

# DOCUMENTO

A propósito de los debates públicos sobre la Evaluación  
Legislativa en países de Europa y América Latina

# A PROPÓSITO DE LOS DEBATES PÚBLICOS SOBRE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Investigador: Jose David Ramírez Roldán<sup>1</sup>  
 ORCID: 0000-0001-5092-8948  
 Universidad de Costa Rica  
 San José, Costa Rica  
[jdr\\_r@hotmail.com](mailto:jdr_r@hotmail.com)

## RESUMEN:

El presente artículo comprende a la legislación como una intervención pública más como parte de la acción estatal de un país. El propósito de este trabajo es reflexionar sobre los debates internacionales y las posibilidades institucionales existentes en algunos países de Europa y América Latina para realizar Evaluaciones Legislativas de manera formal, empero, se busca identificar el estado actual de este campo a raíz de los avances u obstáculos de su profesionalización. Así, se presentan mecanismos o debates de evaluación de leyes, con el fin de sugerir el fortalecimiento de los alcances del Poder Legislativo y ampliar los marcos jurídicos de la evaluación de intervenciones públicas desde sus debates nacionales.

**PALABRAS CLAVE:** Evaluación, Legislación, Gobierno central, América Latina, Europa.

## ABSTRACT:

This paper understands legislation as one more public intervention as part of a country's state action. The purpose of this work is to reflect on the international debates and the institutional possibilities existing in some European and Latin American countries to formally carry out Legislative Evaluations, however, it seeks to identify the current state of this field as a result of the advances or obstacles to its professionalization. Thus, mechanisms or debates on the evaluation of laws are presented, with the purpose of suggesting the strengthening of the scope of the Legislative Branch and broadening the legal frameworks for the evaluation of public interventions from their national debates.

**KEYWORDS:** Evaluation, Legislation, National government, Latin America, Europe.

**Recibido: 15 septiembre 2022**

**Aceptado: 30 de noviembre 2022**

**DOI: 10.35485/rcap83\_5**

<sup>1</sup> Investigador. Historiador costarricense egresado de la Universidad de Costa Rica y actual estudiante avanzado de la Maestría Profesional de Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Ha colaborado en labores investigativas para instituciones nacionales, como la Casa Presidencial de Costa Rica, el Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA) y el Consejo Nacional de Rectores. Ha publicado en revistas académicas y periódicos de Europa y América Latina sobre temáticas socioculturales en Centroamérica.

# INTRODUCCIÓN

La evaluación de intervenciones puede definirse como:

Una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura. Nirenberg et al, 2000, p. 32.

Por otro lado, en términos específicos, la evaluación legislativa se entiende como aquel “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 y Martínez, 2015, pp. 170-184).

Es cierto que los proyectos de ley, así como los proyectos de reforma constitucional, van de la mano de motivos partidarios con amplios argumentos (no precisamente empíricos). Empero, en muchos países, tales argumentos no corresponden a las disposiciones contextuales de la realidad social, cultural, ambiental, política o económica del país, lo cual, puede generar un planteamiento erróneo y efectos desacertados de la ley. Por ello, es deseable que existan diagnósticos profesionales de la legislación, entendidos como si fueran evaluaciones de políticas públicas, con el fin de justificar ajustes en la

legislación nacional o en el proceso de formación de leyes.

En este artículo se parte de la idea de que las leyes, es decir, la legislación, son una intervención pública más, la cual, está inserta en la jerarquía de decisión y acción estatal de un país. Por lo tanto, a modo general, el propósito de este trabajo es reflexionar sobre los debates internacionales y las posibilidades institucionales existentes en algunos países de Europa y América Latina para realizar Evaluaciones Legislativas de manera formal en la actualidad, además de procurar identificar cuáles son los avances u obstáculos para la profesionalización de este campo.

Lo anterior, parte del juicio académico del presente autor sobre el tema en cuestión, en su carácter de historiador y evaluador, sobre los casos concretos de las siguientes naciones de Europa y América Latina: Francia, Italia, Chile y Costa Rica.

## EUROPA: FRANCIA E ITALIA

En Francia, en junio de 1995, a partir de una iniciativa parlamentaria, la Asamblea Nacional aprobó un Proyecto de Ley para crear una Oficina Parlamentaria para el perfeccionamiento de la legislación (Office Parlementaire pour L'évaluation de la Législation), el cual, en junio de 1996, logró concretarse por medio de la Ley N° 96-516. En su momento, se le confirió a este organismo una triple misión: evaluar la adecuación de la legislación a las situaciones que

rige; simplificar y unificar la legislación, y; velar por la elaboración de los textos reglamentarios necesarios para la aplicación de las leyes. No obstante, la Oficina fue suprimida por la Ley N° 2009-689, de 15 de junio de 2009. Dicha iniciativa llegó a colocar sobre la mesa la necesidad de implementar esta práctica evaluativa de la legislación, tal y como sucede en países donde ya se practica esta acción, es decir, Alemania, Bélgica, Italia, Reino Unido, Suiza y Canadá (Service des affaires européennes, 1995; Assemblée Nationale, 2022). Cabe decir que, algunas ideas generales de esta propuesta noventaera llegaron a tomar forma de manera constitucional varios años después.

El ingeniero agrónomo y político francés del Movimiento Democrático, Philippe Bolo (2022), durante su actual cargo como miembro de la Asamblea Nacional francesa, ha llamado a debatir por medio de su propia página web oficial sobre la importancia de evaluar leyes y reglamentos de manera más profesional, ya que parte de que esta práctica genera la condición de éxito de una ley si se valorar su marco de aplicación, adaptación y preocupaciones sectoriales. Dicho diputado, en 2019, planteó este debate público a través de preguntas formales (en plenario) al Primer Ministro de Francia, partiendo de la necesidad de que las leyes son intervenciones, es decir, acciones de la política pública, y como tal, deben ser evaluadas para mejorar su regulación y examinar así las consecuencias de estas normativas para saber cómo cambiarlas (Assemblée Nationale, 2019). Empero, dicho argumento buscaba alertar al país sobre la obligación estatal por evaluar la legislación y las políticas públicas por

parte de los parlamentarios.

Asimismo, supervisar la aplicación de las leyes se ha convertido en una de las tareas importantes del Parlamento francés, ya que, recientemente, el control parlamentario de la aplicación de las leyes se ha extendido a la evaluación de la legislación, de acuerdo con el nuevo enfoque de la acción pública, que evalúa los efectos e impacto de las decisiones tomadas en relación con los objetivos fijados y los medios movilizados. Este desarrollo también se refleja en la Reforma constitucional del 2008, que modificó el artículo 24 de la Constitución a fin de precisar que el Parlamento, además de aprobar las leyes y fiscalizar la acción del gobierno, evalúa las políticas públicas y, por ende, la legislación. Por ello, se ha puesto en marcha varios instrumentos para cumplir con estos requisitos evaluativos de las intervenciones públicas, incluidas, las leyes. Así es como en 2009, nace el Comité de Evaluación y Control de Políticas Públicas (Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques), el cual, permite a la Asamblea Nacional ejercer la función de evaluación que le reconoce explícitamente el artículo 24 de la Constitución (Assemblée Nationale, 2022b).

En el mundo académico francés, Charles-Albert Morand (1999), en su texto llamado "Formes et fonctions de l'évaluation législative", explora los tipos y fases de la evaluación legislativa, los mecanismos de medición para la eficacia y eficiencia, y el debate intelectual dado en la década de 1990 sobre el entendimiento de las leyes como objetos evaluativos, en el tanto, son el advenimiento de la intervención estatal que actúa sobre los sistemas

sociales y su mediación. En dicho texto, se define que, la evaluación legislativa sirve para “elaborar una política importante, para informar sobre los avances y los resultados de esta política, y para explicar de manera persuasiva y creíble, la lógica y los efectos de las decisiones públicas” (como se citó en Chelimski, 1995, sp).

Por otro lado, uno de estos últimos debates fue planteado en 2007 por Alexandre Flückiger, en su artículo denominado “Evaluación legislativa o cómo medir la eficacia de las leyes”, en el cual, se explora la naturaleza jurídica del principio de eficacia desde la evaluación (Assemblée Nationale, 2022).

El caso particular de Italia destaca por la aplicación del control sobre la implementación de las leyes y la evaluación de los efectos de las políticas regionales, lo cual, está contenida en el Estatuto y Reglamento de funcionamiento de los Consejos Regionales, como sucede en Piamonte y Abruzos (Consiglio regionale dell’Abruzzo, 2007; d’Alonzo y Stroschio 2014). Empero, no hay un entendimiento de las leyes como objetos evaluativos, sino de las políticas públicas que las acuerpan.

## AMÉRICA LATINA: CHILE Y COSTA RICA

En Chile, desde el año 2011, existe el Departamento de Evaluación de la Ley, adscrito a la Cámara de Diputados. La creación de esta Unidad de Estudio busca evaluar las normas ya existentes, con la finalidad de completar un ciclo regulatorio hasta reconocer

los efectos resultantes de las leyes promulgadas. Dicho departamento colabora con el Organismo Internacional de Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE) (Cámara de diputadas y diputados de Chile, 2022). De hecho, la OCDE, en 2012, emite el libro “La Evaluación de Leyes y Regulaciones. El Caso de la Cámara de Diputados de Chile”, el cual, analiza el caso de la evaluación ex post de leyes en Chile, simplemente recomendando para esta iniciática intentar fortalecer cuestiones metodológicas.

El jurista austriaco, Hans Kelsen, ideó una pirámide de jerarquía normativa. Según la llamada pirámide de Kelsen, debajo de la Constitución Política están los tratados internacionales, sucesivamente van las leyes, los decretos, las resoluciones y otras normas que dependen de las figuras superiores (Galindo, 2018).

En el caso de Costa Rica, la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo está definida en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública (1978) de la siguiente forma similar: la Constitución Política; los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; las leyes y los demás actos con valor de ley; los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados y; las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.

Lo mencionado con anterioridad, revela la importancia de la división

de Poderes, destacando el equilibrio generado por la Asamblea Legislativa en una democracia solida como la costarricense, ya que esto da cuenta del papel fundamental de las leyes en el ordenamiento normativo de la administración pública, lo cual, a su vez, pone en disposición un buen material para ser evaluado.

En el caso de Costa Rica, el campo de estudio de la evaluación legislativa aún está virgen, ya sea académica como institucionalmente, aunque bien, la evaluación pública tiene un carácter constitucional en el artículo 11 de Carta Magna (1949), en la que no se hace excepción de valoración para ningún poder de gobierno. Sin embargo, es importante mencionar la existencia del Área de planificación y evaluación de la Asamblea Legislativa (2022), la cual, se encarga de generar los Informes anuales y de dar seguimiento a la Ejecución Presupuestaria, además de Informes institucionales de evaluación del Plan Anual Operativo. Dicha Área, únicamente, cumple con los requisitos institucionales para crear documentos administrativos que dan cuentas de las actividades parlamentarias, por lo tanto, no establece evaluaciones parlamentarias con monitoreos formales, mucho menos de las leyes.

No obstante, es importante mencionar que, durante el año 2017, representantes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, Chile y del Congreso Nacional de Honduras participaron en el foro “La evaluación legislativa: experiencias, métodos, beneficios y retos”, promovido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el Proyecto de Cooperación Alemana denominado Fomento de las

Capacidades de Evaluación. En dicho evento, los participantes conocieron la experiencia de Chile, Alemania y Austria, países que actualmente implementan mecanismos de evaluación de leyes (Mideplan, 2017; Foceval, 2017). Es importante señalar que, el debate en Costa Rica sobre la evaluación como herramienta para la toma de decisión en el Poder Legislativo ya se ha dado en conversatorios con asesores legislativos y diputados costarricenses desde hace varios años atrás de la mano del Mideplan, el Foceval, la Presidencia de la Asamblea Legislativa y la Fundación Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016).

También, como parte de la celebración de la Semana de la Evaluación del año 2019, durante el 20 de junio, se realizó en la Asamblea Legislativa el foro “La evaluación como una herramienta para el Poder Legislativo”, en donde se intercambiaron los criterios para evaluar el Poder Legislativo desde la toma de decisiones basadas en evidencia, el control político y la rendición de cuentas (Mideplan, 2019).

Asimismo, el único intento académico de una evaluación legislativa para Costa Rica se dio en las décadas de 1960 y 1970, de la mano del politólogo estadounidense Christopher E. Baker, plasmado en su artículo “La Asamblea Legislativa de Costa Rica: Una evaluación preliminar de su fundación decisoria” (1971).

## CONCLUSIONES

En resumen, como cierre de esta reflexión, es importante insistir en la

adopción de mecanismos permanentes y propios de la evaluación profesional de leyes (ex ante, durante y ex post), en el tanto, es un campo de la evaluación con sus propias particularidades con avances y retrocesos en los casos latinoamericanos o europeos que fueron estudiados desde sus debates nacionales. Lo dicho, no sólo es útil para fortalecer los alcances del Poder Legislativo y contribuir a la rendición de cuentas, sino también para asignar a los marcos jurídicos de la evaluación de intervenciones públicas parámetros más amplios, partiendo de que las leyes deben entenderse como cualquier otra

acción de la política pública del gobierno central, tal y como sí sucede en Francia o Chile, de hecho, es un planteamiento que también Costa Rica e Italia podrían replicar con su institucional ya existente. Lamentablemente, los países que sí se han profesionalizado en el campo de la evaluación de leyes desde sus parlamentos se centran más en la fase ex post, dejando de lado, las fases prelegislativas y legislativas, es decir, el proceso de formación de ley, siendo éste, para quien suscribe el presente artículo, el siguiente debate que se requiere llevar a cabo por algunos políticos y académicos.

## REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022). Área de planificación y evaluación. Sitio Web. [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). Ley General de la Administración Pública N° 6227. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116)
- Assemblée Nationale. (2019). 15ème législature. Évaluation des politiques publiques. Question N° 1932. [https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15\\_1932QG.htm](https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15_1932QG.htm)
- Assemblée Nationale. (2022a). L'office Parlementaire pour L'évaluation de la Législation. <https://www.assemblee-nationale.fr/commissions/oelindex.asp#:~:text=Cr%C3%A9%C3%A9%20par%20la%20loi%20n,r%C3%A9novation%20du%20travail%20du%20Parlement>
- Assemblée Nationale. (2022b). Fiche de synthèse N° 52 : Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques. Página web. <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les->

[fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-controle-de-l-application-des-lois-et-l-evaluation-de-la-legislation-et-des-politiques-publiques](http://www.assemblee-nationale.fr/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-controle-de-l-application-des-lois-et-l-evaluation-de-la-legislation-et-des-politiques-publiques)

Baker, C. (1971). La Asamblea Legislativa de Costa Rica: Una evaluación preliminar de su fundación decisoria. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (18), 377-426. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/16694/16196>

Bolo, P. (2022). Evaluer Les Lois. Página web. <https://www.philippebolo.fr/action/evaluation/>

Cámara de diputadas y diputados de Chile. (2022). Evaluación de la Ley. <http://www.evaluaciondelaley.cl/>

Chelimski, E. (1995). L'évaluation législative au Congrès des États-Unis. En *Contrôle parlementaire et évaluation*. Précité.

Consiglio regionales dell' Abruzzo. (2007). La funzione legislativa e di controllo del Consiglio regionale. [http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/Monitoraggio/novembre\\_2007\\_1.asp](http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/Monitoraggio/novembre_2007_1.asp)

D'Alonzo, F y Stroschio, S. (2014). L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese. *Il Piemonte delle Autonomie*, (4). <https://www.piemonteautonomie.it/l-istituzionalizzazione-della-valutazione-delle-politiche-nelle-assemblee-legislative-e-gli-strumenti-di-qualita-della-normazione-le-clausole-valutative-nell-esperienza-piemontese/>

Flückiger, A. (2007). L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois. *Revue Européenne Des Sciences Sociales*, 45(138), 83-101. <http://www.jstor.org/stable/40370665>

Foceval. (2017). Foro: La evaluación legislativa: experiencias, métodos, beneficios y retos. <http://foceval.org/2017/04/foro-la-evaluacion-legislativa-experiencias-metodos-beneficios-y-retos/>

Galindo, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*, 7(9), 126-148. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S241328102018000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S241328102018000200008&lng=es&tlng=es)

Konrad-Adenauer-Stiftung. (2016). Evaluación: Herramienta para la toma de decisión en el Poder Legislativo. <https://www.kas.de/es/web/costa-rica/veranstaltungsberichte/detail/-/content/evaluation-ihr-nutzen-als-werkzeug-in-der-entscheidungsfindung-der-legislativen-gewalt>

Morand, C. (1999). Formes et fonctions de l'évaluation législative. En Jadot, B., y Ost, F. (Eds.). *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Presses de l'Université Saint-Louis. <https://books.openedition.org/pusl/12134?lang=en>

Nirenberg, O. et al. (2000). Evaluación para la transformación. *Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós. <http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/wp-content/>

[uploads/sites/216/2021/06/Nirenberg-O.-Brawerman-J.-y-Ruiz-V.-2000-Cap-1-2-y-3.pdf](https://www.mideplan.go.cr/uploads/sites/216/2021/06/Nirenberg-O.-Brawerman-J.-y-Ruiz-V.-2000-Cap-1-2-y-3.pdf)

Mideplan. (2017). Costa Rica y Honduras analizan ventajas de la evaluación legislativa. <https://www.mideplan.go.cr/node/1294>

Mideplan. (2019). Foro analizó la evaluación en el ámbito legislativo. <https://www.mideplan.go.cr/foro-analisis-la-evaluacion-en-el-ambito-legislativo>

OCDE. (2012). La Evaluación de Leyes y Regulaciones. El Caso de la Cámara de Diputados de Chile. <https://www.oecd.org/gov/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones-9789264176362-es.htm>

Rivera, M. y Martínez, C. (2015). Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística. Editorial Flores. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4061/17.pdf>

Service des affaires européennes. (1995). L'évaluation de la législation. Sénat. <https://www.senat.fr/lc/lc7/lc7.html>