

APORTES *al debate* *parlamentario* 22

El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza

Los pasados 11 y 12 de noviembre de 2021 se celebró el “Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo”, un evento sin precedentes en México organizado por iniciativa de la Universidad Autónoma de Querétaro, liderado por el Senador Gilberto Herrera Ruiz con el apoyo del Instituto Belisario Domínguez y del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República. El Congreso reunió a expertos, académicos, catedráticos, investigadores, representantes de organismos internacionales, legisladores y funcionarios de Parlamentos, quienes compartieron sus experiencias en la materia y presentaron algunas herramientas teóricas y metodológicas para conducir evaluaciones de impacto legislativo -desde la discusión hasta la implementación de las leyes- en aras de mejorar su efectividad.

Los objetivos del Congreso fueron:

- Difundir los resultados de investigaciones y avances legislativos en el tema de análisis de impacto normativo y su evaluación continua.
- Propiciar un ambiente para la interacción y retroalimentación entre profesionales expertos en materia legislativa.
- Fortalecer la vinculación entre la investigación científica y el quehacer legislativo.
- Intercambiar experiencias desde un enfoque multidisciplinario en torno al impacto de la legislación en los ámbitos social, ambiental, económico, presupuestal, político, cultura, de género, etc.
- Sentar las bases para el establecimiento de modelos de evaluación de impacto legislativo en el Congreso de la Unión y los 32 congresos locales.

El éxito del Congreso fue rotundo, pues se contó con 29 ponentes, se inscribieron 630 participantes de 7 países y se recibieron alrededor de 60 ponencias tanto de funcionarios de ambas Cámaras del Congreso, como de académicos, estudiantes y miembros de organizaciones de la sociedad civil, entre otros, lo que refleja el creciente interés de una multiplicidad de actores de participar e incidir en el proceso legislativo. Cabe recalcar que, en todo momento, el Congreso propició un ambiente de diálogo e intercambio de ideas entre la academia, la rama legislativa, entidades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, organismos internacionales y sociedad civil, pues contó con la participación de expertos mexicanos y extranjeros de países y organismos internacionales que cuentan con una vasta experiencia en la materia y han impulsado estos procesos y metodologías de evaluación al interior de sus Poderes Legislativos.

La evaluación y análisis de impacto legislativo, al igual que cualquier otro tipo de evaluación, puede realizarse antes (*ex ante*) o después (*ex post*) de la promulgación de la ley. Se trata de una tarea fundamental de todos los Parlamentos del mundo que permite aumentar la eficacia y eficiencia de las leyes y las políticas públicas, un objetivo permanente de cualquier Gobierno. Ambos tipos de evaluación son trascendentales para lograr que las leyes aprobadas por un Parlamento cumplan con los objetivos que persiguen, pues mientras la evaluación de impacto *ex ante* proporciona herramientas para proyectar los posibles resultados de una decisión legislativa determinada, la evaluación *ex post* permite analizar y detectar si se han alcanzado los resultados previstos, así como brindar retroalimentación sobre la efectividad de la legislación en cuestión.

APORTES al debate parlamentario 22
**El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica:
el caso de Suiza**

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México
Impreso en México. Diciembre de 2021
Distribución gratuita

Uno de los temas que más acaparó la atención entre los asistentes al Congreso fue la evaluación *ex post* de las leyes o Escrutinio Post-Legislativo (EPL), pues entre otras ponencias, se contó con la participación de Franklin De Vrieze (véase anexo 1), asesor senior de gobierno en la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés)¹, así como de Simone Ledermann (véase anexo 2) y Raoul Kaenzig (véase anexo 3), directora y coordinador de proyectos del Control Parlamentario de la Administración (CPA) del Parlamento de Suiza, respectivamente. Ambas ponencias despertaron un gran interés entre la audiencia del Congreso, al grado que los moderadores tuvieron que dejar de admitir preguntas por cuestión de tiempo. Por ello, el presente documento de Aportes al debate parlamentario se propone rescatar los principales puntos de ambas ponencias, ofreciendo una traducción al español tanto del documento preparado por De Vrieze como de la presentación de los funcionarios suizos.

El valor agregado de este documento es que vincula la teoría y la práctica en torno al EPL, al establecer un puente entre ambas presentaciones, ya que, por un lado, la WFD tiene una vasta experiencia estudiando la manera en que los Parlamentos conducen el EPL e incluso ofrece una guía con lineamientos básicos para realizarlo de forma exitosa tomando como base casos de éxito y mejores prácticas internacionales. Y, por otro lado, el CPA ha institucionalizado los procedimientos, mandato, alcance, participantes, procesos y plazos para conducir sus evaluaciones de impacto legislativo, desde su creación en 1990.

Las dos ponencias resultan sumamente útiles para que, tanto la Cámara de Diputados y el Senado de la República, como las 32 legislaturas de las entidades federativas, puedan evaluar la posibilidad de incorporar modelos, metodologías y procedimientos en materia de evaluación de impacto como parte de sus actividades legislativas cotidianas, pues una de las principales conclusiones del Congreso fue precisamente

que cualquier Parlamento puede conducir sus propias evaluaciones si cuenta con una organización administrativa interna adecuada y con personal capacitado en materia de evaluación de políticas y de impacto legislativo. Y en el caso de México, ambas Cámaras del Congreso de la Unión e incluso algunos congresos estatales cuentan con centros de investigación independientes, tales como el Instituto Belisario Domínguez, compuestos por personal técnico con amplias credenciales académicas y trayectoria profesional capaces de conducir ejercicios de este tipo, pues conocen e incluso manejan varias de las metodologías y técnicas empleadas por los evaluadores de otros países.

Además, al ser México un país federal, existe un amplio abanico de posibilidades para adoptar modelos diferenciados de evaluación legislativa en el Congreso de la Unión y los congresos locales, por lo que conocer experiencias de países que oscilan entre Alemania o el Reino Unido que tienen una población de 83 y 67 millones de habitantes, respectivamente, o de Suiza que tiene 8.6 millones de habitantes —cifra similar a la Ciudad de México—, es relevante para establecer modelos de este tipo tanto en el ámbito federal como local.

Las presentaciones de Franklin De Vrieze, Simone Ledermann y Raoul Kaenzig pueden consultarse en video (a partir de 1:43:08): <https://www.youtube.com/watch?v=B6rcs-F7I2mI&t=145s>



[IR AL ENLACE](#)

¹ Organismo público del Gobierno del Reino Unido dedicado a apoyar al fortalecimiento de las instituciones democráticas en el extranjero (véase: Westminster Foundation for Democracy, 2021).

Escrutinio Post-Legislativo: Un nuevo enfoque para la implementación de la ley y el papel de supervisión del Parlamento

Franklin De Vrieze²

Resumen

¿Qué es un Parlamento exitoso? Es una pregunta que están debatiendo en la actualidad un gran número de especialistas parlamentarios y politólogos. En este documento, se argumenta que la definición del “éxito legislativo de los Parlamentos” ha evolucionado sustancialmente, desde la publicación de las leyes en el *corpus* legislativo, hasta garantizar su entrada en vigor y que su implementación tenga un impacto.

El Escrutinio Post-Legislativo (EPL) se define como el proceso parlamentario de evaluación *ex post* de la legislación, verificando la promulgación y evaluando su impacto, es decir, cotejando si se han cumplido o no los objetivos políticos previstos.

Las preguntas de investigación de este artículo son: ¿qué factores determinan la eficacia de los Parlamentos en la conducción del EPL?; ¿en qué medida esa eficacia está determinada por la forma en que los Parlamentos establecen estructuras y procedimientos para el EPL?, y ¿hasta qué punto es determinada por los resultados y el seguimiento de los hallazgos del EPL?

Con base en esas preguntas de investigación, en este texto se plantean cuatro categorías de Parlamentos en cuanto a la forma en que desarrollan el EPL; a saber: 1) escrutadores pasivos, 2) escrutadores informales, 3) escrutadores formales, y 4) escrutadores independientes. Asimismo, se proporcionan ejemplos de Parlamentos nacionales que pueden clasificarse dentro cada una de esas categorías y sus principales características respecto a la forma en que conducen el EPL.

De acuerdo con tal categorización, el documento discute los principios conceptualizados a partir de las mejores prácticas sobre EPL en los Parlamentos.

Los principios cubren el mandato, alcance, participantes, procesos y plazos para el EPL.

La parte final del documento presenta una serie de recomendaciones sobre la mejor forma para que un Parlamento conduzca el EPL con base en la “Guía para Parlamentos sobre EPL” desarrollada por la Fundación Westminster para la Democracia que incluye 4 fases y 16 pasos. Como guía práctica, es útil para cualquier Parlamento que pretenda introducir, poner a prueba o institucionalizar el EPL.

I. ¿Por qué los Parlamentos realizan el Escrutinio Post-Legislativo?: una justificación.

Una de las principales funciones del Parlamento es crear leyes que satisfagan las necesidades de los ciudadanos de un país. Sin embargo, también es una de sus funciones evaluar si las leyes que ha aprobado logran los resultados previstos, lo que es precisamente el EPL.

Por lo tanto, el acto de llevar a cabo el EPL puede justificarse como una actividad independiente que permite a un Parlamento vigilarse y evaluarse a sí mismo, así como reflexionar sobre los méritos de su propia producción democrática y capacidad técnica interna.

I.1 Cuatro razones para el Escrutinio Post-Legislativo

El acto de evaluar las leyes aprobadas por un Parlamento se conoce como EPL. La Comisión de Derecho del Reino Unido³ subraya cuatro razones principales para llevar a cabo el EPL de forma más sistemática: 1) determinar si la legislación está funcionando en la práctica como se esperaba; 2) contribuir a una mejor regulación (a través de legislación secundaria); 3) mejorar el enfoque en la implementación y cumplimiento de los objetivos de las políticas; y, 4) identificar y difundir buenas prácticas para que se puedan aprender lecciones de los éxitos y fracasos revelados por este trabajo de escrutinio. Además, se puede mencionar la

² Ponencia preparada para el “Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo”. Traducción no oficial a cargo del Mtro. Ernesto David Orozco Rivera del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (ernesto.oroazco@senado.gob.mx).

³ Nota del traductor: La Comisión de Derecho es una comisión independiente establecida por el Parlamento del Reino Unido para ver y recomendar reformas a las leyes.

necesidad de actuar de manera preventiva frente a los posibles efectos adversos de la nueva legislación en los derechos fundamentales, así como, por ejemplo, sobre el medio ambiente o sobre el bienestar económico y social.

Al revisar la acción o inacción del Gobierno y al enmendar la legislación, un Parlamento mide hasta qué grado las leyes de un país son adecuadas para su propósito, así como hasta qué punto un Gobierno está gestionando de manera efectiva la implementación de sus políticas y el cumplimiento de las obligaciones legales. Sin embargo, este vínculo no siempre se reconoce formalmente dentro del sistema parlamentario, y la información relevante no siempre se captura, dirige y responde de esa forma.

El acto de conducir el EPL, por tanto, puede justificarse como una actividad independiente que permite a un Parlamento vigilarse y evaluarse a sí mismo, así como reflexionar sobre los méritos de su propia producción democrática y capacidad técnica interna. Diversos Parlamentos, muchos de los cuales se mencionan en este estudio comparativo, están comenzando a institucionalizar el EPL como un mecanismo separado dentro del Parlamento.

Existen dos tipos de EPL. El primero puede tratarse de una revisión legislativa amplia, cuyo propósito es evaluar en qué medida una legislación determinada ha logrado su propósito previsto y cuál es su impacto. El segundo puede tratarse de una evaluación más estricta de cómo funciona una ley en la práctica. Este último es más específico y se trata de una revisión más puramente legal y técnica.

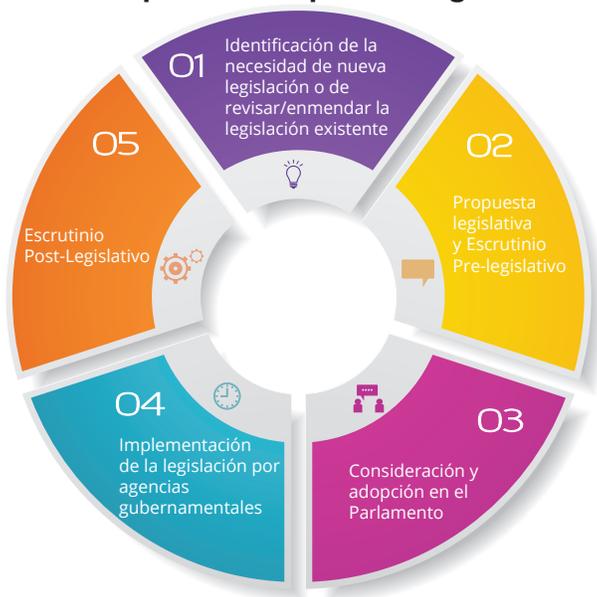
En consecuencia, el EPL tiene dos funciones distintas: 1) una función de seguimiento, ya que la aplicación de la legislación y, especialmente, la adopción de la legislación secundaria necesaria es evaluada por el Parlamento en momentos identificados; y 2) una función de evaluación, cuando los Parlamentos buscan asegurar que los objetivos normativos de las políticas se reflejen en los resultados y efectos de la legislación.

1.2 El Escrutinio Post-Legislativo como facilitador del proceso legislativo

El ímpetu creciente por el EPL coincide con la racionalización del proceso de elaboración de leyes y una mayor demanda para que se revise la calidad de la legislación y se establezcan procedimientos que ayuden a los Parlamentos a lidiar con la “complejidad legislativa” contemporánea. La evaluación legislativa es un esfuerzo para apoyar a los Parlamentos en esa tarea, al institucionalizar y sistematizar un momento de análisis y evaluación centrado específicamente en mejorar la calidad de la legislación aprobada. Tal acto debería mejorar la capacidad de comprensión del Parlamento en torno a las relaciones causales entre una ley y sus efectos, ya que la exactitud de los supuestos subyacentes a la legislación se comprueba únicamente después de su promulgación. El EPL como forma de evaluación legislativa es, por tanto, un proceso de aprendizaje que contribuye tanto a que el Parlamento conozca los impactos de la legislación como a que se garantice que ésta satisfaga las necesidades de todas las partes interesadas pertinentes. Implícitamente, el EPL puede reducir la ambigüedad y la desconfianza, así como favorecer que los legisladores aprendan con la práctica.

Una justificación general para el EPL puede expresarse en términos de “un enfoque cíclico e iterativo de la gobernanza”, es decir, siguiendo su implementación a partir de que el Parlamento aprueba una ley, lo que contribuye a determinar si el Gobierno ha llevado a cabo de manera adecuada y efectiva la intención de los legisladores, y si durante la implementación han surgido consecuencias no deseadas que impliquen que la ley deba ser ajustada o, en caso de problemas de implementación más generalizados, que tales consecuencias sean tomadas en cuenta al momento de considerar otra legislación prospectiva, tal y como se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico I: El EPL como parte de un proceso legislativo de principio a fin



El Comité Constitucional de la Cámara de los Lores del Reino Unido⁴ recomendó en su informe de 2004 que el EPL fuese considerado como un procedimiento de rutina del escrutinio parlamentario. El Comité adoptó una visión holística del proceso legislativo, que abarca no solo la aprobación de un proyecto de ley después de su presentación, sino también el escrutinio pre y post legislativo.

La adopción de este enfoque de “principio a fin” o “ciclo completo” del proceso legislativo se desarrolla con mayor precisión en el proceso de aprobación del presupuesto nacional, pues generalmente se piensa que el Parlamento, idealmente, debe jugar un papel importante durante todo el ciclo; involucrar al público en la fase de discusiones; considerar y adoptar el presupuesto; monitorear su implementación; y, finalmente, auditar y evaluar la ejecución presupuestaria en conjunto con la entidad fiscalizadora superior. El EPL puede concebirse, por tanto, como una extensión de la responsabilidad del Parlamento en etapas clave de los procesos de gobernanza.

1.3 El Escrutinio Post-Legislativo como forma de supervisión ejecutiva

Si bien, el EPL puede tomar la forma de un mecanismo separado dentro del Parlamento, el proceso de evaluación también es subpro-

ducto de un Parlamento que lleva a cabo una supervisión ejecutiva y una legislación eficaz. Al revisar la acción o inacción del gobierno, y al enmendar la legislación de varios tipos, un Parlamento mide hasta qué grado las leyes de un país son adecuadas para su propósito, así como hasta qué punto un Gobierno está gestionando de manera efectiva la implementación de sus políticas y el cumplimiento de las obligaciones legales.

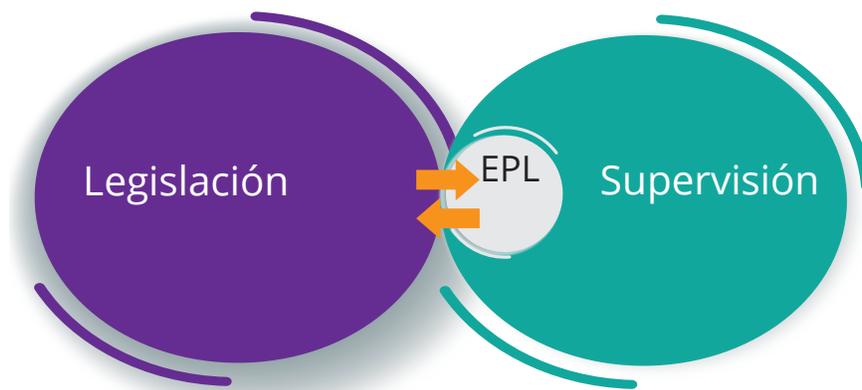
Empero, la conducción del EPL se extiende más allá de la supervisión ejecutiva, pues es también un sistema interno de monitoreo y evaluación mediante el cual un Parlamento puede considerar y reflexionar sobre los méritos de su propia producción democrática y capacidad técnica interna.

Visto de esta manera, el EPL permite que, en su papel legislativo, un Parlamento no se limite a crear leyes, sino que se convierta en el “guardián legislativo” de un país.

Dado que existen diferentes formas de situar al EPL dentro del marco de las funciones y atribuciones del Parlamento, una visualización posible, que se reproduce a continuación, ubica al EPL como parte de la supervisión, pero enlazándose con el proceso legislativo.

⁴ Nota del traductor: Cámara Alta del Parlamento del Reino Unido.

Gráfico 2: Situación del EPL en relación con la legislación y la supervisión



I.4 Limitaciones del Escrutinio Post-Legislativo

La Comisión de Derecho del Reino Unido ha realizado tres comentarios subrayando las limitaciones del EPL:

1. Riesgo de repetir argumentos: El EPL debería concentrarse en los resultados de la legislación, a menos que el órgano de revisión y quienes le presenten evidencia ejerzan una función autodisciplinaria, pues existe el riesgo de que se vuelva una mera repetición de los argumentos presentados durante la aprobación del proyecto de ley. Las revisiones deben realizarse de manera constructiva y orientada al futuro, con el objetivo de garantizar que los errores sean completamente identificados y se aprendan lecciones.
2. Dependencia de la voluntad política: La evolución hacia un enfoque más sistemático de EPL depende de una combinación de voluntad y criterio político. El Parlamento y el Gobierno tienen un interés común en fortalecer el EPL, ya que ayuda tanto a aclarar las políticas y sus objetivos, como a garantizar que los recursos dedicados a la legislación sean adecuadamente ejercidos.
3. Restricciones de recursos: El EPL exige tiempo y recursos, por lo que los procedimientos de evaluación estarán mayormente justificados cuando, por ejemplo, se refieran a alguna legislación relevante o tengan un impacto social sustancial, ya que implican un gasto público considerable.

Las evaluaciones de este tipo tienen un costo significativo, no solo en términos de tiempo y gasto, sino porque generalmente dependen de la adquisición de información proveniente desde fuera del Gobierno. La consulta con las partes interesadas clave es generalmente necesaria si se requieren obtener datos relevantes para realizar una evaluación precisa de la efectividad. En esas circunstancias, realizar una evaluación sistemática de los esquemas legislativos enteros, suele ir más allá de las capacidades de los Parlamentos. No obstante, los resultados de las evaluaciones gubernamentales pueden proporcionar la base sobre la cual los legisladores pueden cuestionar y llamar a rendir cuentas a los responsables de la política y su implementación.

Algunos Parlamentos han encomendado esa tarea a Comités de supervisión sectorial centrados en temas legislativos determinados, mientras que otros han creado Comités especiales sobre EPL. En cualquier caso, las evaluaciones e informes en pro de la rendición de cuentas no pueden restringirse al uso interno del gobierno y deben ser de dominio público.

Finalmente, es importante resaltar cómo se utilizan los hallazgos del EPL, ya sea enmendando la legislación, presentando mociones o preguntas parlamentarias, enviando informes al Ejecutivo en los que se solicita respuesta en un periodo de tiempo determinado, o como insumo para emitir un posicionamiento o exposición de motivos que respalden un nuevo proyecto de ley.

2. ¿Cómo se aproximan los Parlamentos al Escrutinio Post-Legislativo?: una categorización

Los Parlamentos llevan a cabo el EPL desde distintos enfoques. En este apartado se ofrece una categorización para explicar cómo ha evolucionado el EPL y se aplica a distintos Parlamentos de Europa. Esta categorización fue diseñada tomando en cuenta el fundamento legal para conducir el EPL y las distintas variables funcionales que intervienen.

El fundamento legal del EPL puede establecerse de distintas maneras. En algunos casos, el EPL es una obligación del Parlamento y está plasmado directamente en la Constitución, como en Francia. En la mayoría de los casos, la base legal se ubica en la función de supervisión del Parlamento y en su reglamento interno, o en las cláusulas de revisión y/o expiración de los textos legislativos.

Además de los fundamentos legales, diversas variables funcionales intervienen en el enfoque seguido por el Parlamento para conducir el EPL.

Una primera variable afecta la organización interna del Parlamento en relación con el EPL, es decir, la identificación de las unidades relevantes (internas o externas) responsables de la actividad preliminar de investigación y análisis, cuyo objetivo es evaluar los efectos de la implementación de una legislación específica o de una política pública determinada basada en una o más leyes. Esta variable puede presentarse de dos formas. La primera consiste en involucrar a instituciones u organismos externos independientes con conocimientos y experiencia específicos en el campo de la evaluación de políticas y la evaluación de impacto (por ejemplo, en Alemania). La segunda consiste en establecer nuevas unidades administrativas al interior de los Parlamentos para desarrollar experticia autónoma en evaluaciones de impacto legislativo (por ejemplo, en Italia).

Una segunda variable se basa en la selección de leyes y/o políticas públicas relevantes para ser analizadas, lo que plantea varias opciones. El objeto del EPL puede ser una sola pieza de la legislación o toda la legislación relevante para una política determinada. El primer caso generalmente ocurre cuando se establece una cláusula de revisión o expiración en la ley, encargando al

Parlamento verificar que se implemente correctamente y que se logren los resultados esperados. El segundo caso ocurre cuando el objeto del EPL es la implementación de una política pública determinada a través de distintas leyes.

Una tercera variable identifica el alcance del EPL como un ejercicio puramente legal o que comprende instancias de evaluación de impacto. En el primer caso, la revisión se limita a dar seguimiento a la promulgación de la ley con el objetivo de comprobar si se han aprobado las normas o instrucciones administrativas implícitas, si han entrado en vigor todas las disposiciones legales y qué interpretaciones judiciales emiten los Tribunales. En el segundo caso, el escrutinio del Parlamento comprende formas de evaluación de políticas ex post y de evaluación de impacto.

Una cuarta variable afecta los resultados del EPL, incluyendo su contribución a la toma de decisiones legislativas y su impacto en la relación Parlamento-Gobierno. El EPL se desarrolla a través de dos tipos de herramientas parlamentarias: 1) herramientas de investigación, cuyo objetivo es buscar información, explicaciones y posiciones políticas del Gobierno; y, 2) herramientas de supervisión dirigidas a hacer que el Gobierno rinda cuentas de los resultados alcanzados.

Considerando el fundamento legal y las variables funcionales, se desarrolló una categorización que consta de cuatro enfoques desde los que se conduce el EPL, lo que permite analizar el funcionamiento de distintos Parlamentos con respecto a su desempeño en términos de EPL.

Dicha categorización propone cuatro enfoques parlamentarios para conducir el EPL: escrutadores pasivos, informales, formales e independientes. La razón para proponer esas categorías es porque están relacionadas con los dos ejes principales de análisis: el alcance de los procedimientos y estructuras parlamentarias sobre el EPL y el alcance de los resultados parlamentarios sobre el EPL.

Los Parlamentos clasificados dentro de la categoría de “escrutadores pasivos” poseen escasas estructuras, capacidades y procedimientos parlamentarios para el análisis del EPL y reportan pocos resultados parlamentarios propios sobre el EPL en términos de informes y seguimiento.

Los “escrutadores informales” igualmente tienen pocas estructuras y procedimientos parlamentarios, pero son más sólidos en cuanto a sus propios resultados parlamentarios sobre el EPL. Los “escrutadores formales” son Parlamentos que cuentan con estructuras y procedimientos más desarrollados sobre EPL, pero aún son débiles en términos de resultados y seguimiento. Los “escrutadores independientes”, son sólidos

en términos de estructuras y procedimientos, así como de resultados y seguimiento.

Las cuatro categorías fueron diseñadas bajo una lógica incremental de cuánta independencia y capacidad muestran los Parlamentos en el cumplimiento del EPL. La categorización en estos cuatro enfoques reconoce la complejidad de la institucionalización del EPL en los Parlamentos.

Gráfico 3: Cuadro general de la categorización de aproximaciones parlamentarias al EPL

Categorización de aproximaciones parlamentarias al EPL		
Estructuras, capacidades y procedimientos parlamentarios organizados e institucionalizados para el análisis de EPL	Escrutadores formales	Escrutadores independientes
Escasas estructuras, capacidades y procedimientos parlamentarios para el análisis de EPL	Escrutadores pasivos	Escrutadores informales
Procedimientos y Estructuras Parlamentarias	Escasos resultados parlamentarios propios sobre EPL en términos de informes propios y de seguimiento.	Más resultados parlamentarios sobre EPL en términos de informes de evaluación legislativa propios, “procedimentalización” de los informes de EPL y seguimiento.
Resultados legislativos del EPL.		

Al describir con mayor profundidad cada una de las cuatro categorías, es posible identificar las siguientes características.

2.1. Escrutadores pasivos

Se trata del enfoque “básico” del EPL. Se presenta cuando los Parlamentos limitan su papel a la evaluación del escrutinio realizado por organismos gubernamentales o agencias externas. Este enfoque “pasivo” del EPL implica que el Parlamento no participa directamente en el seguimiento de la implementación legislativa y en la evaluación de impacto, ya que se basa en informes y evaluaciones elaborados por el gobierno o agencias independientes.

Dado que la mayoría de los países carecen de una sólida tradición parlamentaria con respecto a la evaluación de impacto, el escrutinio de informes externos es la forma más común en la que los

Parlamentos se involucran en el EPL. Ante la escasa capacidad administrativa y de procedimientos relacionados con el EPL, el trabajo de escrutinio suele ser poco transparente y no es fácilmente accesible para el público.

2.2. Escrutadores informales

Cuando los Parlamentos deciden adoptar un enfoque más proactivo de EPL que trascienda la mera evaluación de la actividad de escrutinio de órganos gubernamentales o agencias externas, es necesario asignar estructuras parlamentarias administrativas existentes -tales como unidades de investigación o evaluación-, para realizar análisis *ex post* de implementación legislativa y evaluación de impacto. Al desarrollar capacidades internas, los Parlamentos pueden contar con recursos autónomos adicionales a los ofrecidos por el gobierno y otras estructuras externas para el cumplimiento del escrutinio legislativo.

Los Parlamentos incluidos dentro de esta categoría se consideran “escrutadores informales” en la medida en que sus procedimientos parlamentarios de EPL no son sistemáticos. Esto significa que no cuentan con criterios establecidos para seleccionar la legislación que será objeto de EPL, aunque suelen hacerlo según lo consideren necesario.

2.3. Escrutadores formales

En este enfoque, la recopilación y análisis de información previa al EPL puede ser llevada a cabo no solo por ciertas estructuras administrativas “tradicionales” —como unidades de investigación y documentación—, sino que también existe la posibilidad de que el Parlamento establezca una nueva unidad dedicada al EPL o un Departamento de Impacto Legislativo, fortaleciendo su capacidad de escrutinio. Por lo tanto, la tarea de llevar a cabo el EPL se confiere a departamentos o unidades parlamentarias específicas. Bajo este enfoque, existen procedimientos específicos para identificar las leyes que serán sometidas a EPL y, a menudo, existe una base legal explícita para realizarlo.

Si bien, los escrutadores formales participan tanto en el monitoreo formal de la promulgación de la ley (dimensión legal) como en la evaluación de impacto sustancial, estas dos actividades son a menudo mixtas y el EPL formal (dimensión legal) prevalece sobre la evaluación de impacto.

El seguimiento a las conclusiones del EPL suele ser limitado y existen pocos procedimientos formales —si es que existe alguno— que prevean un debate o votación sobre el informe en Comisiones o en sesión plenaria. Con frecuencia, no existe un requisito explícito para que el Gobierno responda a las conclusiones del EPL, y el seguimiento con el Gobierno se concreta a través de un proceso de diálogo. En este enfoque, los informes de EPL son accesibles al público.

2.4. Escrutadores independientes

Se trata del enfoque más “avanzado”, en el que los Parlamentos abordan el EPL de una manera independiente y altamente institucionalizada. Existen estructuras y comités administrativos específicos asignados para conducir el EPL. El Parlamento y sus Comisiones deciden de forma independiente qué leyes seleccionar para el EPL

con base en sus propios criterios y prioridades. El Parlamento tiene un enfoque más proactivo en la identificación de fuentes de análisis y el trabajo de EPL tiene una base legal y cubre tanto la evaluación legal como la de impacto.

La institucionalización del EPL da como resultado la publicación de informes específicos a los que el Parlamento da un seguimiento más organizado, incluso solicitando respuestas por parte del Gobierno. Esta “procedimentalización” es mucho más sólida en los escrutadores independientes que en los formales. “Procedimentalización” significa que los informes de EPL están respaldados por procedimientos formales que permiten un debate y/o votación del informe, en Comisión, pero potencialmente también en el Pleno, otorgando así la máxima publicidad a esta actividad. Por lo tanto, en esta categoría, el EPL es completamente transparente, los informes se publican en línea y son accesibles al público.

2.5 EPL como evaluación legislativa

A medida que los Parlamentos han comenzado a prestar mayor atención a su responsabilidad de vigilar el grado en que las leyes que han aprobado se implementan según lo previsto y tienen el impacto esperado, el EPL comenzado a ser reconocido como una parte integral del ciclo legislativo y está emergiendo como una nueva dimensión dentro del rol de supervisión del Parlamento.

El EPL como forma de evaluación legislativa es un proceso de aprendizaje que contribuye tanto a que el Parlamento tenga conocimiento sobre el impacto de la legislación, como a que se asegure de que las leyes satisfagan las necesidades de las partes interesadas. Por lo tanto, el EPL puede alentar a los ciudadanos a involucrarse más con el Parlamento y reducir la ambigüedad y desconfianza del público hacia éste.

En varios Parlamentos, el EPL también está influenciado por la necesidad de tener una mejor comprensión sobre la manera en que la implementación de la ley afecta a las consideraciones de buena gobernanza en términos de, por ejemplo, el impacto de la legislación en materia de género, medio ambiente y cambio climático. La implementación de la ley puede tener consecuencias no previstas para la igualdad de género, el medio ambiente u otros temas, por lo que la

transversalización de esas evaluaciones temáticas horizontales de impacto ex post relacionadas con la buena gobernanza se ha convertido en una fuerza impulsora adicional para el surgimiento de nuevas prácticas y sistemas de EPL.

El EPL no es un “bien de lujo” lejos del alcance de los Parlamentos más jóvenes o recientemente establecidos. Todos los Parlamentos pueden conducirlo con éxito independientemente de la etapa de desarrollo institucional en la que se encuentren. El EPL se lleva a cabo de diversas formas, por lo que la pregunta que debe plantearse un Parlamento no es si emprender o no el EPL, sino cómo hacerlo.

3. ¿Cómo llevan a cabo los Parlamentos el Escrutinio Post-Legislativo?: los principios

Existen una serie de principios que discuten el mandato del Parlamento para conducir el EPL (el “por qué”), el alcance (el “qué”), los participantes (el “quién”), los procesos (el “cómo”) y los plazos (el “cuándo”). Estos principios no son exhaustivos ni exclusivos, pero están destinados a proporcionar una guía para el establecimiento de prácticas de EPL realistas, de acuerdo con el marco legal y procesal específico de cada Parlamento.

Estos principios se presentan porque la WFD considera que el EPL debería ser parte integral del proceso parlamentario. La WFD es consciente de las limitaciones de recursos que enfrentan los Parlamentos y de la necesidad de un enfoque flexible. Por lo tanto, estos principios buscan, en la medida de lo posible, basarse en los sistemas y procedimientos existentes.

3.1. Mandato del EPL en el Parlamento

1. El Parlamento tiene la responsabilidad de vigilar que las leyes que ha aprobado se hayan implementado según lo previsto y hayan tenido los efectos esperados. Por lo tanto, el EPL es una importante herramienta para la rendición de cuentas por parte del Gobierno.

Dado que los Parlamentos invierten gran parte de sus recursos humanos y financieros en el proceso de adopción de legislación, no es raro que pasen por alto el aspecto de revisar la implementación, la cual representa un asunto complejo puesto que depende de la movilización tanto de

recursos como de actores; del compromiso con las políticas y la legislación; y, de la coordinación y cooperación entre todas las partes involucradas.

La implementación no ocurre de manera automática y distintos incidentes pueden afectar su curso, entre los que se pueden mencionar: cambios en el contexto -político, económico, social, cultural, financiero, etc.-, desvío de recursos, desvío de los objetivos previstos, resistencia de las partes interesadas y cambios en el marco legal de otros ámbitos políticos relacionados. La implementación de la legislación y las políticas también puede verse socavada por las asimetrías de poder, la exclusión, la captura del Estado y el clientelismo.

A pesar de esos desafíos, existen cuatro razones globales por las que los Parlamentos deben priorizar el monitoreo y evaluación de la implementación de la legislación: 1) garantizar que se cumplan los requisitos de la gobernanza democrática y la necesidad de implementar la legislación de acuerdo con los principios de legalidad y seguridad jurídica; 2) permitir que los efectos adversos de la nueva legislación sean detectados oportuna y fácilmente; 3) mejorar el enfoque en la implementación y cumplimiento de los objetivos de las políticas; y, 4) identificar y difundir buenas prácticas para extraer lecciones de los éxitos y fracasos revelados por el trabajo de escrutinio.

Por lo tanto, el EPL es una herramienta importante para incrementar la rendición de cuentas por parte del Gobierno y es parte de la función de supervisión del Parlamento.

2. Tres instrumentos vinculantes suelen proporcionar un mandato para el EPL: compromisos ministeriales, cláusulas de revisión en la legislación o cláusulas de extinción.

El mecanismo más eficaz para garantizar que se lleve a cabo el EPL es asegurar que, antes de la adopción de la ley en el Parlamento, existan requisitos vinculantes para la revisión de su implementación. Hay varias formas de establecer este tipo de requisitos, entre los que destacan:

- Primero, en algún momento durante la aprobación del proyecto de ley, se puede solicitar a los ministros del Poder Ejecu-

tivo que se comprometan a realizar una revisión de la legislación, indicando qué objetivos debe alcanzar y en qué plazos (compromisos ministeriales).

- Alternativamente, una segunda opción es que los legisladores presenten enmiendas durante el proceso de aprobación de una iniciativa de ley, con la finalidad de incluir una “cláusula de revisión”, lo que implica que la implementación de parte o de toda esa ley sea revisada tras un periodo de tiempo determinado. Una cláusula de revisión puede ser una herramienta útil porque está consagrada en la ley y puede prever una revisión general o especificar las disposiciones concretas que deben revisarse, el plazo para hacerlo y quién debe llevarla a cabo.
- Una tercera opción son las “cláusulas de extinción” que van más allá: el efecto de un acto o disposición legal cesa automáticamente después de cierto tiempo, a menos que se cumpla con un criterio determinado, por ejemplo, con una revisión que mantenga su vigencia.

A menudo, las cláusulas de revisión o extinción reflejan un compromiso político que representa el precio que pagará el Gobierno para que un proyecto de ley sea aprobado por el Parlamento. En la medida de lo posible, es deseable que los Parlamentos establezcan como requisito o mandato vinculante la revisión de la implementación de la legislación.

Cabe mencionar que, en relación con el EPL, en el Reino Unido existe un acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento que prevé que el primero presente ante el segundo periódicamente memorándums sobre la implementación de la ley, generalmente entre 3 y 5 años después de su promulgación. Puede que no sea posible establecer dicho sistema en todos los Parlamentos, pero podría ser útil explorar un sistema en el que el Gobierno se comprometa a proporcionar información al Parlamento y, por lo tanto, contribuya a sentar las bases de lo que ambas partes esperan del proceso de EPL.

3. Aun cuando no se asuma ningún compromiso vinculante con el EPL durante el proceso de aprobación de la ley, el Parlamento debe poder realizarlo sobre cualquier asunto que estime conveniente.

Los requisitos vinculantes para realizar el EPL no son posibles ni deseables en todas las circunstancias. Un enfoque alternativo es tomar la decisión de revisar una parte de la legislación de manera reactiva, es decir, después de su promulgación. Existen diferentes detonantes para el EPL, y el Parlamento tiene la responsabilidad principal de hacerlo. El Parlamento debería poder realizar el EPL en cualquier tema o asunto que desee.

Si bien el Gobierno podría desempeñar un papel importante en el inicio de un proceso de escrutinio al identificar la legislación que debe revisarse una vez promulgada, un Comité relevante en el Parlamento puede decidir revisar una ley o algunas de sus disposiciones en un momento dado. Los puntos detonantes para el Parlamento pueden incluir: 1) solicitudes de ciudadanos u organizaciones para que se revise una ley; 2) informes o peticiones de los medios de comunicación que indiquen la necesidad de un EPL; 3) comentarios de funcionarios del Poder Judicial en torno a que una ley debe revisarse por tener contradicciones o lagunas legales; y, 4) el surgimiento de la necesidad de indagar sobre un tema específico durante el trabajo regular de un Comité Parlamentario.

Existe un valor real previsible en la posibilidad de que el Parlamento inicie un proceso de EPL con base en las preocupaciones planteadas por los ciudadanos con respecto a la precisión, aplicabilidad, implementación y oportunidad de leyes específicas. En ocasiones, cuando el EPL ha sido detonado por preocupaciones provenientes de los ciudadanos, el Parlamento debe asegurarse de involucrar durante todo el proceso a las partes interesadas relevantes.

El EPL puede suscitarse de dos formas: planeándose antes de la promulgación de la legislación o llevándose a cabo sin ningún compromiso previo, dependiendo totalmente de los detonantes posteriores. Ambas formas son complementarias y juntas representan un conjunto de oportunidades con respecto a cómo podría llevarse a cabo el EPL de manera más sistemática en el Parlamento. Al desarrollar un marco de políticas para el EPL es útil anticipar que podrían aplicarse cualquiera de las dos opciones.

Cuando no se hayan establecido requisitos vinculantes para la revisión de la implementación de la legislación, es recomendable que el Parlamento

identifique aquellos puntos detonantes del EPL y lo enfoque en leyes específicas, con base en las solicitudes y/ aportes de los ciudadanos, entre otros actores relevantes.

3.2. Alcance del EPL en el Parlamento

4. El EPL examina tanto la promulgación de la ley como su impacto en la sociedad, por lo que contribuye a mejorar la propia ley y el bienestar de las personas.

Dado que el EPL es un concepto amplio, puede tener distintos significados para los diferentes Parlamentos y partes interesadas. En una interpretación restringida, analiza la promulgación de la ley, si las disposiciones legales han entrado en vigor, la forma en que los Tribunales la han interpretado y cómo ha sido usada por los juristas y los ciudadanos. En un sentido más amplio, analiza el impacto de la legislación y si se han cumplido los objetivos políticos previstos y con qué eficacia. Estas son dos dimensiones del EPL: 1) evaluar técnicamente las implicaciones de la promulgación de una ley, y 2) evaluar su relación con los resultados políticos previstos.

Se recomienda que los Parlamentos lleven a cabo ambas formas de EPL (promulgación de la ley y su impacto). De esa manera, el EPL contribuye a mejorar la propia ley y el bienestar de las personas.

5. El Parlamento requiere contar con un proceso transparente para identificar y seleccionar la legislación que será objeto de EPL, con la finalidad de utilizar el tiempo y los recursos de la manera más eficaz posible.

Aunque en principio puede resultar beneficioso conducir el EPL en la mayoría de la legislación, es necesario realizar una cuidadosa selección de las leyes que serán revisadas, en virtud del tiempo y los recursos necesarios, lo que representa un desafío incluso para los Parlamentos con mayores recursos. Es preferible que los recursos limitados sean aplicados de manera que permitan una revisión post-legislativa eficaz y de calidad de algunas leyes cada año, en lugar de evaluaciones menos exhaustivas de múltiples leyes. Por la misma razón, puede ser conveniente revisar solo alguna(s) disposición(es) o sección(es) de una ley. Este enfoque puede resultar particularmente apropiado para leyes extensas que contienen diferentes secciones y

sirven para diferentes propósitos. La decisión sobre revisar o no una ley debe tomarse analizando caso por caso.

Sin embargo, es posible identificar los tipos de legislación que, en general, pueden o no ser adecuados para ser revisados por medio del EPL. Las leyes que generalmente no son adecuada para el EPL incluyen: 1) leyes de apropiación; 2) leyes de consolidación; 3) leyes que hace cambios técnicos menores; y 4) leyes que incluyen su propio método independiente de análisis y reporte.

Por otro lado, la legislación relacionada con una situación de “estado de emergencia” en un país (particularmente cuando se afectan las libertades civiles) y la legislación adoptada mediante procedimientos de vía rápida (“fast track”) siempre debe estar sujeta al EPL.

Adicionalmente, es útil considerar el efecto acumulativo de la legislación; y, por lo tanto, considerar la posibilidad de examinar varios textos legislativos dentro de un mismo ámbito político.

6. Para comprender la implementación y el impacto de la legislación, es útil revisar la legislación secundaria o derivada al mismo tiempo que se revisa la ley primaria.

Las leyes aprobadas por el Parlamento a menudo facultan a los ministros para crear legislación secundaria o derivada. Resulta idóneo revisar las leyes secundarias después de promulgadas, al mismo tiempo que se revisa la ley primaria desde donde se originó. Este es particularmente el caso cuando la mayoría de las disposiciones que dan efecto a una ley se encuentran consagradas en la legislación secundaria, lo que puede dar lugar a contradicciones o lagunas legales. En algunos Parlamentos, esta tarea se ha encomendado a un Comité de Poderes Delegados y Reforma Regulatoria o de Regulaciones (Canadá). Tal y como ocurre con la legislación primaria, las Comisiones Parlamentarias podrían iniciar o solicitar investigaciones sobre el efecto cierta legislación secundaria específica.

7. El EPL permite evaluar el impacto de la legislación en temas transversales a distintas leyes como, por ejemplo, el género o las minorías.

Un sistema de EPL que tome en cuenta la legislación promulgada en el pasado permite a un Parlamento considerar los impactos transversales que haya decidido priorizar en temáticas relevantes como el género, los derechos humanos, las cargas regulatorias y ambientales, etcétera.

Por ejemplo, las iniciativas de ley suelen afectar a hombres y mujeres de manera diferente. El análisis y evaluación sistemática de leyes y políticas basado en cómo afectan a las mujeres, los hombres y otros grupos demográficos relevantes, puede ayudar a identificar y evitar o corregir cualquier desventaja potencial que puedan crear. Este enfoque técnico, denominado análisis de género ayuda a garantizar que mujeres y hombres tengan acceso a las mismas oportunidades y protecciones legales. También se utiliza para salvaguardar la rentabilidad y promover la eficiencia y la transparencia del gobierno.

El análisis de género requiere de la recopilación y análisis de datos desglosados por sexo o evaluaciones cualitativas de los servicios gubernamentales. También demanda que los responsables de la formulación de políticas cuestionen las suposiciones sobre cómo se debe estructurar un programa o servicio de gobierno y que hagan preguntas detalladas sobre quién(es) se ve(n) afectado(s) por un problema o asunto determinado y cómo le(s) impactarían las soluciones propuestas. Por lo tanto, es preferible planificar el EPL durante las primeras etapas del proceso legislativo, antes de la aprobación de la ley, para garantizar que existan sistemas para recopilar y cotejar la evidencia e información necesarias.

3.3. Participantes en el EPL en el Parlamento

8. El Parlamento debe considerar si la responsabilidad del EPL recae en sus Comisiones Permanentes o en un organismo específico. El EPL debe ser un proceso inclusivo en el que todos los grupos parlamentarios puedan participar.

El Parlamento debe decidir sobre el papel y la responsabilidad de sus Comisiones Permanentes para llevar a cabo el EPL, con apoyo del personal regular (como sucede en la Cámara de los Comunes del Reino Unido), y sobre cuál puede ser la utilidad de asignar explícitamente el mandato de conducir el EPL a una Comisión específica (como es el caso en Escocia y Líbano)

o a un Comité ad hoc (como sucede en la Cámara de los Lores del Reino Unido). En algunos Parlamentos, como Indonesia, el Comité Jurídico o Legislativo lleva a cabo la revisión de la promulgación de la legislación –si se han emitido leyes secundarias y cuáles son las sentencias judiciales pertinentes relacionadas con la ley–, mientras que los comités temáticos evalúan el impacto de la ley y si cumple los objetivos previstos. Cualquier opción tiene ventajas y el enfoque elegido depende de cuestiones como: las reglas de procedimiento parlamentarias; los incentivos y capacidades de los Comités; la cultura de supervisión del Parlamento; las prácticas establecidas con anterioridad, y los recursos humanos disponibles.

Adicionalmente, el EPL debe ser un proceso inclusivo en el que todos los grupos parlamentarios –tanto del partido político gobernante como de la oposición– puedan participar. Dado que el EPL es parte de la función de supervisión del Parlamento, un enfoque inclusivo fortalecería la rendición de cuentas y la gobernanza en el sistema político, además de que mejoraría la prestación de servicios públicos a los ciudadanos.

9. Para que el Parlamento conduzca de manera eficaz las indagaciones posteriores al EPL, debe potenciar sus recursos humanos y permitirles trabajar con sistemas y aplicaciones de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) adecuados. Se puede considerar establecer un servicio parlamentario especializado en EPL o encargar esta función a un panel de revisión independiente externo que informe al Parlamento.

Para que el EPL sea exitoso –al entregar resultados a un costo razonable en términos financieros y de tiempo–, es importante que los Parlamentos faculten a su personal con la autoridad suficiente para interactuar con todas las instituciones y partes interesadas relevantes. Esto es importante por varias razones, entre las que destacan: recopilar la información necesaria, obtener documentos en el idioma requerido o solicitar traducciones cuando se amerite, por ejemplo, si parte de la legislación antigua aplicable (época colonial) no está disponible en el idioma actual del país.

Se debe tener especial cuidado para capacitar y asignar personal calificado en las actividades de EPL. En ese sentido, la WFD sugiere que los

Parlamentos hagan pleno uso de la experiencia de los especialistas de sus comisiones permanentes, así como de sus unidades o servicios de investigación.

Además de contar con las estructuras y los procesos administrativos pertinentes, los Parlamentos deben diseñar y operar sistemas y aplicaciones de TIC adecuados para capturar, mantener y administrar los datos necesarios para realizar las actividades de EPL.

Los Parlamentos podrían considerar la posibilidad de establecer un servicio de investigación para conducir el EPL (como en Indonesia y Suiza). Alternativamente, se puede encargar esa tarea a un organismo independiente o panel de expertos (como en Sudáfrica). Cada enfoque tiene ventajas y su propia razón de ser, por lo que corresponde a la dirigencia del Parlamento decidir qué enfoque es el más adecuado para el contexto nacional y parlamentario específico.

10. El involucramiento del público en el EPL permite el acceso a fuentes adicionales de información, aumenta la credibilidad de los hallazgos y mejora la confianza pública en las instituciones democráticas.

Cuando los Comités llevan a cabo consultas o audiencias públicas como parte del proceso de EPL, generalmente acceden a fuentes adicionales de información que aumentan la credibilidad de los resultados. Además, la consulta y el involucramiento del público pueden mejorar la confianza pública en el Parlamento y en las instituciones democráticas. Los resultados del EPL (los informes, por ejemplo), deben ser de acceso público y, de ser posible, publicarse siguiendo estándares en materia de datos abiertos y documentos.

3.4. Procesos del EPL en el Parlamento

11. La inclusión del EPL en las reglas de procedimiento del Parlamento contribuye a generar claridad en el objetivo y los recursos destinados para las actividades de EPL.

Distintos países han establecido el marco legal para el EPL en diferentes textos legales, ya sea en la Constitución (por ejemplo, Suiza), una Ley del Parlamento (en Indonesia) o las reglas de procedimiento parlamentarias o reglamentos internos (en Canadá). En Reino Unido, el EPL forma parte

de las prácticas permanentes de escrutinio parlamentario y de las tareas centrales de los comités, además de que forma parte de un proceso de colaboración que se acuerda con el Ejecutivo.

Cuando un Parlamento pretende desarrollar o robustecer sus actividades de EPL, es útil incorporarlo dentro de sus reglas de procedimiento, las cuales lo dotarían de claridad y propósito, además de que favorecerían la asignación de los recursos necesarios para conducirlo. Sin embargo, la inclusión en las reglas de procedimiento no debe ser un requisito previo para llevar a cabo el EPL, por lo que la ausencia de un marco legal o político no debe impedir que el Parlamento lo realice como parte de su función general de supervisión. No obstante, es deseable que los Parlamentos incluyan una referencia explícita al EPL en sus reglas de procedimiento.

12. Los procesos de EPL evitan una simple repetición de los argumentos políticos planteados cuando se debatieron los beneficios y méritos potenciales de la ley en cuestión.

Para que el EPL sea efectivo y sus resultados sean ampliamente apoyados, debe evitar convertirse en una simple repetición de los argumentos políticos que se plantearon cuando se debatieron los beneficios de la ley y, en su lugar, centrarse en su promulgación y el impacto, tomando como evidencia la forma como ha funcionado en la práctica. Si bien, durante el debate previo a la aprobación de la ley pudieran presentarse divisiones entre partidos políticos y/o legisladores, la discusión sobre el EPL debería facilitar una mirada a profundidad sobre su impacto, analizando hasta qué punto se han alcanzado los objetivos previstos. En algunos casos como, por ejemplo, la revisión sobre legislación antigua en Myanmar, el EPL podría contribuir a un debate o informe actualizado sobre si los objetivos eran óptimos.

La legislación de emergencia puede proporcionar una excepción a la regla al permitir el reexamen de la política detrás de un proyecto de ley. La legislación de emergencia, a menudo, se adopta en circunstancias de presión de tiempo sin un escrutinio parlamentario adecuado. Por lo tanto, es recomendable asegurar la inclusión de una cláusula de extinción en este tipo de legislación.

Adicionalmente, al analizar el impacto, es necesario considerar el efecto acumulativo de la legislación, así como la forma en que el “estado del arte” de un determinado ámbito de políticas ha sido moldeado por diferentes leyes. El impacto legislativo rara vez es efecto de una sola pieza de legislación; de ahí la utilidad de considerar su efecto acumulativo.

13. Un EPL eficaz requiere de acceso completo y oportuno a la información gubernamental, así como a los puntos de vista y opiniones de una amplia gama de las partes interesadas, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil.

Al aprobar la legislación, el Parlamento debe explicar cómo accederá a la información gubernamental sobre la implementación de la legislación. Una forma es asegurarse de que las dependencias gubernamentales proporcionen esa información de forma regular o en un momento acordado. En Reino Unido, la dependencia pertinente lleva a cabo una revisión inicial, de tres a cinco años después de la promulgación de la ley, que se publica como informe y se presenta al Parlamento. Posteriormente, es revisado por una comisión parlamentaria mixta y, si lo considera apropiado, puede conducir su propia evaluación de impacto. En caso de que no exista un marco de esta índole –de modo que el propio Parlamento debe tomar la iniciativa para recopilar la información pertinente–, el acceso a la información del Gobierno continúa siendo un tema importante. El Ejecutivo cuenta con un vasto aparato estatal a su disposición, capaz de generar los datos necesarios para analizar la implementación y su impacto, por lo que el Parlamento bien podría solicitar al Ejecutivo el envío de la información necesaria al órgano encargado de la revisión. Una auditoría de desempeño realizada por la Oficina del Auditor General o Tribunal de Cuentas también puede ser una fuente útil de información.

La capacidad del Parlamento para recibir, integrar y procesar datos gubernamentales es de suma importancia, por lo que su interconexión con el acceso a bases de datos gubernamentales, la incorporación de datos abiertos y la creación de un aparato administrativo de apoyo parlamentario son requisitos previos para una implementación eficiente del EPL.

Además, un EPL eficaz requiere escuchar las opiniones de una amplia gama de partes interesadas, incluidas las organizaciones de la

sociedad civil, por lo que el Parlamento debería fomentar las oportunidades y establecer mecanismos para acceder a la información y puntos de vista de este tipo de organizaciones.

Por último, es imprescindible destacar que los Parlamentos suelen estar en el centro de un sistema de escrutinio más amplio, por lo que deberían aprovechar esa posición para trabajar en estrecha colaboración con organizaciones externas, no solo para el trabajo post-legislativo.

14. El Parlamento debe contar con procesos para garantizar que las conclusiones del EPL sean tomadas en cuenta de manera que, cuando sea necesario, se puedan realizar cambios en la legislación y la política de manera oportuna.

Los Parlamentos deben asegurarse de abordar las conclusiones de una revisión de EPL. Los hallazgos del EPL pueden sentar una base útil para proponer enmiendas, ya que brindan información sobre el estado de implementación de la legislación, e inclusive pueden adelantarse a otras medidas parlamentarias. Las conclusiones del EPL pueden facilitar que los legisladores soliciten información por escrito a las dependencias gubernamentales, suscriban mociones o requieran declaraciones ejecutivas y respuestas ministeriales (oportunas). Por ejemplo, en Reino Unido, el plazo para una respuesta por escrito de un Ministerio del Gobierno sobre un informe de EPL es de entre 3 y 6 meses, y se considera un documento público de acuerdo con la Ley de Libertad de Información.

El Parlamento podría revisar el seguimiento a la recomendación del organismo que llevó a cabo el EPL entre seis y doce meses después de su finalización.

3.5. Plazos para conducir en EPL en el Parlamento

15. El EPL debe tener lugar al menos tres años después de la promulgación de la ley.

Si bien es difícil establecer un plazo general para la revisión de todos los tipos de legislación bajo todas las circunstancias posibles, se recomienda que las leyes estén sujetas a revisión después de un periodo de al menos tres años de su promulgación. Puede haber casos en los que exista una fuerte presión política para una revi-

sión temprana (por ejemplo, legislación de emergencia). Sin embargo, una revisión temprana puede presentar desventajas, ya que probablemente no haya habido tiempo suficiente para permitir un juicio crítico sobre los efectos de la ley. Si ésta generó controversia política, una revisión temprana puede resultar en una continuación de los argumentos políticos detrás de la legislación, en lugar de una evaluación exhaustiva de los efectos de su implementación.

Otro factor es que las leyes más extensas suelen contener distintas fechas de entrada en vigor para cada una de las secciones que las componen, lo que da como resultado que la legislación sea implementada gradualmente durante varios meses o más de un año, por lo que en tales casos una revisión podría ser útil para identificar con claridad qué partes no han entrado en vigor y por qué.

El Servicio de Evaluación del Parlamento de Suiza

Simone Ledermann y Raoul Kaenzig⁵

En Suiza, el fundamento legal para la evaluación de la eficacia de la ley se encuentra consagrado en el artículo 170 de la Constitución federal que señala textualmente: “La Asamblea Federal⁶ velará por que se evalúe la eficacia de las medidas tomadas por la Confederación⁷”. La Ley del Parlamento, en su artículo 27, contiene más detalles al estipular que los órganos responsables de realizar las evaluaciones son las Comisiones parlamentarias, las cuales están facultadas para solicitar al Consejo Federal⁸ que se lleven a cabo evaluaciones de impacto. También pueden examinar evaluaciones realizadas a nombre del Consejo Federal y, eventualmente, pueden llevar a cabo sus propias evaluaciones de impacto.

El origen del Servicio de Evaluación del Parlamento Suizo se remonta a finales de la década de 1980, cuando el Parlamento atravesaba una crisis de confianza en sus relaciones con el Gobierno, debido a que los distintos órganos del Poder Ejecutivo no lo habían informado correctamente sobre las leyes y políticas públicas implementadas. Desde entonces, se han emprendido numerosos esfuerzos para fortalecer a las Comisiones de Control, que son las responsables de la supervisión parlamentaria del Gobierno, mediante la profesionalización de su personal para aumentar la eficacia de la supervisión parlamentaria. En ese contexto, fue en 1990 cuando se creó el Servicio de Evaluación del Parlamento Suizo, cuyo nombre oficial es “Control Parlamentario de la Administración”.

Las facultades y atribuciones del Servicio de Evaluación están establecidas en una ordenanza del Parlamento (artículo 10 de la Ordenanza de Administración Parlamentaria). El Control Parlamentario de la Administración trabaja principalmente a nombre de las Comisiones de Control, pero también puede hacerlo a nombre de otras Comisiones parlamentarias, responsables de áreas específicas de política, tales como: ciencia; educación y cultura; asuntos internacionales, etcétera, previa aprobación de las Comisiones de Control.

La principal parte del trabajo del Control Parlamentario de la Administración es conducir sus propias evaluaciones. Además, es competente para revisar las evaluaciones realizadas por terceros a nombre de la administración federal, y también puede analizar esas evaluaciones a solicitud del Parlamento. Asimismo, está facultado para presentar ante las Comisiones de Control algunas listas de temas susceptibles para ser evaluados.

⁵ Ponencia preparada para el “Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo”. Traducción no oficial a cargo del Mtro. Ernesto David Orozco Rivera del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (ernesto.orozco@senado.gob.mx).

⁶ Nota del traductor: Es el nombre que recibe el Parlamento de Suiza. Está constituida por dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados.

⁷ Nota del traductor: El nombre oficial del país es “Confederación Suiza”, por lo que el artículo hace referencia a las leyes y políticas públicas implementadas por la administración pública federal.

⁸ Nota del traductor: Consejo Federal es la denominación dada al gobierno federal de Suiza (Poder Ejecutivo). Está compuesto de siete miembros llamados consejeros federales (equivalente de ministros) elegidos por las dos cámaras de la Asamblea Federal y ratificados en sus funciones cada cuatro años.

El artículo 10 de la Ordenanza de Administración Parlamentaria señala textualmente que:

“1. El Control Parlamentario de la Administración realiza las siguientes tareas, bajo el mandato de las Comisiones de Control:

a. realizar evaluaciones como parte de la supervisión parlamentaria de alto nivel y señalar los problemas que deben abordarse;

b. monitorear las evaluaciones realizadas por la administración federal y aplicarlas en los procesos de toma de decisiones.

2. Previo acuerdo de las Comisiones de Control, podrá, por mandato de otras comisiones parlamentarias, realizar evaluaciones en sus áreas de competencia y monitorear las evaluaciones realizadas por la administración federal, así como su aplicación en los procesos de toma de decisiones.

3. Tiene los mismos derechos que la Secretaría de las Comisiones de Control en materia de acceso a la información. Podrá recurrir a los servicios de expertos externos y otorgarles los derechos necesarios para el cumplimiento de su misión.

4. Cuenta con un presupuesto propio para financiar el uso de expertos, pero debe informar anualmente sobre el uso de esos recursos a los Comités de Control.

5. Administra sus mandatos con total independencia y coordina sus actividades con los demás órganos de control de la Confederación Suiza.

6. Los informes del Control Parlamentario de la Administración son públicos, siempre y cuando no sean objeto de protección por la ley. La decisión de protegerlos recae en las Comisiones que tomaron la iniciativa para realizar el trabajo.”

El Control Parlamentario de la Administración trabaja exclusivamente a petición de alguna Comisión parlamentaria, ya que no está facultado para decidir por cuenta propia conducir

evaluaciones de impacto. Generalmente, las solicitudes provienen de las Comisiones de Control de Parlamento.

Los derechos de acceso a la información con los que cuenta el Control Parlamentario de la Administración son fundamentales para la realización de sus actividades, pues cuenta con extensos derechos para acceder a la información de la administración gubernamental, lo que significa que el Poder Ejecutivo está obligado por ley a brindar la información que se solicite. Esto incluye desde documentos internos o datos, hasta la posibilidad de entrevistar a funcionarios de la administración pública.

Aunque el Control Parlamentario de la Administración trabaja a nombre de las Comisiones del Parlamento, es imprescindible que conduzca su trabajo científico de forma independiente. Asimismo, dispone de un presupuesto propio para contratar expertos externos que lo apoyen en sus evaluaciones. Los mandatos de esos expertos pueden relacionarse con cuestiones legales, con temas específicos (por ejemplo, políticas ambientales) o con métodos de investigación específicos (análisis estadístico, por ejemplo).

El Control Parlamentario de la Administración forma parte de los Servicios Parlamentarios, es decir, está conformado por personal del Parlamento. Actualmente cuenta con un equipo de siete personas (aproximadamente equivalentes a cinco de tiempo completo).

El Control Parlamentario de la Administración está ubicado en el mismo edificio del Gobierno Ejecutivo, aunque cabe resaltar que tiene un alto grado de autonomía frente a éste. En tanto, el grado de autonomía frente a las Comisiones parlamentarias varía, dependiendo de la etapa en que se encuentre un determinado proyecto de evaluación:

- La autonomía es alta para proponer temas y preguntas de evaluación a las Comisiones, pero no tiene influencia alguna en sus decisiones.
- La autonomía es alta al realizar la evaluación y la presentación de informes. Es responsable de elegir cómo evaluar la

política bajo investigación y qué métodos usar. La recopilación de datos, el trabajo de campo, el análisis y la redacción de informes son tareas del Servicio de Evaluación.

- Una vez que se entregan los resultados de la evaluación a las Comisiones de Control, el Servicio de Evaluación no tiene ninguna influencia sobre las conclusiones políticas extraídas.

Las evaluaciones en el Parlamento deben considerarse como un instrumento de las Comisiones de Control, pues forman parte de las inspecciones regulares que realizan. De hecho, el punto de partida de una evaluación es la sospecha de que existen problemas en la implementación de una política específica. Posteriormente, El Servicio de Evaluación lleva a cabo evaluaciones basadas en evidencias de los diferentes aspectos de una política pública, incluyendo su diseño, implementación e impacto.

Existen tres criterios de evaluación establecidos en la ley: legalidad, conveniencia y efectividad. Generalmente, el Control Parlamentario de la Administración busca responder en sus evaluaciones de impacto preguntas como:

- Legalidad: ¿La medida ha sido correctamente diseñada y legalmente implementada?
- Conveniencia: ¿Se ha implementado adecuadamente la medida?
- Eficacia: ¿Ha logrado la medida el efecto deseado?

El proceso de evaluación seguido por el Control Parlamentario de la Administración consta de cinco etapas principales, que no requieren de la misma cantidad de tiempo, pero son consecutivas (véase gráfico 4). Las Comisiones de Control intervienen periódicamente durante todo el proceso, como se explicará a continuación, cuando se aborden a detalle cada uno de los cinco pasos.

Gráfico 4: Proceso de una evaluación para las Comisiones de Control



Toda evaluación comienza con la elección de un tema. Como se mencionó anteriormente, una de las tareas del Control Parlamentario de la Administración consiste precisamente en proponer posibles temas de investigación, por lo que una de las principales preguntas que se plantea su personal es: «¿vale la pena analizar esta política o medida específica?». Huelga recalcar que debe haber indicios de un problema, pues no se examinan leyes o políticas que funcionan adecuadamente.

El personal del Control Parlamentario de la Administración recopila ideas para temas de evaluación de una multiplicidad de fuentes: de legisladores, de expertos, de funcionarios, de medios de comunicación, etcétera. Esta primera etapa del proceso es muy importante y el personal debe tener curiosidad por todas las posibles dudas e inquietudes que le planteen las fuentes.

Posteriormente, cada tema es analizado por el personal del Control Parlamentario de la Administración para asegurarse de que sea susceptible de una evaluación de impacto legislativo. Cabe recalcar que los temas deben cubrir a todos los Ministerios del Gobierno. Entre los criterios para determinar si es procedente, destacan:

- La existencia de indicios específicos de problemas.
- Un período de tiempo suficiente desde que la política está en curso, sin ningún cambio inminente.
- El valor añadido de una evaluación en comparación con los estudios existentes.

De la lista presentada por el Control Parlamentario de la Administración, las Comisiones de Control eligen de 2 a 4 anualmente. El número depende de la disponibilidad de los recursos y se establecen prioridades, en función de la carga de trabajo.

Una vez que las Comisiones de Control han decidido un tema, el Servicio de Evaluación elabora un esquema de proyecto en el que se detallan los temas a tratar en la evaluación. Este anteproyecto describe el objeto de evaluación, que por lo regular se trata de una política gubernamental determinada. Asimismo, aclara las preguntas de investigación y describe los procedimientos, métodos y cronograma a seguir.

El Servicio de Evaluación suele proponer varias opciones que difieren en cuestiones relacionadas con el alcance y el cronograma para que las Comisiones de Control puedan elegir la que les parezca mejor. El objetivo último es que la evaluación (realizada de forma independiente) por el Control Parlamentario de la Administración responda al interés de los legisladores.

Posteriormente, en la etapa de trabajo de campo, los evaluadores del Control Parlamentario de la Administración asumen el rol de “detectives” para recopilar y analizar la información. También se pueden contratar expertos externos para que apoyen en la evaluación de impacto. El trabajo de campo se basa en un conjunto de métodos diferentes, que son seleccionados en función de la política que se analice. Entre los métodos empleados por el Control Parlamentario de la Administración destacan:

- Análisis cualitativo del contenido de documentos generalmente proporcionados por la administración federal.
- Encuestas en las que se solicita a un gran grupo de personas, instituciones u organizaciones que respondan a preguntas específicas.
- Entrevistas -generalmente discusiones uno a uno- para recopilar opiniones sobre la política y comprender cómo funciona su implementación.
- Estudios de caso detallados.
- Análisis estadístico.
- Análisis de procesos.

El siguiente paso es la redacción de un informe científico que debe ser lo suficientemente conciso para ser leído por los legisladores. El proyecto de informe es enviado a los Ministerios interesados para que lo consulten por escrito, con el propósito de corregir errores relativos a los hechos presentados. Luego, se presenta el informe final a las Comisiones de Control. Su extensión aproximada es de 40 páginas, con un resumen ejecutivo de dos a tres páginas.

Cabe recalcar que la evaluación se basa en criterios científicos y los juicios de valor presentado son explicados cuidadosamente. En ese sentido, la transparencia y la trazabilidad son fundamentales para la labor del Control Parlamentario de la Administración, pues son la base de su legitimidad. Ni la Administración federal ni las Comisiones de Control pueden modificar los informes, en los que únicamente se establecen los hallazgos clave para las Comisiones, pero no se hacen recomendaciones de ningún tipo.

Las recomendaciones son parte del procesamiento político de la evaluación, cuando el Parlamento o las Comisiones de Control hacen uso de los resultados. El liderazgo del proceso recae en las Comisiones de Control a partir de este momento.

Primeramente, el Control Parlamentario de la Administración presenta el informe de evaluación a las Comisiones de Control para que puedan hacer preguntas sobre los resultados.

Posteriormente, éstas retoman ese reporte como base para establecer su propio informe, donde extraen las conclusiones políticas y suelen emitir algunas recomendaciones al Gobierno sobre cómo mejorar la política.

Luego, el Gobierno debe presentar una respuesta por escrito sobre las recomendaciones. El Control Parlamentario de la Administración emite sus propios comentarios a la respuesta gubernamental, analizando si se abordan o no los temas planteados en la evaluación.

De dos a tres años después, las Comisiones de Control realizan un seguimiento de sus recomendaciones. Preguntan al Gobierno cómo ha evolucionado la situación y qué se ha hecho para mejorar la política. De nuevo, el Control Parlamentario de la Administración puede hacer comentarios sobre la respuesta del Gobierno.

En caso de que las Comisiones de Control no estén satisfechas con la respuesta del Gobierno, pueden otorgar al Control Parlamentario de la Administración un nuevo mandato para conducir una “evaluación breve”, es decir, más corta, la cual se centrará en aspectos muy específicos de la política y en determinar qué ha cambiado desde la primera evaluación.

En conclusión, la forma en que el Parlamento Suizo conduce sus evaluaciones de impacto legislativo tiene ciertas fortalezas y limitaciones. La principal fortaleza del proceso descrito es que hace una clara distinción entre ciencia y política, pues el papel del Control Parlamentario de la Administración es realizar un análisis científico, mientras que el papel de las Comisiones de Control es hacer recomendaciones políticas. Esa clara distinción refuerza la credibilidad de las evaluaciones.

Asimismo, el hecho de que las Comisiones de Control estén involucradas en diferentes etapas del proceso — desde la selección de las preguntas de investigación —, refuerza su compromiso con la evaluación. Y, dado el peso político del Parla-

mento, las evaluaciones realizadas por el Control Parlamentario de la Administración a veces conducen a un rediseño de las políticas públicas. Indudablemente, a medida que se publican las evaluaciones, mejora la transparencia y la rendición de cuentas de la acción pública.

Sin embargo, es posible advertir algunas limitaciones en este proceso. En primer lugar, las evaluaciones son costosas y requieren mucho tiempo, por lo que el Control Parlamentario de la Administración únicamente puede realizar muy pocas anualmente.

En segundo lugar, los datos no siempre están disponibles. Por ejemplo, muchas veces no es posible encontrar cifras robustas para realizar un análisis estadístico, por lo que a menudo deben combinarse distintos métodos cualitativos.

Finalmente, las evaluaciones a menudo se utilizan directamente, pero puede suceder que los resultados se ignoren, especialmente cuando desafían intereses poderosos. Los evaluadores deben aceptar que la evidencia proporcionada por la evaluación compite con otros factores importantes en el proceso de toma de decisiones (relaciones de poder, intereses privados, atención de los medios de información, etcétera).

El sitio web del Control Parlamentario de la Administración puede visitarse en:

<https://www.parlament.ch/en/organe/committees/parliamentary-control-administration-pca>

Todos los informes se publican en francés, italiano y alemán. Los resúmenes también están disponibles en inglés.

Reflexiones finales

Con base en los resultados del “Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo”, el pasado 17 de noviembre de 2021, la Comisión de Desarrollo y Bienestar Social y el Instituto Belisario Domínguez, que presiden la senadora Elvia Marcela Mora Arrellano y el senador Miguel Ángel Osorio Chong, respectivamente, suscribieron una carta de intención para la elaboración de estudios de evaluación de la política social (véase: Senado, 2021). Se trata de un ejercicio sin precedentes en el Senado de la República —y en México— enfocado en mejorar el proceso legislativo, a través de la revisión puntual y el análisis de los ordenamientos jurídicos aprobados.

Este documento de Aportes al debate parlamentario pretende contribuir a familiarizar a los funcionarios del Senado de la República con la forma en que se conducen las evaluaciones de impacto legislativo en otros países y con las mejores prácticas internacionales en la materia, de manera que puedan robustecer sus capacidades de cara al inicio de ese primer ejercicio de EPL. Sin duda, en México existen pocos expertos en materia de evaluación de impacto legislativo, por lo que la carta de intención referida en el párrafo anterior es el punto de partida para que el Instituto Belisario Domínguez, en particular, y el Senado de la República, en general, sean capaces de generar una hoja de ruta que permita sentar las bases para conducir sus propias evaluaciones de impacto e institucionalizarlas como parte del proceso legislativo.

Definitivamente, las evaluaciones de impacto legislativo representan importantes instrumentos de escrutinio a lo largo de todo el proceso legislativo: desde la discusión o proposición de una nueva legislación o la necesidad de revisar o enmendar la legislación existente, hasta la evaluación de la implementación en el mediano o largo plazos, pues buscan tomar la mejor decisión en aras del bienestar de la población o cotejar si las leyes han cumplido o no con los objetivos para los que fueron diseñadas. El análisis de impacto legislativo, además, ha comenzado a ser reconocido como una parte integral del proceso legislativo en distintos Parlamentos del mundo en latitudes como la Unión Europea, Reino Unido o Suiza, donde los Poderes Legislativos han comenzado a supervisar de manera estrecha el grado de cumplimiento de las leyes que han aprobado y a evaluar si son implementadas según lo previsto y tienen el impacto esperado.

Referencias

- Senado (2021). Suscriben en el Senado carta de intención para evaluar política social. Disponible en: <https://comunicacion-social.senado.gob.mx/informacion/comunicados/1206-suscriben-en-el-senado-carta-de-intencion-para-evaluar-politica-social>
- Westminster Foundation for Democracy (2021). About. Disponible en: <https://www.wfd.org/about/>

Anexo 1: Perfil biográfico de Franklin de Vrieze.



Franklin De Vrieze trabaja como asesor principal de gobernanza en la Fundación Westminster para la Democracia (WFD, por sus siglas en inglés). Ha realizado una amplia investigación sobre el Escrutinio Post-Legislativo, la responsabilidad financiera, la interacción del parlamento con instituciones de supervisión independientes y la lucha contra la corrupción.

Es el experto interno de la WFD en Escrutinio Post-Legislativo y ha publicado artículos académicos y de política sobre el Escrutinio Post-Legislativo. Ofrece asesoramiento técnico parlamentaria a los países miembros de la WFD.

Ha trabajado en temas relacionados con la gobernanza por más de 20 años. Sus principales áreas de especialización son el desarrollo parlamentario y la programación, implementación y evaluación de la buena gobernanza.

Como consultor internacional en desarrollo parlamentario, ha trabajado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Europea en temas relacionados con el papel de los parlamentos en la lucha contra la corrupción y con códigos de conducta y ética parlamentarios.

Como director del Programa Global de Fortalecimiento Parlamentario del PNUD y como consultor internacional, ha liderado misiones

de identificación, formulación y evaluación en Europa del Este, Sudeste de Asia, Asia-Pacífico, África y El Caribe.

Ha realizado revisiones funcionales y evaluaciones de las capacidades institucionales de distintos parlamentos, con énfasis en consideraciones de efectividad, alcance y sostenibilidad. Conoce bien los enfoques de seguimiento y evaluación.

Twitter: @FranklinDVrieze

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/franklindevrieze/>

Anexo 2: Perfil biográfico de Simone Ledermann.

Simone Ledermann es la jefa de Control Parlamentario de la Administración, que es el Servicio de Evaluación del Parlamento suizo.

Estudió Ciencia Política y Economía en la Universidad de Berna, Suiza y en la Universidad de Strathclyde en Glasgow, Esocia. Después de algunos años trabajando como evaluadora en el sector privado, obtuvo un doctorado en Administración Pública en la Universidad de Berna por su trabajo en la formulación de políticas basadas en evidencia en Suiza. Se incorporó al Parlamento suizo en 2008.

Anexo 3: Perfil biográfico de Raoul Kaenzig.

Raoul Kaenzig es Gerente de Proyectos en el Control Parlamentario de la Administración de Suiza.

En la Universidad de Neuchâtel estudió geografía humana y sociología. Su interés por América Latina lo llevó a realizar su doctorado sobre las consecuencias migratorias de los cambios ambientales en ese subcontinente, especialmente en Bolivia. En Suiza, llevó a cabo varios proyectos de investigación y evaluación para las autoridades públicas, antes de unirse al Parlamento, en 2017.

Su unidad de evaluación es parte de los Servicios Parlamentarios Suizos y principalmente realiza estudios en nombre de los Comités de

Control del Parlamento Suizo que se encargan de examinar la legalidad, idoneidad y eficacia de las actividades del Poder Ejecutivo. El Servicio de Evaluación lleva a cabo actividades científicas de forma independiente y recopila los resultados de la evaluación en un informe que se entrega a la comisión parlamentaria correspondiente. Después de la discusión, los comités publican los informes de evaluación junto con sus propias conclusiones y sus recomendaciones para las autoridades federales.

Los informes del Control Parlamentario de la Administración se publican en francés, alemán e italiano, con resúmenes también traducidos al inglés, los más recientes son:

- Asignación de casos por los tribunales federales, resumen del informe del control parlamentario de la administración (5 de noviembre de 2020).
- Uso de expertos en la Administración Federal: breve evaluación como parte de una investigación de seguimiento, Resumen del informe del Control Parlamentario de la Administración (18 de marzo de 2020).

APORTES *al debate parlamentario* son documentos de memoria que sintetizan las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros o seminarios convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) o que integran análisis y recursos bibliográficos para facilitar la deliberación legislativa.

Este número estuvo a cargo de Ernesto David Orozco Rivera del área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este documento:

Orozco Rivera, E. (2021), *El Escrutinio Post-Legislativo y su utilidad práctica: el caso de Suiza*, Aportes al debate parlamentario No. 22, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.