que reconozca las capacidades productivas y comparativas de las provincias, cantones y parroquias fronterizas, tomando en cuenta un enfoque preferencial y transfronterizo.

Asegurar en la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, la obligación del ente rector de la planificación nacional de velar porque las políticas, planes, programas, proyectos y recursos de las instituciones del Estado en todos los niveles de gobierno incluyan expresamente recursos para el cordón fronterizo.

La inclusión en la Ley, de la responsabilidad que las instancias asociativas de los gobiernos locales (AME, CONGOPE y CONAGOPARE) presten asistencia técnica a sus asociados de frontera y velen para que incluyan dentro de su planificación territorial recursos para la atención preferencial de las zonas rurales. Asimismo, que se incorpore un régimen de incentivos para que los GAD que asignen recursos para acciones preferenciales en la zona fronteriza, accedan a beneficios también preferenciales en materia de inversión pública, de carácter binacional y de cooperación.

Que se mantenga en la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo la responsabilidad expresa de la Asamblea Nacional de observar anualmente que el Presupuesto General del Estado se incluya recursos para el cordón fronterizo por parte de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno. Es preciso que cada Ministerio destine al menos el 2 % de su presupuesto anual, para atender las necesidades de la población que habita en las zonas de frontera, en coordinación con los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Estos ejes deben someterse a un proceso participativo y territorializado que amplíe la discusión y los alcances de la propia norma existente con el objeto de recoger la mayor cantidad de aportes. De esta manera, se encuentra en ejecución una hoja de ruta de tres etapas que incluye: 1) Foros de discusión ciudadanos que coloquen los aspectos centrales de la Ley, en la discusión pública y se recojan criterios para ser procesados en el segundo momento; 2) sistematización y mesas de trabajo técnico la construcción de una propuesta de reforma borrador validada con la ciudadanía, las instancias asociativas de los gobiernos locales y las instancias técnicas de cooperación, y; 3) análisis y discusión parlamentaria en el Grupo Fronterizo que afine la propuesta para ser llevada al Pleno de la Asamblea Nacional.

Finalmente, el objetivo que debe convocar a todos estos actores es el de combatir la compleja situación que atraviesan los territorios de frontera. Sin duda el aspecto más importante pasa por generar mejores condiciones materiales para la población que vive en aquellas zonas; pero problemáticas de orden social que tienen que ver con la imposibilidad de un pleno ejercicio

de derechos por limitaciones de infraestructura o situaciones de violencia también tiene que ser atendido e incorporado a esta nueva Propuesta que refleje la voluntad colectiva de generar igualdad de oportunidades en zonas que han sido históricamente postergadas.

Referencias

Tarrow, Sidney. 1979. Entre el centro y la periferia. El rol de los administradores locales. Il Mulino. Italia.

Informe de evaluación de cumplimiento de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo. 2019. Grupo Parlamentario Fronterizo. Asamblea Nacional del Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, 2018.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (Cootad) 2010.

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades 2017.

CAPÍTULO II

LA LABOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON LOS JUBILADOS

Homero Castanier⁷⁰

1. Introducción

La Comisión Especializada Ocasional para Vigilar el Cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados creada mediante Resolución de 24 de abril del 2018, con ciento veinticinco votos afirmativos del Pleno de la Asamblea Nacional, se encuentra conformada por asambleístas de diferentes bancadas legislativas, quienes dentro de los objetivos específicos planteados en el Plan de Trabajo de la Comisión han recibido en Comisión General, a los representantes de organizaciones sociales de las y los jubilados a nivel nacional, con la finalidad de atender sus requerimientos, recomendaciones y propuestas con respecto al proceso de jubilación vigente a fin de buscar soluciones efectivas para el cumplimiento de las obligaciones pendientes de pago de incentivos jubilares por parte de las Secretarías de Estado de Economía y Finanzas; Educación y Trabajo, en el ámbito de sus competencias y fiscalizar su cumplimiento.

En ese contexto, al amparo de lo dispuesto en la Constitución de la República vigente desde el 20 de octubre del 2008 que determinó un marco de derechos irrenunciables para las y los servidores públicos, así como la

70. Ingeniero Automotriz (Universidad Politécnica Salesiana), Ex-Catedrático Universitario, Ex-Presidente de la Junta Provincial de Artesanos del Cañar, Presidente fundador del Movimiento Creo en el Cañar, Primer Asambleísta de la Provincia del Cañar, Miembro de la Comisión de Desarrollo Económico Productividad y Micro empresa, Miembro de la Comisión de Fiscalización y Control Político, Presidente de la Comisión Ocasional que Vigilará el Cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados.

necesidad de atención prioritaria a grupos vulnerables, la Comisión de Jubilados en un arduo trabajo coordinado con las Secretarías de Estado involucradas y las organizaciones de jubilados del país, ha reflejado su trabajo en la aprobación de una Ley Orgánica Interpretativa para el pago del beneficio por jubilación a docentes desvinculados entre el 2008 y el 2010, así como en la presentación de una Ley Orgánica Interpretativa del Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2 a fin de cumplir con los pagos de indemnizaciones pendientes a servidores públicos regulados, bajo Código de Trabajo; además, la derogatoria del Acuerdo Ministerial MDT-2017-0094, el cual expidió las Directrices para los Procesos de Desvinculación de Servidoras y Servidores con Nombramiento Permanente para Acogerse al Retiro por Jubilación y excluyó del pago del beneficio de la compensación por jubilación a las y los servidores menores de 70 años, que voluntariamente querían acogerse a este beneficio; la emisión del Acuerdo MDT-2018-0185 que expidió nuevas directrices para la correcta ejecución de los procesos de desvinculación de las y los servidores que se acogen al retiro por jubilación de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, su reformatoria a través del Acuerdo MDT-2019-0144 que incluyó como beneficiarios del incentivo jubilar a servidores públicos con nombramiento permanente desvinculados por renuncia voluntaria, conforme con lo dispuesto en el literal a) del Artículo 47 de la LOSEP hasta el 31 de agosto del 2018 y finalmente el logro de la suscripción de varias actas de compromiso para efectuar los pagos pendientes de incentivos jubilares a nivel nacional y su adecuada fiscalización.

2. Proyectos de ley tratados por la Comisión Especializada Ocasional para Vigilar el cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados

2.1.Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural

El 29 de mayo del 2018 fueron convocados varios dirigentes de organizaciones sociales a la sesión No. 4, en la cual solicitaron que el Proyecto de Ley Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación intercultural, sea tratada por la Comisión Especializada Oca-

sional para vigilar el Cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados, requerimiento que fue aprobado unánimemente por las y los asambleístas que conforman la Comisión y que contó con el respaldo de asambleístas de diferentes bancadas, a fin de que se gestione su petición.

Mediante memorando No. SAN-2018-2311 de 19 de junio del 2018, la Secretaría General de la Asamblea Nacional, notificó a la Comisión Especializada Ocasional para vigilar el Cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados, el contenido de la Resolución CAL -2017-2019-379 de fecha 13 de junio del 2018 para el tratamiento correspondiente⁷¹.

La iniciativa de la presentación de la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural surgió por la preocupación de maestros jubilados de los años 2008, 2009 y 2010 provenientes de varias provincias del país que al jubilarse fueron ilegal e inconstitucionalmente liquidados toda vez que para el efecto no se cumplió con el pago de una compensación variable según lo establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Constitución de la República la cual señala:

Que el Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La Ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo.

Conforme lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 1127 de 5 de junio de 2008, el Ministerio de Educación inició el proceso de pago a las y los docentes de la bonificación por jubilación equivalente a doce mil dólares

71. Resolución CAL -2017-2019-379 de fecha 13 de junio del 2018, Artículo 3: ““Remitir la presente resolución a la Presidenta de la Comisión Especializada Ocasional para vigilar el Cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados, para que tramite el o los Proyectos de LEY INTERPRETATIVA DE LA DISPOSICIÓN GENERAL NOVENA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL que le remita la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y los unifique con los proyectos que sobre la misma materia se encuentra tratando la Comisión”.

en unos casos, en otros catorce mil y dieciséis mil dólares, dependiendo del tiempo de servicio; valores que no alcanzaron la compensación variable que les correspondía de acuerdo con la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Constitución de la República, y que fue desarrollada en la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Por lo tanto, tomando en cuenta que para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley, se reconoció a los docentes del sector público desvinculados desde el 20 de octubre de 2008 el derecho a percibir su incentivo jubilar a través de una compensación económica en los términos previstos en la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Constitución de la República, en concordancia con las diferentes resoluciones judiciales dictadas por Jueces Constitucionales y Jueces Ordinarios a nivel nacional, que reconocieron el derechos de los docentes de las provincias del Azuay, Cañar, El Oro y Chimborazo que interpusieron acciones constitucionales y judiciales, tomando como referente lo previsto en el Artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público con el cálculo realizado por un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos del trabajador privado en general por año de servicios.

En la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se observaron los principios del derecho internacional *“pro homine”* y la aplicación de normas del principio *“erga omnes.”* El principio *“pro homine”* (Carpio Marcos, 2005, págs. 468-469) conlleva dos variantes principales, la preferencia interpretativa y la preferencia de normas.

La preferencia interpretativa según la cual el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental, y la otra variable de preferencia de normas de acuerdo con la cual el intérprete ha de seleccionar y aplicar la norma que en cada caso resulte más favorable para la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía de normativa.

La preferencia de normas más favorable tiene su fundamento en los literales a) y b) del Artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁷².

De igual manera, este principio indica que el intérprete ha de seleccionar y aplicar la norma que en cada caso resulte más favorable para las personas, su libertad y sus derechos cualquiera que sea la fuente que la suministre, ya se interna o internacional. Este principio coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos que consiste en estar a favor del hombre. (Bidart Campos, 1993, págs. 31-34). La Ley en mención fue aprobada por unanimidad en la sesión No. 552 del Pleno de la Asamblea Nacional llevada a cabo el día 13 de noviembre de 2018 y finalmente publicada en el Registro Oficial R.O.407, 16-enero -2019- Suplemento.

2.2. Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero

Mediante Resolución CAL-2017-2019-680 de fecha 25 de marzo de 2019, el Consejo de Administración Legislativa remitió el *“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero”*, presentado por el asambleísta Fabricio Villamar a la Comisión Especializada Ocasional para Vigilar el cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados a través de Memorando No. SAN-20195517 de fecha 11 de abril del 2019.

La iniciativa del Proyecto de Ley fue sustentada en la preocupación manifestada por un grupo de ex empleados del Banco Central del Ecuador sobre las posibles irregularidades en el pago a beneficiarios de jubilaciones y pensiones al Fondo que se mantenía en dicha Institución.

En atención a lo solicitado, es preciso indicar que la Constitución Política de la República expedida en el año 1998, Artículo 61 disponía que:

72. Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 29 : “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, reguladas por la ley.

De lo expuesto se puede indicar que la norma citada constituyó el referente normativo a partir del cual se formalizó el ahorro voluntario previsional, a través de los fondos complementarios destinados a mejorar la cuantía de las prestaciones del Seguro General Obligatorio o cubrir contingencias no cubiertas por este.

La Constitución de la República publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, en el artículo 3, número 1 establece como deber primordial del Estado, entre otros, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce al derecho a la seguridad social para sus habitantes de acuerdo con lo establecido en Constitución y en los instrumentos internacionales; por tanto, la seguridad social está regida por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia, y participación para la atención de las necesidades individuales y colectivas. Los artículos 363 y siguientes de la misma normativa, prevén un sistema de seguridad social público y universal que no podrá privatizarse, instituyéndose un seguro universal obligatorio para atender las necesidades contingentes de la población urbana y rural, independientemente de su situación laboral.

La actual Constitución de la República no contempla los seguros complementarios, puesto que garantiza y reconoce el derecho fundamental a la seguridad social para toda la población urbana y rural sin distinción de su situación laboral, en cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación. Dentro de los actos administrativos a mencionar relativos al tema, el Directorio del Banco Central del Ecuador, mediante Resolución No. DBCE-155-FPJ de 7 de enero de 2004, transformó el Fondo de Pensiones Jubilares de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del

Ecuador en el Fondo Complementario Previsional Cerrado, de conformidad con lo previsto en el artículo 220 de la Ley de Seguridad Social, expedida el 30 de noviembre de 2001 y la Resolución No. SBS-2003-0757 de la Superintendencia de Bancos del 7 de noviembre de 2003, posteriormente modificada por la Resolución No. 2004-0740 del 16 de septiembre de 2004.

Con Resolución No. SBS-2005-0154 de 12 de abril de 2005, la Superintendencia de Bancos aprobó el Estatuto del Fondo Complementario Previsional Cerrado de los Empleados, Jubilados y Pensionistas del Banco Central del Ecuador (FCPC-BCE), el cual determinaba que el FCPC era una persona jurídica de derecho privado bajo la estructuración de patrimonios autónomos e independientes de quien los administre, para cuyo fin se creó dos contabilidades: la del Fondo de Pensiones Jubilados y la del Fondo de Cuenta Individual, que se mantuvieron de esa forma, hasta el 31 de diciembre de 2009.

Mediante Decreto No. 1406 de 24 de octubre de 2008, reformado con Decreto No. 1493 de 19 de diciembre de 2008, el Presidente de la República dispuso a las entidades del sector público que a partir del 1 de enero de 2009, no podían egresar recursos del Presupuesto General del Estado destinados a financiar Fondos Privados de Jubilación Complementaria y de Cesantía Privada⁷³.

El Código Orgánico Monetario y Financiero publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre del 2014, en el acápite séptimo de la Disposición Transitoria Vigésima dispone:

Las pensiones que por jubilación, montepío, viudez, invalidez y otras establecidas por el organismo rector de la seguridad social se ajustarán conforme a los montos permitidos por la ley de la materia en cuanto los beneficiarios hayan cumplido los requisitos previstos

73. Decreto No. 1493 de 19 de diciembre de 2008: "Art. 1-D.- Los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación complementaria o de cesantía, bajo cualquier denominación que estos tuvieran, o directamente del presupuesto institucional, pasarán a percibir una transferencia mensual, directa unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria, en adelante transferencia solidaria, con cargo a su respectivo presupuesto institucional o Presupuesto General del Estado de ser el caso, en los montos y con las limitaciones establecidas en este decreto." "Art. 1-F.- Estas transferencias solidarias serán fijas y no serán susceptibles de revalorización en el tiempo [...]".

en la ley. No se reconocerán beneficios cuyo origen sea contrario a los previstos en la Ley de Seguridad Social y no tendrán derecho a percibir pensiones o de ninguna otra naturaleza las y los ex servidores del Banco Central del Ecuador que compensaron en tiempo o pagaron aportes anticipadamente como requisito de jubilación como tampoco ex integrantes de la Junta Monetaria o Directorio que aprobaron resoluciones o regulaciones contrarias a los requisitos de jubilación y de las cuales fueron directos beneficiarios.

En razón a la cita en líneas anteriores pese a que este Proyecto fue tratado en las sesiones No. 31 y 33 de la Comisión realizadas los días 09, 22 y 29 de mayo de 2019 con las comparecencias de la economista Verónica Artola, Gerente General del Banco Central del Ecuador y de los señores Franklin Robles e Iván Ayala en representación de los ex empleados del BCE, quienes expusieron sus puntos de vista sobre el Proyecto de Ley, a fin de respetar la seguridad jurídica como principio constitucional de primer orden que garantiza la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, se consideró que a lo largo del desarrollo de la normativa aplicable y Decretos Ejecutivos con fuerza de ley sobre el funcionamiento y regulación de los fondos complementarios, así como el acceso a la jubilación se han adecuado de conformidad con la progresividad de derechos legítimamente tutelados, al amparo de la Constitución y en función del cumplimiento de los requisitos generales de jubilación para acceder a ella.

Al respecto, los pronunciamientos de la Corte Constitucional, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Superintendencia de Bancos y sentencias judiciales dentro de un Estado Constitucional de Derechos, han corregido los errores de aplicación de beneficios por jubilaciones privilegiadas que fueron concedidos por los fondos complementarios previsionales en calidad de derechos adquiridos, sin considerar que esta validez se constituye y consolida bajo el amparo del principio de igualdad ante la ley, consagrado en la Constitución y las leyes de seguridad social.

Por tanto, de ser adquiridos por una legislación inicua no constituyen derechos adquiridos, lo que impide a los administrados que se regulen en las

leyes, reglamentos y aún en los actos singulares o concretos de aplicación de normas generales, distinciones arbitrarias o fundadas en propósito de hostilidad contra personas o grupos de personas, o que implique el otorgamiento indebido de privilegios, y en el caso de efectivizarse tal beneficio privilegiado debe extinguirse.

Con respecto a la concesión de pensiones jubilares privilegiadas en el caso de los fondos complementarios previsionales, los estatutos establecen requisitos distintos a los previstos para el seguro general obligatorio, lo cual a la postre ha derivado en desnaturalizar al ahorro previsional complementario, dado que al haber aportes del Estado para financiar estas pensiones adicionales, sus beneficiarios se han constituido en una clase privilegiada al acceder a un derecho que no se ha ajustado a las disposiciones de la Constitución y las leyes de Seguridad Social.

Con base en los argumentos expuestos, la Comisión de Jubilados, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, puso en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Primer Debate del Proyecto de “LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO”, recomendando su archivo.

2.3. Ley Orgánica Interpretativa del Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2

Varios grupos de ex trabajadores del sector público regulados bajo el Código de Trabajo han presentado sus requerimientos desde el año 2019 sobre los valores pendientes de pago por concepto de indemnización establecida en el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2 y que por terminación de relaciones laborales bajo figura jurídica de renuncia voluntaria, no fue cancelada a la fecha de su desvinculación hasta el presente año.

Ante esta realidad laboral, el Mandato Constituyente No. 2 en el artículo 8, estableció que el monto de las indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, será de siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.

A partir de la fecha de emisión del Mandato Constituyente No. 2, han sido pocos los trabajadores que se han beneficiado de este derecho con una indemnización acorde con sus años de servicio. Existen casos en los que las máximas autoridades de las instituciones públicas se han negado a realizar el pago de la indemnización, o quienes lo han hecho, procedieron de forma discrecional, pagando valores que no representan ni siquiera el 50 % de los montos regulados en la referida disposición legal, pese a su obligatorio cumplimiento; demostrándose de esta manera que no se ha cumplido el objetivo que tuvo el Asambleísta Constituyente de proteger los derechos de los servidores públicos que se acogen al retiro voluntario, para que puedan recibir una indemnización acorde con los años de servicio laborados.

En ese sentido, la falta de pago de la indemnización establecida en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, transgrede derechos y garantías constitucionales de las y los servidores públicos, en razón de que no corresponde tan solo a una afectación económica, sino que ha constituido una vulneración laboral al no ser reconocidos los años de desempeño en sus actividades laborales; pese a encontrarse planificados en las Unidades de Talento Humano de las instituciones, al momento de su desvinculación, en virtud de lo cual, es necesario proteger aquella indemnización no como valor monetario, sino como un derecho adquirido de los jubilados, protegiendo su dignidad al posibilitar que cubran sus necesidades básicas y puedan tener una vejez con una mejor calidad de vida.

La problemática causada por el desconocimiento y discrecionalidad de la aplicación del Mandato Constituyente No. 2, así como la falta de claridad de este texto normativo en referencia al principio *in dubio pro operario*, ha provocado irregularidades en el cálculo de las liquidaciones e indemnizaciones que reciben las y los servidores públicos bajo el Código del Trabajo, produciéndose actuaciones deficientes y discrecionales por parte de la administración pública con respecto al cálculo de estos valores, e incluso, inestabilidad jurídica causando un perjuicio a las y los servidores públicos al no permitir que se haga efectivo su derecho después de su jubilación.

En consecuencia, la Comisión Especializada Ocasional para vigilar el Cumplimiento de las Obligaciones del Estado con los Jubilados aprobó por

unanimidad en la continuación de la Sesión No.22, llevada a cabo el 14 de agosto del 2020, la presentación del Proyecto de Ley Orgánica Interpretativa del Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, con la finalidad de garantizar el derecho que tienen las y los servidores públicos a recibir una indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación con un cálculo adecuado según los años de servicio prestados en el sector público, a fin de evitar que se continúe transgrediendo el buen ejercicio de la administración pública, con una aplicación discrecional del Mandato Constituyente No. 2.

El Proyecto en mención se encuentra al momento en trámite en la Unidad de Técnica Legislativa, a la que se ha puesto en conocimiento, la existencia de un Programa de Reforma Presupuestaria para el pago de indemnizaciones correspondientes al Mandato Constituyente No.2, el cual se encuentra vigente y permitirá que la Ley se ejecute correctamente.

3. Coordinación con el Ministerio de Trabajo para la adecuada emisión de directrices para los Procesos de Desvinculación de Servidoras y Servidores con Nombramiento Permanente para Acogerse al Retiro por Jubilación

3.1. Derogatoria del Acuerdo Ministerial MDT-2017-0094

El Acuerdo Ministerial MDT-2017-0094, emitido el 22 de mayo del 2017 expidió las directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación, por tener más de 70 años o por invalidez y excluyó del pago del beneficio de la compensación por jubilación a los servidores menores de 70 años, que voluntariamente querían acogerse a este beneficio.

Por lo expuesto, a través de varias mesas de trabajo y comparencias de autoridades del Ministerio de Trabajo se coordinó la derogatoria del Acuerdo MDT-2017-0094 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.2 de fecha 29 de mayo del 2017 por menoscabar los derechos de las y los servidores públicos contenidos en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

3.2. Emisión del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185

A fin de expedir nuevas directrices para los procesos de desvinculación de servidores y servidores públicos con nombramiento permanente para acogerse al retiro por jubilación, la Comisión de Jubilados a través de mesas de trabajo y sesiones emitió observaciones al Proyecto de Acuerdo a fin de que sean considerados las y los servidores públicos no obligatorios y la priorización de pagos a grupos de jubilados mayores de 70 años, discapacidad o enfermedades catastróficas, es así que fueron publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No.322 del 7 de septiembre del 2018.

3.3. Reforma del Acuerdo Ministerial MDT-2019-0144

En virtud de la necesidad de una correcta ejecución de los procesos de desvinculación de las y los servidores públicos que se acogen al retiro por jubilación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público, la Comisión de Jubilados en atribución de sus funciones para recibir requerimientos ciudadanos, solicitó al Ministerio de Trabajo la modificación del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 a fin de que sean incluidos como beneficiarios del incentivo por jubilación las y los servidores desvinculados al amparo de la letra a) del Artículo 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público hasta el 31 de agosto del 2018 y que no hayan recibido el pago del beneficio dispuesto en el artículo 129 de la LOSEP; es así que el 4 de junio del 2019 fue emitido el Acuerdo Ministerial MDT-2019-144 vigente.

4. Coordinación con las Secretarías de Estado de Economía y Finanzas, Educación y Trabajo para la suscripción de actas de compromiso sobre el cumplimiento al pago de las obligaciones pendientes por incentivos jubilares a nivel nacional

Según datos del Ministerio del Trabajo se recibió un total de alrededor de 23.922 pedidos de personas que se acogieron a la Compensación por Jubilación. El anterior Gobierno no cumplió con el pago de incentivos y dejó un rubro por pagar de \$ 1.250 millones. (República, 2019)

En lo que respecta al Presupuesto General del Estado del 2019 se aprobaron USD 350 millones de dólares para el pago de las compensaciones

jubilares de los sectores de Educación y Salud. De este monto, USD 240 millones de dólares serían destinados al pago en bonos del Estado para las personas menores de 70 años y USD 110 millones de dólares en efectivo para los casos obligatorios, es decir, personas mayores a 70 años de edad, con discapacidad o con enfermedades catastróficas.

4.1. Acta de compromiso suscrita el 7 de agosto del 2019

A fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de pago del beneficio e incentivo por jubilación, la Comisión de Jubilados coordinó la firma del Acta de compromisos entre el Ministro de Economía y Finanzas, Viceministro de Gestión Educativa del Ministerio de Educación, Subsecretario de Gobernabilidad y Presidente de la Coordinadora Nacional de Maestros Jubilados, el día 7 de agosto del 2019.

En el acta en mención, el Ministerio de Finanzas se comprometió a buscar las fuentes de financiamiento para cubrir los valores que no cuenten con él de acuerdo al presupuesto asignado para el pago de incentivos jubilares del año 2019, así también, se previó que los jubilados priorizados y presupuestados, reciban el pago del incentivo de manera fraccionada en un 25 % mensual de agosto a noviembre del 2019. por un monto aproximado de USD. 15.5 millones de dólares.

En lo que respecta al pago en efectivo del beneficio por jubilación dispuesto en la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI, se acordó el pago mensual de USD. 2.000 dólares de octubre a diciembre del 2019 cuya diferencia sería incluida en el Presupuesto General del Estado del año 2020 de acuerdo con el cronograma de disponibilidad presupuestaria pertinente. A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas ratificó su compromiso de ampliar en USD. 10 millones de dólares el Presupuesto, adicionales a los USD. 110 millones de dólares, para el pago de jubilados priorizados que se encontraban ya presupuestados.

Finalmente, las secretarías de Estado de Educación y Trabajo se comprometieron a realizar los procedimientos administrativos de validación de expedientes de manera eficiente, a fin de cumplir con los pagos correspondientes.

4.2. Acta de compromiso suscrita el 1 de octubre del 2020

En razón de la necesidad de brindar continuidad al pago de incentivos jubilares pendientes y ejecutar el Presupuesto General del Estado asignado para el efecto al año 2020, de USD. 559 millones de dólares, la Comisión de Jubilados en un arduo trabajo de fiscalización y socialización con los jubilados del país coordinó la firma de una nueva Acta de compromiso entre el señor Presidente de la República, los ministros de Economía y Finanzas, Educación, Trabajo el 1 de octubre del 2020.

Es preciso indicar que el día martes 20 de octubre del 2020 en un evento presencial en la Asamblea Nacional, el magíster César Litardo, Presidente de la Asamblea Nacional y el ingeniero Homero Castanier, Presidente de la Comisión de Jubilados, suscribieron el acta de compromiso a fin de fiscalizar el cumplimiento de los pagos de incentivos jubilares pendientes.

En el acta en mención, el Gobierno Nacional se compromete a otorgar USD. 100 millones de dólares adicionales a lo ya pagado para el ejercicio 2020 para el Ministerio de Educación, para continuar con el pago de las obligaciones procedentes de los Acuerdos Ministeriales 185, 144 y la Ley Interpretativa hasta diciembre del 2020, suma que se desglosa de la siguiente manera: 1) 40 millones de dólares en efectivo para los jubilados amparados por la Ley Interpretativa; 2) 25 millones 600 mil dólares en efectivo para los jubilados del Ministerio de Educación (priorizados y obligatorios); 3) 14 millones 400 mil dólares en bonos para los jubilados del Ministerio de Educación amparados por el Acuerdo Ministerial 185 (2015, 2016 y 2017); 4) 20 millones de dólares en bonos para los jubilados del Ministerio de Educación amparados por el Acuerdo Ministerial 144.

El pago correspondiente a los jubilados del Ministerio de Educación, en lo que resta del año 2020, se lo retomaría desde el 5 de octubre del 2020 y beneficiará a 512 jubilados aproximadamente del Ministerio de Educación (priorizados y obligatorios), amparados por el Acuerdo Ministerial 185 y su reforma a través del Acuerdo Ministerial 144, quienes recibirán estos pagos en efectivo, al haber culminado todos los pasos administrativos requeridos y cuyos expedientes ya han sido validados para el pago por parte del Ministerio del Trabajo. Además, se beneficiarán 2.500 jubilados amparados por la Ley Interpretativa.

El literal d) del presente acuerdo señala que:

El Gobierno Nacional se compromete a asignar para el arranque del presupuesto 2021 aproximadamente 200 millones de dólares, los mismos se pagarán principalmente en los primeros meses del año (enero – mayo), se revisará una cifra adicional de pago en efectivo para los jubilados del Acuerdo Ministerial 185, 144 y Ley Interpretativa, de acuerdo con las disponibilidades de financiamiento. A partir de la tercera semana de enero del 2021, se comenzará con los pagos en bonos, para lo cual los jubilados beneficiarios deberán tener aperturadas sus respectivas cuentas individuales en el Banco Central del Ecuador, suscritos los correspondientes convenios de dación en pago y sus expedientes debidamente validados para pago.

Por lo expuesto, la Comisión de Jubilados en sesión No.23, llevada a cabo el 19 de octubre del 2020 aprobó por unanimidad solicitar la extensión del plazo de funcionamiento de la Comisión de Jubilados hasta el 15 de mayo del 2021 a fin de continuar con la fiscalización de pagos de incentivos jubilares.

5. Fiscalización realizada por la Comisión de Jubilados a los pagos de incentivos jubilares

A partir de la suscripción del Acta de compromiso de fecha 7 de agosto del 2019, debido a un trabajo conjunto entre la Comisión de Jubilados, las secretarías de Estado de Economía y Finanzas, Educación, Trabajo y los jubilados a nivel nacional, se ha logrado reducir la deuda de incentivos jubilares pendientes de USD. 1200 millones de dólares a 600 millones de dólares aproximadamente, es decir un 55 % respecto a la deuda inicialmente conocida por la Comisión.

5.1. Pagos del beneficio por jubilación dispuesto en la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural

En el año 2019, por el beneficio de jubilación dispuesto en la LOEI se canceló 81.782,50 millones de dólares.

En el año 2020 con un techo presupuestario establecido de 118.526.922,85 millones de dólares, se prevé beneficiar a 7.479 docentes jubilados, conforme lo expuesto en el acta de compromiso suscrita el 1 de octubre del 2020. A partir del 05 de octubre de 2020 se inició el pago de 40 millones que forman parte del Presupuesto, en función de la asignación presupuestaria del Ministerio de Finanzas de USD. 2'.500.000,00 millones de dólares semanales.

Actualmente, con fecha de corte al 30 de octubre del 2020 de conformidad con la información proporcionada por el Ministerio de Educación se han cancelado los siguientes valores:

Tabla 1

“Reporte del proceso de jubilaciones Ley Interpretativa”

PAGADO TOTAL 2019			PAGADO TOTAL 2020		PENDIENTE		Total Nro. jubilados	TOTAL MONTO
Total Nro. jubilados		Total Monto	Total Nro. jubilados	Total Monto	Total Nro. jubilados	Total Monto		
Total general	25	\$ 81.782,50	5.422	\$ 83.942.902,87	1.499	\$ 26.745.730,78	6.946	\$ 110.770.416,15

PAGADOS DESDE EL MES DE OCTUBRE		PENDIENTES		NO LOCALIZADOS	
1695	\$ 26.777.356,67	802	\$ 13.222.643,33	697	\$ 13.523.087,45
		802		697	

PRESUPUESTO ASIGNADO 2497 \$ 40.000.000,00

Nota: Recuperado de Reporte de Jubilados MINEDUC.

5.2. Pagos del incentivo por jubilación en bonos de Estado y efectivo de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185

En lo que respecta al Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185) con un presupuesto codificado en el año 2020 de 170.092.368,27 millones de dólares se ha cancelado a 2648 jubilados, que implica un monto de USD. 134.912.202,50 en razón del financiamiento del Ministerio de Finanzas con un presupuesto planificado de 10.000.000,00 millones de dólares mensuales.

Actualmente, con fecha de corte al 30 de octubre del 2020 de conformidad con la información proporcionada por el Ministerio de Educación se han cancelado los siguientes valores:

Tabla 2

“En proceso de pago Bonos del Estado”

2016			2017		TOTALES	
Nro. expedientes		Monto	Nro. expedientes	Monto	Nro. expedientes	Monto Total
Total general	20	1.021.290,00	19	961.405,00	39	1.982.695,00

Nota: Recuperado de Reporte de Jubilados MINEDUC.

Tabla 3

“Pagos en efectivo de jubilados priorizados y obligatorios desvinculados en los años 2015, 2016 y 2017 de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185”

2016			2017		2018		2019		2020		TOTALES	
Nro. expedientes		Monto	Nro. exped.	Monto	Nro. exped.	Monto	Nro. exped.	Monto	Nro. exped.	Monto	Nro. exped.	Monto Total
Total general	1	53.100,00	1	37.907,50	23	905.502,50	48	1.841.832,50	4	125.670,00	77	2.964.012,50

Nota: Recuperado de Reporte de Jubilados MINEDUC.

5.3. Validación de expedientes de conformidad con el Acuerdo Ministerial MDT-2019-0144

Con relación al Proyecto de Reforma institucional de la gestión pública para “Pago de bonificación por acogerse a los beneficios de la jubilación de los servidores amparados en el Acuerdo Ministerial MDT-2019-0144”, es preciso mencionar que este se encuentra en Planifica Ecuador para la incorporación del Proyecto, durante este año, de conformidad con el compromiso asumido en el Acta de fecha 1 de octubre del 2020.

En relación con la validación de expedientes con fecha de corte al 30 de octubre del 2020, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Educación se han revisado los siguientes expedientes:

Tabla 4

“Validación de expedientes Acuerdo MDT-2019-0144”

ZONA	OBSERVADO MINEDUC	VALIDADO MINEDUC	NEGADO	PAGADO POR SENTENCIA	VALIDADOS MDT	OBSERVADOS MDT	TOTAL REVISADO	POR REVISAR	Total general
1	134	54	7		237	44	476	12	488
2	24	36	1	2	37	38	138	0	138
3	54	69	20		390	117	650	10	660
4	26	69	1		200	47	343	10	353
5	130	78	2		114	5	352	3	355
6	26	17	1		136	6	398	15	413
7	110	196	1	15	233	7	593	67	660
8	91	34	6		119	8	268	11	279
9	69	97			35	9	219	175	394
PC		13					13	40	53
Total general	664	663	39	17	1.501	566	3.450	343	3.793

Nota: Recuperado de Reporte de Jubilados MINEDUC.

6. Fiscalización realizada por la Comisión a otros temas inherentes a jubilados a través de sesiones y mesas de trabajo

En cuanto a otras funciones de fiscalización se han coordinado de manera permanente mesas técnicas de trabajo para buscar soluciones jurídicas y presupuestarias de la reliquidación de valores no pagados por concepto de supresión de partidas de las y los ex servidores públicos jubilados del IESS en función del segundo contrato colectivo de trabajo único y la Resolución No. 880 emitida por el ex Consejo Superior del IESS.

Por otro lado, se ha requerido al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la emisión del Reglamento de aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento y la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la normativa antes mencionada.

En lo que refiere a la problemática de los jubilados de Cornal EP, se ha solicitado a través de varios requerimientos la información necesaria

que sustente el pago de pensiones jubilares patronales de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 216 del Código de Trabajo.

7. Conclusiones

Como hemos podido revisar, la Comisión de Jubilados es una mesa ocasional que comprometida desde su creación con los jubilados del país y de la mano de su apoyo como pilar fundamental, ha logrado reivindicar derechos transgredidos respecto al pago de incentivos jubilares por muchos años, tomando en cuenta que la deuda inicial que conoció la Comisión fue de USD. 1250 millones de dólares y se ha logrado reducir alrededor de un 50 %. Sin embargo, los pagos no se han cumplido en su totalidad debido a la crisis sanitaria por el COVID-19 que agravó la situación económica del país y por tanto retrasó la asignación de recursos para el pago de incentivo jubilares.

En tal medida, esta mesa ocasional fiscaliza de manera permanente las acciones administrativas empleadas por el Ministerio de Educación y Trabajo a fin de verificar la agilidad y transparencia de los procesos de validación de expedientes de los jubilados beneficiarios, así como la efectividad de los canales de atención a los jubilados a nivel nacional y la ejecución de los pagos correspondientes a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Referencias

- Carpio Marcos, E. (2005) *La interpretación de los derechos fundamentales*. Perú: PUCP. Recuperado el 11 de noviembre del 2020.
- file:///C:/Users/MARIA%20FERNANDA/Downloads/10587Texto%20del%20art%C3%ADculo-41994-1-10-20141020%20(2).pdf.
- Bidart Campos, G. (1993) *Estado y Constitución*. México: UNAM. Recuperado el 10 de noviembre del 2020 de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/3.pdf>.
- Reporte de pagos a jubilados (2020). *Reporte del proceso de jubilaciones Ley Interpretativa*, 30 octubre 2020 [Tabla 1]. Recuperado de: <https://correo.asambleanacional.gob.ec/#4>.

Reporte de pagos a jubilados (2020). *En proceso de pago Bonos del Estado*, 30 octubre 2020 [Tabla 2]. Recuperado de: <https://correo.asambleanacional.gob.ec/#4>.

Reporte de pagos a jubilados (2020). *Pagos en efectivo de jubilados priorizados y obligatorios desvinculados en los años 2015, 2016 y 2017 de conformidad a lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185*, 30 octubre 2020 [Tabla3 Recuperado de: <https://correo.asambleanacional.gob.ec/#4>.

Reporte de pagos a jubilados (2020). *Validación de expedientes Acuerdo MDT-2019-0144*, 30 octubre 2020 [Tabla 4]. Recuperado de: <https://correo.asambleanacional.gob.ec/#4>.



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

2017 - 2021

UTL
Unidad Técnica Legislativa



Con el apoyo de:



**Hanns
Seidel
Stiftung**