

Metodología y Herramientas para un proceso normativo

Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas



Título de publicación: Cuaderno N°2: Metodología y Herramientas para un proceso normativo. Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas.

Autor Institucional: Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización – AIRAD de la GIZ y el Servicio Estatal de Autonomías – SEA.

Edición: Comunicación (GIZ/AIRAD) y SEA.

Esta publicación es apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización AIRAD.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

La Paz, Bolivia, julio 2019.

Índice

Página

1.	Introducción	6
2.	Resumen ejecutivo	8
3.	Directrices para la aplicación de las herramientas	17
4.	Teoría legislativa y su aplicación práctica	19
5.	Etapa prelegislativa	22
5.1	Primera fase: Preparación del proceso normativo en una ETA	24
5.1.1.	Herramienta "Mesa técnico-política" (Operativa)	25
	Indicaciones para la aplicación	25
	Descripción	26
	Procedimiento	27
5.1.2.	Herramienta "Asesoramiento multidisciplinario" (Operativa)	30
	Indicaciones para la aplicación	30
	Descripción	31
	Procedimiento	32
5.1.3.	Herramienta "Análisis de viabilidad social, política, económica, técnica y jurídica" (Operativa)	34
	Indicaciones para la aplicación	34
	Descripción	35
	Procedimiento	43
5.2.	Segunda Fase: Participación y cooperación a través de la conformación y organización de una Plataforma	46
5.2.1.	Herramienta "Mapa de actores" (Operativa)	48
	Indicaciones para la aplicación	48
	Descripción	49
	Procedimiento	50
5.2.2.	Herramienta "Estructura de conducción para la toma de decisiones" (Operativa)	55
	Indicaciones para la aplicación	55
	Descripción	56
	Procedimiento	58
5.2.3.	Herramienta "Plan de operaciones – ruta crítica" (Operativa)	60
	Indicaciones para la aplicación	60
	Descripción	61
	Procedimiento	62
5.2.4.	Herramienta "Evaluación de las características estructurales de la cooperación" (Operativa)	64
	Indicaciones para la aplicación	64
	Descripción	65
	Procedimiento	68
6.	Etapa legislativa	73
6.1.	Tercera Fase: Elaboración participativa y coordinada de la norma	75
6.1.1.	Herramienta "Análisis normativo y competencial" (Gestión del Conocimiento)	77
	Indicaciones para la aplicación	78
	Descripción	79
	Procedimiento	80

Contenidos

Primera Fase

Segunda Fase

Tercera Fase

Cuarta Fase

Quinta Fase

Anexos

Índice

Página

Contenidos			Página
Etapa prelegislativa	Primera Fase	Herramienta 1	6.1.2. Herramienta “Técnica legislativa” (Gestión del Conocimiento) 91
		Herramienta 2	Indicaciones para la aplicación 91
		Herramienta 3	Descripción 92
	Segunda Fase	Herramienta 4	Procedimiento 94
		Herramienta 5	6.1.3. Herramienta “Redacción del contenido” 103
		Herramienta 6	Indicaciones para la aplicación 103
		Herramienta 7	Descripción 105
Etapa legislativa	Tercera Fase	Herramienta 8	Procedimiento 106
		Herramienta 9	6.2. Cuarta fase: Aprobación, socialización y presentación formal del proyecto de norma a la ETA. 109
	Cuarta Fase	Herramienta 10	6.2.1. Herramienta “Diseño de procesos de negociación” (Operativa) 110
		Herramienta 11	Indicaciones para la aplicación 110
Etapa postlegislativa	Quinta Fase	Herramienta 12	Descripción 111
		Herramienta 13	Procedimiento 114
	Anexos	Herramienta 14	6.2.2. Herramienta “Revisión, validación del proyecto normativo, y presentación formal a la ETA” (Operativa) 116
		Herramienta 15	Indicaciones para la aplicación 116
		Descripción 117	
		Procedimiento 118	
		7. Etapa postlegislativa 121	
		7.1. Quinta fase: Evaluación e interpretación en la aplicación de la norma 122	
		7.1.1. Herramienta “Sistema de evaluación normativa basada en resultados” (Operativa) 124	
		Indicaciones para la aplicación 124	
		Descripción 125	
		Procedimiento 126	
		7.1.2. Herramienta “Criterios de interpretación para la aplicación de la norma” (Gestión del conocimiento) 137	
		Indicaciones para la aplicación 137	
		Descripción 138	
		Procedimiento 140	
		7.1.3. Herramienta “Ampliación de escala (scaling – up)” (Operativa) 146	
		Indicaciones para la aplicación 146	
		Descripción 147	
		Procedimiento 148	
		8. Anexos 151	
		9. Referencias bibliográficas 165	

Metodología y Herramientas para un proceso normativo

Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas



1. Introducción

“Si le gustan las leyes y las salchichas, lo mejor es no mirar cómo se hacen”¹. Con esta frase se buscaría describir la creación de leyes como un proceso lento, agotador, complejo y, con frecuencia, totalmente fastidioso. Al mismo tiempo, esta forma tan desalentadora de describir el proceso legislativo sugiere que es muy difícil influir sobre las políticas públicas por medio de normas. En un proceso legislativo, en efecto, están involucrados muchos actores, cada uno con sus propias preferencias y con la posibilidad de adoptar decisiones completamente diferentes. En ese sentido, encarar el proceso legislativo se presenta como algo abrumador, en el mejor de los casos, e incluso imposible en el peor de ellos.

A contracorriente de esta perspectiva, el presente documento ofrece las herramientas adecuadas para vencer esta visión tan pesimista y encarar un proceso normativo que se base en la participación y la coordinación con los actores.

Desde 2015, la Cooperación Alemana a través de la GIZ y el Viceministerio de Autonomías vienen ejecutando el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización (AIRAD). Entre los objetivos principales de dicho programa se incluye el acompañamiento y asesoramiento a procesos de elaboración normativa en competencias relacionadas con los sectores de salud y desarrollo productivo. Desde su inicio, el programa busca fortalecer el desarrollo normativo en las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), a partir de una metodología dialógica y participativa que se basa en el fortalecimiento de capacidades. Desde la perspectiva del programa AIRAD, la actividad legislativa se percibe como un proceso de escenarios participativos y cooperativos, donde se aplican determinadas herramientas que garantizan proyectos de normas investidos de legitimidad y sólidamente fundamentados.

AIRAD logró que los procesos legislativos se conciban dentro una nueva forma de actividad legislativa, expresando y construyendo contenidos normativos de forma conjunta y con significados que interesen a todas las partes involucradas. El programa estableció, de igual manera, concepciones compartidas (y opuestas) de diversas experiencias que ayudan a definir valores para finalidades comunes. De ese modo, los elementos que caracterizaron estos procesos fueron, esencialmente, la coordinación y la participación, que tomaron vida a través de plataformas o sistemas de cooperación, donde los actores asumieron un rol colaborativo en la búsqueda común de soluciones adecuadas a demandas, problemas o retos sociales que ameritaban la elaboración de una ley o reglamento.

El programa asumió el desafío de desarrollar procesos normativos en un contexto de construcción colectiva de justificaciones. Esto significa que la elaboración de una ley o un reglamento no debe entenderse como un proceso no organizado, diseñado a puertas cerradas por unos cuantos servidores públicos. Al contrario, las virtudes de estos procesos residen en concebir a la actividad legislativa como un proceso en sí mismo, es decir, una secuencia de pasos y fases programáticas previas y posteriores a la redacción de la norma, además de la aplicación innovadora de herramientas especiales para que dicho proceso concluya con éxito.

¹ Tomado del libro de Ética y Deontología Jurídica de Francisco Javier de la Torre Díaz, donde se hace referencia al libro Antología de dichos jurídicos y éticos tradicionales de Marcos Martínez (comp.). Se atribuye la frase precedente a Otto von Bismark. Sin embargo, de acuerdo a Fred Shapiro, la relación de la “ley y las salchichas” es atribuible más bien a John Godfrey Saxe, que afirma que: “las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respeto en proporción a cuánto sabemos de cómo están hechas” (Ver Shapiro 2006, 86).

En ese sentido, todo proceso normativo debería encararse en tres etapas: una prelegislativa, una legislativa propiamente, y una última, postlegislativa. En el marco de esta concepción, se encararon varios procesos normativos y se desarrollaron las herramientas que se presentan en este documento. De esta manera, es posible encontrar en este documento los pasos para llevar adelante un proceso normativo y una serie de herramientas aplicables en el mismo, a fin de alcanzar un objetivo esencial: contar con un proyecto normativo que goce de legitimidad y que pueda justificarse en términos políticos, jurídicos y técnicos.

El presente documento resulta altamente pertinente en una realidad constitucional que pretende afianzar el desarrollo normativo autónomo bajo criterios de legitimidad, participación y justificación. Al mismo tiempo, el texto rescata los efectos positivos de los procesos normativos desarrollados con apoyo del programa AIRAD. Entre ellos podemos distinguir los procesos pedagógicos en los que participaron los diversos actores (servidores públicos, autoridades electas y otros actores vinculados a la norma) al momento de aplicar las herramientas de gestión del conocimiento. Estos procesos permitieron abordar diversos aspectos relacionados con el Estado autónomo, la democracia, el Estado constitucional y la teoría de la legislación, con el fin de fortalecer destrezas vinculadas al análisis competencial, la técnica legislativa, las reglas de interpretación constitucional, etc. De esta manera se buscó garantizar una verdadera participación, más allá de la simple presencia de los actores. Los contenidos mencionados se encuentran ampliamente desarrollados en un tercer documento, dedicado a los fundamentos teóricos. Dicho documento sirve indiscutiblemente para una correcta aplicación de las herramientas descritas en el presente documento.

De igual manera, es importante señalar que diversos documentos, manuales y guías referidos propiamente a la técnica legislativa y elaborados por instancias especializadas (GIZ, SEA y Ministerio de Autonomías) sirvieron para el diseño de herramientas. Adicionalmente, el modelo de gestión Capacity WORKS (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH 2015) constituyó una de las fuentes para el desarrollo de determinadas herramientas². No obstante, corresponde mencionar que las herramientas que se proponen en este documento han sido diseñadas y desarrolladas de manera empírica, de acuerdo a las circunstancias y necesidades concretas de los procesos normativos apoyados por el programa AIRAD.

Es por ese motivo que el presente documento describe las herramientas para el desarrollo normativo y se encuentra conectado con un primer documento que narra cómo fueron aplicadas las herramientas descritas en tres procesos normativos concretos apoyados por el programa. De esta manera se pretende ejemplificar y hacer más didáctica la comprensión de su aplicación en casos concretos. A la vez, como señalamos anteriormente, se encuentra conectado con un tercer documento en el que se desarrolla un marco teórico. Todo esto se ha llevado adelante con la intención de difundir el presente documento entre una diversidad de usuarios. El uso de este documento no debe, en ningún caso, limitarse a personas con experticia legal y técnica que se hayan especializado en la temática. Al contrario, sería ideal que incluya a todas las personas implicadas en el proceso de elaboración normativa y a los actores sociales o sectoriales que se vean afectados por una norma, debiendo convertirse en participantes activos de su elaboración.

² Este modelo proporciona orientación y estructura para los sistemas de cooperación en los proyectos y programas caracterizados por la participación de diferentes actores con un proyecto en común, con metodologías destinadas a escuchar, observar, reunir y negociar intereses y fuerzas. Dichas metodologías se adaptaron a las necesidades propias de procesos de elaboración normativa.

2. Resumen Ejecutivo

¿Qué puedo hacer con la Caja de Herramientas?

- > La Caja de Herramientas sirve a personas involucradas en un proceso normativo.
- > La Caja de Herramientas explica paso por paso cómo se lleva a cabo un proceso normativo participativo y coordinado.

¿Pero qué es un proceso normativo?

- > El proceso normativo es el conjunto de pasos para la elaboración de una norma.
- > El proceso normativo consiste de 3 Etapas:
 - > Prelegislativa
 - > Legislativa
 - > Postlegislativa

1 Etapa Prelegislativa

¿Qué es la Etapa Prelegislativa y para qué me sirve?

- > La Etapa Prelegislativa explica cómo se inicia un proceso normativo y cómo se organiza.
- > Esta Etapa se divide en dos Fases que ofrecen ciertas Herramientas, que permiten recopilar información para la toma de decisiones y la organización del proceso normativo

¿Cuáles son las Herramientas de la Etapa Prelegislativa?

Primera Fase:

1. Mesa técnico-política
2. Asesoramiento Multidisciplinario
3. Análisis de viabilidad social, política, económica, técnica y jurídica

Segunda Fase:

1. Mapa de actores
2. Estructura de conducción para la Toma de Decisiones
3. Plan de Operaciones - ruta crítica
4. Evaluación de las características estructurales de la cooperación.

Etapa Legislativa

2

Concluida esta Etapa, se tiene un proceso normativo iniciado y organizado para seguir con la redacción del anteproyecto de norma en la siguiente Etapa.

¿Qué es la Etapa Legislativa y para qué me sirve?

- > La etapa legislativa explica como redactar los contenidos de la norma, aprobarlos y socializarlos con la participación de todos los actores involucrados.
- > Esta Etapa se divide en 2 fases, que presentan herramientas para la redacción participativa y coordinada de contenidos.

¿Cuáles son las Herramientas de la Etapa Legislativa?

- Tercera Fase:**
1. Análisis normativo y competencial
 2. Técnica Legislativa
 3. Redacción del Contenido
- Quarta Fase:**
1. Diseño de procesos de negociación
 2. Revisión, Validación del proyecto normativo y presentación formal a la ETA

Concluida esta Etapa, se debería contar con una norma aprobada por la ETA.

Etapa Postlegislativa

3

¿Pero entonces para qué sirve la Etapa Postlegislativa?

La Etapa postlegislativa sirve para evaluar si la norma ha cumplido con su objetivo y motivación que la ha generado.

¿Cuáles son las Herramientas de la Etapa Postlegislativa?

- > Sistema de Evaluación normativa basada en resultados
- > Criterios de interpretación para la aplicación de la norma
- > Ampliación de Escala

Al final está una norma autonómica, que contiene los intereses de todos los actores relevantes y cumple también en la práctica con sus objetivos.

Cuando se trata de elaborar leyes autonómicas útiles en sectores específicos, las experiencias normativas en el marco del programa AIRAD han demostrado la importancia de seguir ciertos pasos y de conocer el proceso legislativo. La caja de herramientas que se presenta a continuación está destinada a una gran diversidad de usuarios y se ha diseñado con la intención de llevar a cabo procesos normativos que cuenten con la participación de todos los actores.

Este documento no pretende explicar el procedimiento legislativo interno de una ETA, pues cada entidad de este tipo ha establecido sus propios procedimientos normativos, tanto en leyes como en reglamentos. Ese documento tiene más bien la finalidad de promover la elaboración de proyectos normativos de forma participativa y cooperativa. Con esta caja de herramientas, cada persona, independientemente de su profesión y formación, debería ser capaz de participar activamente en un proceso de elaboración normativa.

¿Qué es la caja de herramientas?

La caja de herramientas para la elaboración de normas autonómicas consiste en tres documentos:

El **primer documento** comparte las buenas prácticas normativas en las que participó el programa AIRAD. En el mismo se relatan fielmente los hechos suscitados en el marco del proceso. Este documento sirve para explicar de manera lúdica cómo se aplican y funcionan las herramientas dentro de proceso normativo (legislativo o reglamentario).

El **segundo documento** describe la metodológica aplicada para llevar adelante con éxito un proceso normativo participativo en sus tres etapas (prelegislativa, legislativa y postlegislativa). Esto se logra gracias a la aplicación de herramientas que permiten redactar una norma autonómica sostenible, con participación de los actores principales del sector.

Con ese documento, cualquier ciudadano o ciudadana que se interese en desarrollar un proceso normativo, bajo los principios de participación, coordinación y cooperación, podrá proponer, iniciar y participar en la elaboración de una norma.

El segundo documento está vinculado con un **tercer documento**. Este último contiene la parte de fundamentos teóricos. Dicho documento complementa el segundo documento con todos los fundamentos teóricos necesarios para entender el funcionamiento de un proceso normativo en un Estado con autonomías.

Aunque se requiera el apoyo de expertos o expertas jurídicas para llevar adelante el proceso de elaboración normativa, el propósito de esta caja de herramientas consiste en proporcionar la información necesaria para la aplicación de determinadas herramientas a todo ciudadano o ciudadana que se interese en promover y participar en la elaboración de una propuesta de ley o reglamento.

¿Cómo se usa la caja de herramientas?

Las herramientas y su metodología de aplicación se encuentran descritas en el segundo documento. En el mismo se explica en detalle cada etapa (prelegislativa, legislativa y postlegislativa) y las herramientas que deberían utilizarse para desarrollar y cumplir exitosamente cada una de ellas. Si se siguen los pasos descritos en el segundo documento, con el

complemento del tercer documento, cualquier persona interesada tendrá la capacidad de proponer, impulsar y participar activamente en la elaboración de políticas públicas a través de la redacción de normas.

¿Cuáles son las etapas del proceso legislativo?

El proceso legislativo se divide en tres etapas: la etapa prelegislativa, la etapa legislativa y la etapa postlegislativa. Cada etapa tiene un objetivo y para alcanzar dicho objetivo de manera exitosa pueden aplicarse las herramientas que se describen y explican en el presente documento.

La etapa prelegislativa se divide en dos fases:

La primera fase, denominada **“Preparación del proceso legislativo”**, tiene como objetivo recoger la información pertinente y tomar las decisiones necesarias para iniciar el proceso normativo. Esa fase es muy importante porque en ella se define si se necesita una nueva norma y lo que debería regular dicha norma. Para cumplir con esta fase, el documento dos sugiere tres herramientas:

1. La herramienta “Mesa técnico-política”.
2. La herramienta “Asesoramiento colegiado”
3. La herramienta “Análisis de viabilidad social, política, económica, técnica y jurídica”.

Una vez cumplida la primera fase, se puede continuar con **la segunda fase, denominada “Participación y cooperación a través de la conformación y organización de una plataforma”**. Esta última fase tiene el propósito de organizar el proceso normativo en el marco de la participación, coordinación y cooperación entre los actores más importantes del sector. Para lograrlo, se sugiere aplicar cuatro herramientas:

1. La herramienta “Mapa de actores”.
2. La herramienta “Estructura de conducción para la toma de decisiones”.
3. La herramienta “Plan de operaciones”.
4. La herramienta “Evaluación de las características estructurales de la cooperación”.

Si se aplican estas herramientas, es posible concluir con éxito la segunda fase y con ello la etapa prelegislativa. Todo estaría listo entonces para iniciar la etapa legislativa y la redacción de la norma.

La etapa legislativa también se divide en dos fases.

El objetivo de la **tercera fase, denominada “Elaboración participativa de la norma”**, consiste en redactar los contenidos de la norma con la participación de los actores involucrados. Para ello se sugiere aplicar tres herramientas:

1. La herramienta “Análisis normativo y competencial”.
2. La herramienta “Técnica legislativa”.
3. La herramienta “Redacción de contenido”.

Esas herramientas, junto con la opinión de expertos jurídicos y los aportes de tercer documento, relacionado con los fundamentos teóricos, contribuyen a que la norma se elabore de manera participativa, a partir del fortalecimiento de las capacidades de los actores del sector.

La cuarta fase, denominada “de aprobación, socialización y presentación formal del proyecto de norma a la ETA”, tiene como objetivo consensuar y dotar de legitimidad a un anteproyecto de norma, a fin de presentarlo a la ETA por la vía formal. Para ello se sugiere aplicar dos herramientas:

1. La herramienta “Diseño de procesos de negociación”.
2. La herramienta “Revisión y validación del proyecto normativo y presentación formal a la ETA”.

Con la conclusión de esta fase, se debería contar con un proyecto de ley remitido a la ETA para su tratamiento, aprobación y posterior entrada en vigencia .

La etapa postlegislativa posee una sola fase.

La quinta fase se denomina “Evaluación e interpretación de la aplicación de la norma” y tiene como objetivo evaluar la norma luego de que la misma haya entrado en vigor, además de proceder a la correcta interpretación de sus contenidos, en caso de que existiesen mandatos ambiguos o poco claros. Para ello se sugiere la aplicación de tres herramientas:

1. La herramienta “Sistema de evaluación normativa basada en resultados”.
2. La herramienta “Criterios de interpretación para la aplicación de la norma”.
3. La herramienta “Ampliación de escala”.

Con la aplicación de estas herramientas será posible determinar si los mandatos de la norma fueron cumplidos correctamente y si la interpretación de los contenidos ha sido la adecuada. Se debe verificar si la norma ha alcanzado los fines que justificaron su promulgación.

Con esta etapa concluye el proceso legislativo.

¿Qué son las herramientas y cómo se usan?

Las herramientas son instrumentos específicos que ayudan a lograr un objetivo dentro del proceso legislativo.

Existen dos tipos de herramientas: **herramientas de gestión del conocimiento y herramientas operativas**. Esos dos tipos de herramientas se han marcado cada una con un color específico que las diferencia y distingue, a fin facilitar su reconocimiento.

Las herramientas de gestión del conocimiento ayudan a generar más información y a fortalecer las destrezas y capacidades necesarias de los actores involucrados en la elaboración de la norma. Por su parte, las herramientas operativas ayudan a organizar y a operativizar el proceso normativo específico.

Se sugiere aplicar las herramientas en el orden que propone el presente documento. Sin embargo, las herramientas son versátiles y su aplicación no tiene un orden obligatorio. Corresponderá entonces considerar las necesidades y contexto de cada caso concreto. Las herramientas también pueden aplicarse más de una vez y no necesariamente en la etapa o fase establecida en el documento, si esto se considera necesario o beneficioso para el proceso. Por ejemplo, la herramienta “Mapa de actores” puede aplicarse no sólo en la etapa prelegislativa, sino también en las etapas legislativa y postlegislativa.

La descripción y el procedimiento de aplicación de cada herramienta se explican en detalle en este documento, para que toda persona implicada en el proceso cumpla paulatinamente el propósito u objetivo de cada una de ellas.

Para tener una visión general de las herramientas, describiremos en este resumen ejecutivo el objetivo y la función de cada una de ellas:

Etapa Prelegislativa.

Primera fase: Preparación del proceso legislativo



• Herramienta “Mesa técnico-política” (Operativa)

Objetivo: Establecer un espacio técnico-político de decisión para evaluar si corresponde proponer una solución normativa para un determinado problema social o sectorial.

Función: Es una oportunidad para tomar una decisión técnico-política, a fin de iniciar el proceso de elaboración de una norma.



• Herramienta “Asesoramiento colegiado” (Operativa)

Objetivo: Tener acceso a informaciones y experiencias de expertos o expertas del sector que pretende ser normado.

Función: Es un espacio de intercambio de información con expertos o expertas. Este intercambio alimenta el debate y ayuda a tomar una decisión fundamentada.



• Herramienta “Análisis de viabilidad social, política, económica, técnica y jurídica” (Operativa)

Objetivo: Identificar los factores relevantes de influencia y estimar sus consecuencias para el proceso normativo.

Función: Ampliar y mejorar los fundamentos técnicos, sociales, económicos, políticos y jurídicos para tomar una decisión.

Segunda Fase: Participación y cooperación a través de la conformación y organización de una plataforma



• Herramienta “Mapa de actores” (Operativa)

Objetivo: Identificar y representar a los actores relevantes del sector.

Función: Conformar la “plataforma participativa” (o “sistema de cooperación”) para el proceso legislativo participativo.



• Herramienta “Estructura de conducción o diseño del proceso para la toma de decisiones” (Operativa)

Objetivo: Establecer niveles de conducción que guiarán el proceso de la elaboración normativa.

Función: Facilitar la toma de decisiones políticas, estratégicas y operativas al interior del proceso de elaboración normativo.



• Herramienta “Plan de operaciones – ruta crítica” (Operativa)

Objetivo: Establecer una agenda formal con una estrategia y metodología.

Función: Operativizar y ejecutar el proceso de elaboración normativa, estableciendo formalmente los plazos, los roles y las responsabilidades de los actores de la plataforma o sistema de cooperación.



• Herramienta “Evaluación de las características estructurales de la cooperación” (Operativa)

Objetivo: Evaluar el funcionamiento y desarrollo de la plataforma o sistema de cooperación a partir del comportamiento de los actores, su vinculación, la calidad de la comunicación y el cumplimiento de las reglas y los roles.

Función: Generar información sobre la calidad del proceso normativo.

Etapa Legislativa

Tercera Fase: Elaboración participativa de la norma



- **Herramienta “Análisis normativo y competencial” (Gestión del conocimiento)**

Objetivo: Generar conocimientos en los actores de la plataforma sobre el sistema de distribución competencial del Estado Plurinacional con autonomías.

Función: Identificar y delimitar los posibles contenidos de la norma a partir de un análisis competencial.



- **Herramienta “Técnica legislativa” (Gestión del conocimiento)**

Objetivo: Transmitir conocimientos de técnica legislativa a los actores de la plataforma o sistema de cooperación.

Función: Gracias al fortalecimiento de sus capacidades en técnica legislativa, todos los actores podrán contribuir de manera adecuada a la redacción de la norma.



- **Herramienta “Redacción del contenido” (Operativa)**

Objetivo y función: Redactar de forma participativa, en el marco de las reglas jurídicas y legislativas, los contenidos del proyecto de norma.

Cuarta fase: Aprobación, socialización y presentación formal del proyecto de norma a la ETA.



- **Herramienta “Diseño de procesos de negociación” (Operativa)**

Objetivo: Alcanzar acuerdos frente a intereses contrapuestos en la elaboración de los mandatos de la norma.

Función: Preparación e implementación de un proceso de negociación frente a escenarios de confrontación de intereses y expectativas contrapuestas dentro del proceso normativo.



- **Herramienta “Revisión, validación del proyecto normativo, y presentación formal a la ETA” (Operativa)**

Objetivo: Aprobar el proyecto normativo en la plataforma y presentarlo formalmente a la ETA.

Función: Dar a conocer y legitimar los contenidos con todos los sectores vinculados a la misma para presentar formalmente el proyecto de norma.

Etapa Postlegislativa

Quinta fase: Evaluación e interpretación de la aplicación de la norma



- **Herramienta “Sistema de evaluación normativa basada en resultados” (Operativa)**

Objetivo: Dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los mandatos establecidos en la norma y conocer el impacto real de la norma.

Función: Analizar la aplicación y cumplimiento de la norma.



- **Herramienta “Criterios de interpretación para aplicación de la norma” (Gestión del conocimiento)**

Objetivo: Generar conocimientos de técnicas de interpretación jurídica.

Función: Ampliar y mejorar los criterios de solución ante los problemas de aplicabilidad de la norma.



- **Herramienta “Ampliación de escala” (Operativa)**

Objetivo: Fomentar y socializar las medidas piloto que hayan sido innovadoras y los nuevos enfoques que puedan aplicarse como buenas prácticas.

Función: Divulgar e institucionalizar la experiencia y el proceso de aprendizaje de las buenas prácticas.

3. Directrices para la aplicación de las herramientas

El gráfico presenta, de manera general, la estructura del presente documento. Su diseño está en función de las etapas legislativas, sus respectivas fases y su correspondiente caja de herramientas. Estas últimas se proponen en calidad de instrumentos dirigidos a facilitar y materializar con éxito procesos de elaboración de normas, que faciliten la participación, coordinación y cooperación de los actores:



En ese sentido, se deben tomar en cuenta las siguientes reglas para aplicar las herramientas con éxito:

Directriz 1

Cada etapa del proceso normativo (prelegislativa, legislativa y postlegislativa) cuenta con una caja de herramientas. Este documento agrupa las herramientas de acuerdo a su naturaleza y su contribución para conseguir el fin en cada una de las tres etapas legislativas. Sin embargo, de acuerdo a las necesidades o circunstancia de cada caso concreto, las herramientas se pueden aplicar en cualquiera de las tres etapas ³.

Directriz 2

Cada herramienta se describe en tres partes, para una mejor comprensión de cómo debe aplicarse. Estas partes son: Indicaciones para su Aplicación, Descripción General de la herramienta y Procedimiento para su aplicación.

Directriz 3

Las herramientas no se aplican necesariamente en un orden correlativo y secuencial. La principal característica de las herramientas es su versatilidad y adaptabilidad a las diferentes realidades, necesidades y circunstancias de los procesos normativos.

Directriz 4

Es posible aplicar dos o más herramientas en un solo escenario, reunión, taller o encuentro. No es necesario organizar un taller específico para cada una de las herramientas. Debe encararse la aplicación de las herramientas en el marco de la eficacia y eficiencia económica.

Directriz 5

Se distinguen dos tipos de herramientas, en función de su naturaleza: operativas y de gestión del conocimiento. Las primeras sirven para operativizar el proceso de desarrollo normativo y las segundas para fortalecer las capacidades de todos los actores que participan en la elaboración de la norma. Estos dos tipos de herramientas se han marcado con un color específico que las diferencia y distingue, a fin de facilitar su reconocimiento.

Directriz 6

No todas las normas requieren necesariamente de una elaboración en el marco de un proceso participativo. Es indudable que determinadas normas, por su propia naturaleza, deberán ser tratadas de manera más reservada y en el marco de la democracia representativa. Por lo tanto, la aplicación de esta caja de herramientas debe encararse de acuerdo a las necesidades que manifieste cada ETA para legitimar un proceso normativo o los contenidos de una norma.

Directriz 7

Las herramientas y el procedimiento que ofrece este documento no reemplazan ni sustituyen los procedimientos legislativos o normativos internos de las ETA. Si bien pueden facilitar el tratamiento y el debate de los contenidos de los anteproyectos normativos por la vía formal, estas herramientas constituyen un complemento a los procedimientos internos normativos, mismos que poseen un carácter obligatorio.

³ Por ejemplo, la herramienta "Mapa de actores" pertenece a la caja de herramientas de la Etapa Prelegislativa (Fase 2 "Conformación y Organización de la Plataforma o Sistema de Cooperación") y se utiliza para mapear a los actores clave, actores primarios, actores secundarios que se convocaran para formar parte de la Plataforma o Sistema de Cooperación, a fin de encarar el proceso de desarrollo normativo. No obstante, la misma puede utilizarse en cualquiera de las tres etapas. De esta manera, si fuera necesario llevar a cabo un análisis o actualización de los actores y sus relaciones durante la Etapa Legislativa, es perfectamente posible volver a utilizar esta herramienta.

4. Teoría legislativa y su aplicación práctica

A casi diez años de iniciado el proceso autonómico, varios análisis efectuados por instituciones del sector señalan las debilidades de las entidades territoriales autónomas a la hora de encarar procesos normativos⁴. Uno de estos trabajos tiene por título “Sistematización y análisis normativo y jurisprudencial del sector salud y desarrollo productivo” y ha sido elaborado por el programa AIRAD. Entre sus conclusiones encontramos que la mayoría de las normas emitidas por las ETA en dichos sectores (de 2010 a 2017) poseía un carácter declarativo o simplemente administrativo⁵. De igual manera, estos análisis dan cuenta de la ausencia de contenido sustantivo o procedimental, pudiéndose también observar normas o proyectos normativos que no siguen las reglas mínimas de técnica legislativa, o que no cuentan con ningún informe técnico de respaldo. Finalmente, entre los procesos normativos apoyados por el programa pudo constatar que en varios casos se dejó la redacción de los proyectos de norma en manos de un solo técnico o asesor de los órganos deliberativos, perdiendo de esta manera la posibilidad de ampliar el debate y enriquecer los contenidos de dicha normativa⁶.

La actividad legislativa y la consolidación de un ordenamiento jurídico plural constituyen un reto importante del Estado Plurinacional con autonomías. La autonomía exige el ejercicio normativo de sus competencias. Es por ello que resulta peligroso intentar limitar el ejercicio competencial de las ETA a la mera facultad ejecutiva. Así, la elaboración de reglamentos o leyes en el ámbito de las autonomías es una actividad fundamental para la consolidación del propio Estado con autonomías.

El reto es mayor aún, considerando que, de manera general, se habla muy poco de la actividad legislativa como tal. Las facultades de Derecho no suelen incluir una asignatura que atienda esta actividad desde el punto de vista teórico. Habitualmente se incluye algún curso dedicado a tratar la técnica legislativa, muy alejado de presupuestos teóricos. A nivel político, la atención de los órganos deliberativos se concentra en el procedimiento interno de debate y en la aprobación de normas, dejando de lado por completo los presupuestos teóricos. En cuanto a las teorías de la legislación, no es algo que se mencione con frecuencia. Las referencias a una teoría de la legislación comienzan apenas a desarrollarse y a influir en el ámbito del derecho. Los procesos normativos apoyados por el programa AIRAD, reflejados en este documento, utilizaron ciertos presupuestos teóricos para alcanzar sus objetivos.

⁴ Véase el documento del Servicio Estatal Autonomías (2013): Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013). Este texto demuestra que la legislación municipal constituye todavía una tarea pendiente. Tan sólo (en esa época) 44 de los 339 municipios reportaron legislación durante sus primeras cuatro gestiones con facultad legislativa, alcanzando un 13 % de la producción legislativa del conjunto del Estado Plurinacional. Esta realidad se ve confirmada en el documento del Servicio Estatal de Autonomías (2014), Guía de desarrollo legislativo para el ejercicio de la Autonomía Municipal.

⁵ Documento de sistematización y análisis de la normativa autonómica en los sectores de Salud y Desarrollo Productivo en las trece ETA en el ámbito de acción del programa de Apoyo a la implementación del Régimen autonómico y descentralización, GIZ AIRAD 2017. Consultoría para el diagnóstico del ejercicio efectivo de competencias que permitió observar las principales fortalezas y debilidades de las ETA en la legislación y la reglamentación de las competencias en desarrollo productivo y salud, que incluyó un análisis sobre técnica legislativa, análisis competencial, compatibilidad con la jurisprudencia constitucional, duplicidad de normativa y análisis de los vacíos normativos y omisión legislativa.

⁶ Documento de sistematización de entrevistas a los actores de la Cooperación en la elaboración de normas autonómicas. Consultoría para la redacción de la Guía de elaboración autonómica con participación, GIZ-AIRAD 2018.

En ese sentido, corresponde iniciar este documento refiriéndonos a la falta de atención que ha merecido la teoría de la legislación. Esta falta de atención explicaría un conjunto de deficiencias en la práctica. Los procesos legislativos se comprenden por lo general desde el punto de vista político (Carbonell y Pedroza de la Llave 2000), es decir como un espacio en el que las fuerzas políticas relevantes aúnan esfuerzos o pugnan por hacer prevalecer sus intereses en el proyecto normativo. La producción legislativa se aborda desde una perspectiva voluntarista que suele justificarse principalmente en el principio de la mayoría y la representación política⁷. Por consiguiente, la ley es la expresión de una voluntad política que usualmente no está vinculada con la teoría del derecho.

Pero los problemas de las leyes no se deben exclusivamente a la influencia política con la que se encaran los procesos legislativos. El problema reside también en las características de un sistema jurídico complejo, caracterizado por la existencia de normas “donde a menudo prima la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia” (Rodríguez 2000, 191). En ámbitos subnacionales, las experiencias y resultados de la producción normativa se alejan aún más de las cuestiones técnicas y sustantivas que debería caracterizar a leyes y reglamentos. Esto incide no sólo en la calidad de la norma, sino también en la política pública que se pretende regular (Servicio Estatal Autonomías 2013).

En consecuencia, resulta importante introducir el concepto de que la legislación puede ser abordada desde la teoría del derecho. De este modo, la legislación adquiere un doble sentido, como proceso y como resultado. La teoría de la legislación intenta suministrar una teoría descriptiva y prescriptiva de la legislación. La ciencia como legislación se describe tanto como proceso –una secuencia de actos institucionales formales e informales– y también como resultado o producto de ese proceso, es decir como la norma en sí misma. La parte más importante de esta ciencia jurídica se encuentra en la prescripción crítica en cuanto al producto y el resultado (García Figueroa 2015). No se trata solamente de atender el producto normativo desde el punto de vista de la técnica legislativa⁸.

⁷ Acercarse a la legislación como una actividad que merece argumentación es algo que está fuera de los cánones legislativos tradicionales. Por lo general, el principio mayoritario y la concepción de la ley derivan a concebir la legislación como una cuestión sin límites a causa de su fundamento mayoritario. Bajo esa línea, el legislador tiene la última palabra para definir cualquier tipo de contenido en su producto normativo. El sistema de representación mayoritaria conlleva la legitimidad de cualquier producto normativo, siempre que se acomode a las reglas formales que hacen a la producción normativa. Véase Guastini, Ricardo, 2003. La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano. Carbonell, Miguel (coordinador). Neoconstitucionalismo (s). Madrid: Trotta, p. 62 y ss. Prieto Sanchis, Luis, 2001. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial, AFDUAM 5, pp. 201-228,. Disponible en: [http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/5/6900111\(201-228\).pdf](http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/5/6900111(201-228).pdf). García De Enterría, Eduardo, 1982. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Editorial Cívitas S.A. Pozzolo, Susana, 1998. Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, 21 (2). Ferrajoli, Luigi, 2003. Pasado y Futuro del Estado de Derecho. En: Carbonell M, editor. Neoconstitucionalismo (s). Madrid, España: Editorial Trotta S.A. p. 13-29.

⁸ Por técnica legislativa se alude a saberes más prácticos o aplicados a la práctica de la legislación. No se preocupa por los fines de la legislación. “La expresión ‘técnica legislativa’ se utiliza, en resumen, para aludir a los estudios sobre la forma de las leyes o de las normas en general, esto es, sobre el lenguaje y composición de los textos normativos, así como sobre las relaciones lógico-formales entre las disposiciones que integran el sistema jurídico” (Marcilla Córdoba 2013, 56).

El presente documento sistematiza las herramientas utilizadas durante los procesos normativos asesorados por el Programa AIRAD. Estos procesos fueron abordados desde una comprensión integral de la legislación, con la intención de abarcar tanto el proceso como el producto en sí (ley o reglamento). Se han incluido elementos hermenéuticos de la actividad legislativa, a partir de una caja de herramientas que permite encarar la elaboración normativa, no sólo a partir del contenido que se inscribe en determinada norma, sino también del procedimiento con el que se desarrolla o elabora la misma⁹.

En ese contexto, el presente documento concibe la legislación en el marco de tres etapas: prelegislativa, legislativa y postlegislativa. Esta clasificación, junto con una teoría de la legislación que se encuentra en desarrollo y construcción, nos permiten considerar la legislación como algo mucho más complejo que las técnicas legislativas conocidas, que solo se dedican a cuidar cuestiones de lenguaje y orden jurídico formal. Desde esta nueva perspectiva, la legislación implica en la actualidad un nuevo nexos con la teoría del derecho, impulsándola más allá del campo de la técnica legislativa.

Finalmente, es importante aclarar que el presente documento presenta las herramientas como instrumentos para desarrollar proyectos normativos (leyes o reglamentos) en escenarios de participación, sin perjuicio de los mecanismos y procedimientos internos de los órganos deliberativos de las ETA. En otras palabras, la metodología y las herramientas propuestas no reemplazan los procedimientos normativos institucionalizados en leyes o reglamentos internos de las Asambleas Legislativas Departamentales o Concejos Municipales. Las herramientas presentadas son auxiliares y sirven como apoyo en los procedimientos normativos internos de las ETA y su objetivo consiste en viabilizar propuestas normativas con participación, coordinación y cooperación. Se trata de elementos que permiten adecuar la legislación a ciertos criterios de argumentación, a fin de evitar la presencia de contenidos que resulten de la voluntad de un legislador que pueda comportarse arbitrariamente. La teoría de la legislación sugiere que la argumentación aplicada a las decisiones de los tribunales puede, de algún modo, aplicarse también al legislador y quienes redactan la norma (Marcilla Córdoba 2013).

En las siguientes páginas, el documento presenta las diferentes herramientas que pueden aplicarse en las etapas del proceso legislativo. Se da inicio a la presentación con la etapa prelegislativa, para continuar con la etapa legislativa y concluir en la etapa postlegislativa. Cada etapa contiene un conjunto de herramientas que se aplican bajo las reglas expuestas en líneas precedentes.

⁹ Por una parte, debe tenerse en cuenta que se ha abandonado la idea de concebir el proceso legislativo únicamente como un producto. En su lugar se asumió el proceso legislativo como la necesidad de contar con un conjunto de actividades y operaciones que reflejen un producto normativo final. De ahí que esta guía ofrezca herramientas y etapas para el desarrollo normativo. A través de ellas se ofrecieron espacios de interacción y diálogo entre diferentes actores que hicieron uso de diversas justificaciones y argumentos para establecer contenidos. El programa AIRAD se esforzó para que los procesos normativos se envuelvan en diversas actividades con el objetivo de ofrecer un producto normativo plenamente legitimado y justificado en diferentes niveles sociales y de la administración pública. Una concepción de la legislación como simple producto hubiese llevado al programa AIRAD a una dirección contraria, esto es, a imprimir esfuerzos para presentar productos normativos previamente elaborados y proceder a su socialización. Sin embargo, el objetivo del programa consistió en promover experiencias de legislación que conciban a esta como actividad y producto, y como justificación antes que voluntarismo.

¹⁰ En ese sentido, es necesario mencionar que el programa AIRAD se propuso llevar a cabo procesos normativos en el marco de principios de participación y coordinación. Pero no solo se preocupó por la forma del proceso sino también porque tales procesos se implementen bajo la construcción de justificaciones que acomoden al producto normativo a valores y principios constitucionales, a criterios de eficacia y materialización y, en concreto, a un correcto diseño de políticas públicas. En ese sentido, se ha constatado que la inclusión de varios actores en el proceso normativo maximiza la necesidad de justificar la toma de decisiones respecto a la definición de contenido y forma de la norma, y promueve el uso de herramientas que expanden los procesos normativos a verdaderos espacios de debate y justificación para la toma de decisiones.

5. Etapa Prelegislativa

La etapa prelegislativa representa, dentro del proceso legislativo, el momento propicio para dar legitimidad a las normas (Rodríguez 2000). Esto se realiza reuniendo los argumentos jurídicos y técnicos que justifiquen la creación de una ley. Antes de concentrar esfuerzos para la elaboración de una ley, es imprescindible que las personas involucradas tengan la certeza, desde el punto de vista técnico y jurídico, de que la solución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades pasan por la creación o modificación de una norma jurídica. Esto significa que la creación de leyes no debe considerarse como la única salida a los problemas que emergen en la sociedad o en las instituciones. En muchas ocasiones, los problemas pueden demandar acciones de carácter ejecutivo, planes operativos, formulación de manuales o reformulaciones presupuestarias, por mencionar algunos ejemplos.

En ese sentido, la etapa prelegislativa comienza con el planteamiento de un problema que amerita una solución normativa, y concluye con una decisión, justificada política y técnicamente, para dar inicio a un proceso normativo. La etapa prelegislativa, además de facilitar la consolidación de argumentos y justificaciones para crear una norma, permite de igual manera identificar las necesidades concretas que demandan una legislación. Por ello, se trata de una etapa donde prevalecen procedimientos de consulta, obtención de información y negociación programática, a fin de dotar al proceso legislativo de legitimidad, y a partir de ello, delinear los fines y principios de la futura norma, en adecuación con la realidad. El objetivo de esta etapa consiste en la construcción de argumentos y justificaciones consensuadas para encarar la elaboración de la norma jurídica, considerando la racionalidad ética a la que hace referencia (Atienza 1989).



Sobre la racionalidad ética y la teoría de la argumentación en la legislación, véase el soporte teórico del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre teoría de la legislación. Punto 4: ¿De qué se trata la teoría de la legislación? (Pág. 51 a 56).

La etapa prelegislativa es de suma importancia para la institucionalidad de las ETAs. Reyes Rodríguez (2000, 198) sugiere que la etapa prelegislativa persigue en concreto dos resultados: "1) la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifiquen las instituciones formales y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa". En consecuencia, la etapa prelegislativa representa un análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes o transformar aquellas instituciones informales en entidades formales.

En la práctica, dentro de los procesos apoyados por el programa AIRAD, esta etapa se caracterizó precisamente por la construcción de un objetivo común y los consensos en torno al mismo. En esta etapa convergen precisamente las demandas o necesidades sociales o sectoriales y la voluntad política que desea darles una solución, lo que requiere el desarrollo de

herramientas que permitan la interacción de intereses con miras a construir acuerdos. Estos acuerdos no se construyen siempre en contextos armónicos y sin dificultades, pues en la mayoría de los casos se presentan tensiones y debates, normales en una sociedad democrática.

Esta reflexión previa nos lleva a sostener que el inicio de un proceso normativo con participación implica ingresar en un espacio de negociación, con la debida predisposición para realizar concesiones y ceder espacios, a fin de alcanzar acuerdos. Es por ello que resulta esencial, desde esta primera etapa, orientar el proceso de legislación en dirección del beneficio colectivo. Conviene recordar que la inversión de tiempo y recursos en la negociación se compensará posteriormente con los logros alcanzados.

El programa AIRAD asoció la etapa prelegislativa con los siguientes elementos:

- o Una clara identificación del problema que se pretende resolver.
- o El diseño de objetivos claros.
- o La identificación o mapeo de actores que deben participar en el proceso de desarrollo normativo y la conformación de una plataforma o sistema de cooperación para dicho proceso.
- o El análisis del contexto, tanto económico como político, social y cultural inclusive.
- o Un análisis jurídico que defina claramente la titularidad de competencias.
- o Una metodología de trabajo y procedimientos que permitan la elaboración de una ruta crítica o agenda, donde se establezcan roles, responsabilidades y plazos claros.

El contenido que se desarrolla en esta etapa intentará responder a dos preguntas claves: **¿cómo iniciar un proceso normativo? y ¿cómo organizar el proceso normativo?**

Estas dos preguntas representan al mismo tiempo las dos fases que conforman esta etapa: una primera fase que se dedica a la preparación del proceso legislativo, misma que contribuye a iniciar un proceso normativo, y una segunda fase que involucra la conformación y organización de una plataforma o sistema de cooperación, es decir que facilita la organización del proceso normativo.

La primera fase contiene tres (3) herramientas: la “Mesa técnico-política”, el “Asesoramiento colegiado” y el “Análisis de viabilidad social, política, económica, técnica y jurídica”. La segunda fase contiene cuatro (4) herramientas: el “Mapa de actores”, la “Estructura de conducción o diseño del proceso para la toma de decisiones”, el “Plan de operaciones o ruta crítica” y las “Características estructurales de la cooperación”.

5.1. Primera fase: Preparación del proceso normativo en una ETA

Esta fase debe responder a la pregunta: ¿cómo iniciar un proceso normativo? Dicha pregunta que podrá resolverse tomando en cuenta tres aspectos elementales:

- i) Establecer la necesidad de elaborar una norma.
- ii) Determinar si se cuenta con competencias para ello.
- iii) Verificar la factibilidad de llevar adelante un proceso normativo hasta su conclusión.

Todo proceso normativo tiene un punto de partida, que se constituye en la respuesta a una necesidad o demanda social. El requerimiento de iniciar un proceso normativo puede provenir de diversos frentes sociales o políticos, a través de demandas que sirven para impulsar la creación de una ley. No obstante, es imprescindible tomar en cuenta este contexto de demandas y seguir un proceso técnico-político para establecer claramente las condiciones que permitirán llevar adelante con éxito el proceso normativo.

Lo anterior se justifica si consideramos que no toda necesidad o demanda social se resuelve a través de una norma. Esto significa que no siempre es necesario iniciar un proceso normativo. La definición de una relación clara y equilibrada entre el motivo por el cual determinados actores desean iniciar un proceso normativo y la relevancia técnico-jurídica del tema que exige una respuesta normativa, constituye un requisito práctico, técnico y jurídico¹¹. La responsabilidad de determinar esta relación está a cargo de las autoridades, las y los expertos y las personas con conocimiento técnico de las diferentes ETA. El conjunto de experiencias que el programa AIRAD llevó a cabo, evidencia que la identificación de una necesidad que requiere una respuesta normativa, amerita de un análisis que no siempre es sencillo y exige de la participación conjunta y coordinada de autoridades, personas con experticia y conocimiento técnico, además de ciudadanas y ciudadanos interesados.

Un proceso normativo requiere de ciertas condiciones para garantizar que tanto su inicio como su conclusión se realicen con éxito. De ahí la importancia de definir la factibilidad del mismo; definición que sirve para establecer de manera concluyente su viabilidad social, política, económica y jurídica. Para ello, el presente documento propone una serie de herramientas que, en esta primera Fase de Preparación del Proceso, sirven para:

1. Determinar si es necesario elaborar una norma.
2. Verificar si la ETA tiene la competencia para hacerlo.
3. Determinar si existen las condiciones sociales, políticas, económicas y jurídicas para iniciar con éxito el proceso normativo.

¹¹ Resulta imprescindible en esta fase establecer con precisión si las necesidades que se pretenden regular se fundamentan en el diseño constitucional de asignación de competencias; es decir, si la ETA está facultada para legislar en determinada materia. Para ello será necesario analizar qué tipo de competencia le ha sido asignada y cuáles son las facultades que le corresponde ejercer en dicha competencia, a fin de determinar si es viable otorgar una respuesta normativa en el marco competencial y normativa vigente.



5.1.1. Herramienta “Mesa técnico-política”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Establecer un espacio técnico-político de decisión para evaluar si un determinado problema (social, económico, político o cultural) requiere o no de una respuesta normativa que involucre la emisión o modificación de una ley o reglamento.
Función	Esta herramienta ofrece la oportunidad de llevar adelante un análisis colectivo entre autoridades electas, representantes de diferentes áreas de la ETA, instituciones y organizaciones de la sociedad civil (cuando corresponda). Este análisis busca determinar si la demanda, problema, necesidad o reto social requiere una respuesta normativa. La herramienta se comporta en esta etapa como un fin en sí mismo, pues. Luego de la conformación de esta mesa se asumirá la decisión de elaborar o no una norma para resolver un problema.
Elementos clave de la herramienta	<p>Normalmente, la organización de la mesa técnico-política está bajo la responsabilidad de funcionarios o funcionarias de la ETA.</p> <p>Se recomienda que su conformación sea reducida, y que sólo participen algunos actores clave relacionados con el problema que se busca resolver. Es importante que los organizadores de la mesa generen un ambiente de confianza entre los actores involucrados.</p> <p>La metodología escogida debe generar interacciones e intervenciones fluidas, además de mantener lineamientos claros en cuanto a los temas que se discuten. Se sugiere elaborar un listado de temas a tratar, sin que ello sea motivo para rechazar la inclusión de nuevos temas que puedan surgir durante las discusiones.</p> <p>En la mesa se emplean igualmente otras herramientas. Considerando su objetivo, la misma se constituye en un fin en sí mismo. Esto significa que las otras herramientas que se describen a continuación pueden emplearse en la mesa técnico-política para que la misma logre sus objetivos.</p>

	<p>La mesa técnico-política sirve para reflexionar sobre la competencia de la ETA, en particular sobre su capacidad para legislar o reglamentar el sector o materia en conflicto. La mesa permite también determinar la viabilidad y efectos sociales y políticos del proceso normativo, además de estimar la necesidad de informes o estudios previos al inicio del mismo. Finalmente, puede considerar la asignación de recursos y su inclusión en el presupuesto, entre otros.</p>
<p>Escenarios de aplicación de la herramienta</p>	<p>La herramienta puede emplearse en una o varias reuniones de personas con capacidad de decisión, asesoramiento o representación. El número ideal de integrantes de una mesa varía entre seis y nueve personas. Esto no constituye una regla definitiva, sin embargo, el número de participantes no debería exceder este límite, por tratarse de reuniones de carácter ejecutivo. La reunión debería tener una duración de entre una y dos horas. Esto tampoco constituye una regla definitiva.</p>
<p>Medios auxiliares para la aplicación de la herramienta</p>	<p>Medios tecnológicos como Internet, computadora, impresora, proyectora, etc. Un moderador o moderadora responsable del cumplimiento de ciertas reglas durante la discusión. Una persona responsable de sistematizar los acuerdos y de redactar un acta.</p>
<p>Observaciones a tomar en cuenta</p>	<p>Las reuniones deben guiarse bajo un enfoque pragmático. Esto implica una combinación entre lo práctico y lo útil, a fin de viabilizar de manera efectiva la toma de decisiones. Las decisiones se toman al interior de un grupo reducido de actores, en efecto, pero esto se compensa si se escogen representantes que gocen de la debida legitimidad. La herramienta no ofrece un espacio para analizar a fondo los problemas que justifican el deseo de emitir una ley. Su utilidad radica en la posibilidad de delinear, reflexionar y evaluar las opciones que ayudarán a encaminar la toma de decisiones, en particular en cuanto a la pertinencia de llevar adelante o no un proceso normativo. En esta mesa debe delinearse el problema que pretende impulsar un proceso normativo. Se sugiere oír a los diferentes actores, a fin de identificar claramente el problema. Las intervenciones deben ser oportunas y directas. La persona responsable de la moderación debe hacer cumplir las reglas de cordialidad, oportunidad y tiempo de palabra en las intervenciones. Las actas constituyen el instrumento de verificación de esta herramienta. Los participantes deben firmar dichas actas, que deben contener los puntos de acuerdo y las tareas a desarrollar.</p>

Descripción

La herramienta “Mesa técnico-política” es un espacio que facilita el diálogo de los diferentes actores: autoridades electas, asesores, instituciones, representantes de la sociedad civil o de las naciones o pueblos indígena originario campesinos, entre otros. Su propósito principal consiste en determinar si ciertas necesidades, demandas o problemas pueden ser resueltos o no a través de una norma. La herramienta establece un espacio de carácter ejecutivo, donde es posible analizar técnica y políticamente una situación o problema determinado, a fin de determinar si el mismo requiere el inicio de un proceso normativo. La conformación de la mesa varía en función de las circunstancias propias de cada la ETA. No obstante, en la misma deben participar actores con capacidad de decisión.

Esta herramienta nos recuerda que el principal fundamento de legitimidad de la ley se encuentra en su origen democrático. Esta legitimidad puede circunscribirse a la decisión de las autoridades electas – en el marco de la democracia representativa – o incluir la intervención y participación diversos actores en la toma de decisiones – en el marco de la democracia participativa –. En ambos casos, corresponde subrayar que el proceso normativo debe revestirse de legitimidad técnica y política. En este sentido, la herramienta no sólo representa un mecanismo para que la etapa prelegislativa concluya de manera positiva. La misma constituye en realidad una base para el éxito de todo el proceso, considerando que las decisiones asumidas en esta mesa tendrán un impacto en el resultado final del proceso. Conviene tomar en cuenta que en determinados casos su aplicación facilita el surgimiento de un centro colectivo de toma de decisiones, a fin de avanzar en sentido de un proceso normativo participativo.

Dar inicio a un proceso normativo a partir de una mesa técnico-política brinda la posibilidad de tomar decisiones políticas de manera justificada. Esta justificación no se sustenta solamente sobre elementos jurídicos y técnicos, sino que incluye una justificación de orden social, relacionada con las necesidades que reflejan la preocupación de la ciudadanía en general, grupos de ciudadanos en particular o de algunas comunidades.

La conformación de una mesa técnico-política es el primer paso que debe asumirse en un proceso legislativo. En la práctica, en esta mesa se definirán, explícita o implícitamente, los principios que guiarán la norma y el proceso normativo, de manera abstracta. Por ejemplo, si se considera necesario encarar el proceso en el marco de la pluralidad de actores que involucren un problema, se amplían las posibilidades de generar un diálogo entre autoridades representativas y ciudadanos o ciudadanas¹². Por el contrario, es posible que el carácter y contenidos de los temas incluidos en la futura norma nos lleven a concluir que resulta más adecuado encarar el proceso normativo en presencia de un número limitado de actores, esencialmente el personal político y técnico de la ETA.

Esta herramienta debe aplicarse bajo ciertas condiciones, con el objetivo de promover la confianza mutua y un amplio debate entre los y las participantes. La finalidad consiste, además, en alcanzar una evaluación integral del problema y tomar decisiones estratégicas. La mesa debe conseguir que se identifique el problema real y que se valore el mismo de manera integral, junto con las respuestas posibles, en un ambiente de confianza. El debate e intercambio de ideas al interior de la mesa debe realizarse en el marco de ciertas reglas de interacción e intervención.

¹² Procurar incluir en esta mesa a representantes claves de la sociedad civil involucra sin lugar a dudas una apertura hacia la democracia participativa dentro de uno de los procesos más importantes de una democracia: la creación de una ley.

Procedimiento



Paso 1: Identificar actores relevantes para conformar la mesa

En general, las personas interesadas en promover un proyecto de norma se organizan para identificar a los actores relevantes que puedan conformar una mesa técnico-política. Sin embargo, es recomendable que, al llevar adelante esta tarea, se incluyan tanto las propuestas provenientes de los diversos actores como aquellas que tengan su origen en los funcionarios de la ETA. En otras palabras, los actores que convocan la mesa pueden recibir propuestas de otras instancias.

Paso 2: Organización

Las personas interesadas en viabilizar el proyecto normativo organizarán la reunión. Durante este proceso podrán coordinar con los actores identificados el lugar, la fecha, la hora, y los contenidos que se tratarán y analizarán al interior de la mesa. De igual manera, es importante prever quién se ocupará de la moderación de la mesa. El moderador o moderadora tendrá la misión de organizar las reuniones y de compartir con los participantes las reglas mínimas de intervención e intercambio de ideas.

Al mismo tiempo, es necesario ocuparse del espacio y de los instrumentos accesorios que puedan requerirse, como computadoras, proyectores y una conexión Internet, entre otros. Finalmente, es posible que haga falta convocar a actores que no tengan domicilio en la jurisdicción de la ETA, aspecto que debe ser previsto por los responsables de la organización, a fin de garantizar su traslado, su estadía, y por tanto su participación.

Paso 3: Convocatoria de la mesa

En general, la ETA interesada se ocupa de convocar una mesa técnico-política. No obstante, cualquier actor interesado en la elaboración de una norma está habilitado para convocar a dicha mesa. En consecuencia, la convocatoria puede tener su origen en una autoridad electa, en un funcionario o funcionaria de una ETA, o en algún representante social. La convocatoria debe señalar el tema que se tratará, el lugar, la fecha y la hora en la que se desarrollará la mesa.

Paso 4: Reunión

Antes de comenzar con la reunión, se designará un moderador o moderadora y se determinarán reglas mínimas para la intervención (duración máxima de las intervenciones, por

ejemplo). Se escogerá una persona responsable para la elaboración de actas y un coordinador o coordinadora de mesa para las siguientes reuniones. Todas estas funciones pueden atribuirse a diferentes personas o concentrarse en una sola. Al finalizar la reunión de la mesa técnico-política, se habrá tomado una decisión en cuanto a la pertinencia de llevar adelante un proceso normativo, a fin de dar solución a las demandas o necesidades planteadas. Si no fuera el caso y no hubiera sido posible tomar una decisión, la reunión concluirá con una identificación de los pasos o herramientas que podrían aplicarse a efectos de tomar una decisión.

Si la decisión de llevar adelante o desestimar el proceso normativo no fuera tomada a la conclusión de la mesa, la misma puede asumirse posteriormente. Esta decisión posterior podrá alcanzarse mediante la aplicación cualquiera de las otras herramientas propuestas en la primera fase de preparación del proceso normativo: “Asesoramiento colegiado” y “Análisis de viabilidad”.

Paso 5: Conclusión

Durante la reunión se elaborarán actas donde se registrarán las determinaciones asumidas y los siguientes pasos a seguir, además de distribuir responsabilidades y plantear los cronogramas para la aplicación de otras herramientas, y así continuar con el proceso normativo.

La persona responsable de la moderación dará lectura a las principales conclusiones y los temas discutidos durante la reunión se registrarán en actas. En este paso debe asumirse la decisión de iniciar o no un proceso de desarrollo normativo. Adicionalmente, debe llegarse a vislumbrar una estrategia que permita iniciar y concluir con éxito dicho proceso.

2



5.1.2. Herramienta “Asesoramiento multidisciplinario”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Acceder a información especializada y a experiencias de personas con la experticia necesaria o actores que conozcan el sector que pretende ser normado.
Función	Esta herramienta es un espacio de intercambio de información con expertos o expertas. El mismo debe caracterizarse por una comunicación técnica fluida. El intercambio de información tiene que ver con cuestiones jurídicas, económicas, sociales, políticas, técnicas y culturales del sector que pretende regularse. Por lo general, intervienen diversos actores institucionales, profesionales y sociales, dependiendo del caso concreto. La información que se obtenga a través de esta herramienta debe alimentar la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso.
Elementos clave de la herramienta	<p>Para llevar adelante un asesoramiento multidisciplinario, es muy importante tener identificados los problemas que requieren información. En regla general, los problemas se identifican en la mesa técnico-política. El asesoramiento colegiado permite tratar estos problemas con el mayor detalle, en busca de soluciones.</p> <p>Se debe contar con un listado de preguntas que reflejen los problemas que demandan mayor información.</p> <p>Es indispensable identificar los problemas y determinar el tipo de información que se requiere, recurriendo a un determinado actor institucional, político, social, económico, cultural, etc para obtenerla.</p> <p>Es importante escoger un moderador o moderadora que organice el grupo focal y que conozca los problemas que requieren mayor información. También es necesario contar con un responsable de sistematizar la información.</p> <p>Es necesario elaborar actas que reflejen el contenido y los resultados del asesoramiento multidisciplinario.</p>

Escenarios de aplicación de la herramienta	Mesa de diálogo o conversatorio.
Medios auxiliares para la aplicación de la herramienta	<p>Cuaderno de anotaciones y registro.</p> <p>Presentaciones en Power Point.</p> <p>Computadora, proyectora, conexión Internet, etc.</p> <p>Un espacio apropiado para desarrollar la mesa de diálogo.</p>
Observaciones	<p>Se trata de una herramienta utilizada por los actores clave, con el objetivo de obtener información relevante para la toma de sus decisiones.</p> <p>Usualmente los invitados que comparten información especializada no forman parte de la toma de decisiones. Por ejemplo, un asesor o asesora experta en impuestos invitada, no necesariamente participará en el proceso de elaboración de la norma.</p> <p>El moderador o moderadora debe garantizar la generación de un diálogo fluido que siga los lineamientos formulados en el listado de preguntas o problemas a resolver. El desarrollo del asesoramiento multidisciplinario, frente a los problemas que demandan información, debe ser flexible, útil y constructivo</p> <p>El instrumento de verificación de esta herramienta consiste en un documento de sistematización de las principales ideas, reflexiones, debate y acuerdos del evento.</p>

Descripción

El “Asesoramiento multidisciplinario” es una herramienta que genera un espacio donde los actores clave del proceso adquieren información valiosa para asumir decisiones respecto al proceso legislativo. La información obtenida ayuda a determinar los beneficios e inconvenientes de llevar adelante el proceso, además de proponer medidas para lograrlo. Este espacio genera un contacto directo entre los actores clave del proceso y especialistas del sector que se pretende regular.

Las y los asesores o especialistas que comparten la información no se convierten en actores permanentes del proceso ni participan en general en la toma de decisiones. Su intervención se concentra en transmitir información importante para que los actores directamente implicados asuman decisiones. La información a la que se accede está directamente relacionada con los problemas que el proyecto de norma pretende resolver. De igual manera, la misma permite generar estrategias para encaminar el proceso. De hecho, si al concluir la mesa técnico-política no hubiera sido posible tomar una decisión en cuanto a iniciar el proceso normativo o descartarlo, esta herramienta proporciona los insumos e información suficientes para que los actores tomadores de decisiones lleguen a una conclusión.

Por otra parte, toda la información que se sistematice a partir de la aplicación de esta herramienta servirá para añadir elementos objetivos a los contenidos del proyecto de norma. Con esta información es posible, por ejemplo, construir un artículo con fines objetivamente verificables que podrán ser evaluados luego de que la ley o reglamento entre en vigor y se aplique.

El asesoramiento multidisciplinario es una herramienta perfecta para ampliar las perspectivas de análisis y abordar las necesidades, tomando en cuenta otros criterios especializados. Esto significa que la herramienta permite comprender la norma (ley o reglamento) como verdadera fuente de derecho y legítima expresión de institucionalidad de la ETA. La aplicación de esta herramienta es una muestra de asumir con responsabilidad la etapa prelegislativa, proporcionando desde el inicio información y fundamentos al proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas.



Procedimiento

Paso 1: Establecer objetivos

Antes de aplicar esta herramienta, conviene responder a esta pregunta: ¿por qué es necesario el asesoramiento multidisciplinario? Responder con claridad a esta interrogación permitirá delinear un conjunto de objetivos que deben alcanzarse a la conclusión del asesoramiento multidisciplinario. Estos objetivos pueden variar, desde la determinación de iniciar o descartar el proceso normativo, en función de la información recabada, hasta proporcionar información a los actores para tomar decisiones dentro del proceso normativo, pasando por la sistematización de la información que sirva para la elaboración de los contenidos de la norma.

En consecuencia, aunque los objetivos varíen, los mismos deben enmarcarse, en líneas generales, en la obtención y uso de información especializada.

Paso 2: Identificar e invitar a personas con la experticia necesaria

El siguiente paso consiste en identificar a los expertos o expertas que posean la información necesaria. Esto exige cierta búsqueda y análisis. Entre las opciones de búsqueda pueden encontrarse instituciones del nivel central, otras ETAs que cuenten con mayor experiencia, organizaciones no gubernamentales, entidades de la cooperación internacional u organismos internacionales. Acudir a dichas personas no es algo necesariamente sencillo o accesible, es por este motivo que resulta importante poner en movimiento una serie de contactos que puedan facilitar dicha búsqueda. La identificación implica también contactar a las personas y verificar su disponibilidad. En ocasiones es necesario prever gastos de transporte, alimentación y alojamiento. Se recomienda identificar a un experto que trabaje en los ministerios cabeza de sector, en función de la temática o problemática que se pretenda abordar y resolver con la norma.

Luego de identificar a los expertos o expertas, será necesario invitarlos, al tiempo de explicarles con claridad la información que se requiere de ellos.

Paso 3: Convocar

La instancia que promueve la elaboración de la norma, ya sea una ETA, instituciones públicas o privadas, organizaciones sociales o ciudadanas, tienen la responsabilidad de lanzar la convocatoria. Sin embargo, en caso de que la ETA no fuera la entidad que lanza la convocatoria para el espacio de asesoramiento colegiado, es esencial que se coordine con la misma para realizar la convocatoria. Convocar a todos los actores que requieren recibir información es importante, tanto como resulta importante convocar a los actores que pueden aportar y enriquecer el debate y el intercambio de criterios con el agente de la información.

Paso 4: Organizar

La organización del espacio de asesoramiento multidisciplinario debe considerar la comodidad a los participantes. Para ello será necesario reservar el espacio y garantizar unas condiciones adecuadas de trabajo. El material con la información que se difundirá deberá estar a la disposición de todos los participantes. Los medios auxiliares (cuaderno de anotaciones y registro, presentaciones en Power Point, computadora, proyectora, conexión Internet, etc.) deben estar listos y disponibles antes del desarrollo del asesoramiento multidisciplinario.

Paso 5: Adquisición de la información

Cuando se da inicio a la sesión o reunión es importante seguir los lineamientos necesarios para plantear los objetivos. Comenzar bien la actividad significa exponer con claridad los problemas, necesidades y objeto del encuentro. Es importante mantener la fluidez de la comunicación, a fin de obtener la información relacionada con los problemas que impulsaron la realización del asesoramiento multidisciplinario, y de otros que puedan emerger durante la misma actividad. El rol de la persona responsable de la moderación es fundamental para medir los tiempos de intervención de los expertos y expertas, pero también para controlar la participación de los actores que quieran plantear preguntas, retroalimentar el debate o responder a comentarios.

En determinados casos, no es posible contar con los expertos, técnicos o concedores del sector requeridos, por lo que es posible solicitar la información a través de correspondencia oficial. Si la solicitud de información fuera dirigida a alguna institución pública, podrá solicitarse de manera expresa la emisión de un informe institucional, que podrá servir como descargo y sustento de la toma de decisiones. Toda la información generada con esta herramienta debe ser archivada.

Paso 6: Sistematización de la información

Es importante sistematizar en un archivo la información obtenida. Al respecto, será necesario relacionar dicha información con los objetivos que se plantearon antes de llevar a cabo la actividad. Al mismo tiempo, corresponderá analizar la información a la luz de los posibles problemas o conflictos que hayan emergido durante la actividad. El documento que sistematice la información generada con la aplicación de esta herramienta debe conservarse en carpetas. Las mismas acompañarán el resto del proceso y servirán no sólo para la redacción de los mandatos de la norma, sino también para aplicar herramientas de la etapa postlegislativa, necesarias para la interpretación y evaluación de la norma.

3



5.1.3. Herramienta “Análisis de viabilidad social, política, económica, técnica y jurídica”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	El objetivo de la herramienta consiste en identificar factores relevantes (sociales, políticos, económicos, técnicos, e inclusive culturales) que influyan en el proceso normativo y en estimar sus consecuencias para el mismo. De este modo se espera fundamentar de mejor manera la toma de decisiones.
Función	Permite visualizar escenarios posibles que sean adversos al proceso normativo. Se desarrolla en un espacio de intercambio formal, con actores que puedan influir en la toma de decisiones (participan en el proceso actores clave, primarios y secundarios).
Aplicación	Se basa en la observación del ámbito de desarrollo social e institucional, lo que permite determinar la probabilidad de que ocurran los posibles escenarios producto del análisis de factibilidad o viabilidad.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Taller con actores clave, primarios y secundarios.
Medios auxiliares	Tableros de notas, cuaderno de notas, material para la moderación (tarjetas, marcadores, etc.), computadora, conexión Internet y proyectora. Es necesario contar con la participación de un moderador o moderadora y de una persona responsable de la sistematización, además de los expositores

Observaciones

Antes de dar inicio al taller, será necesario llevar adelante un levantamiento de información primaria y secundaria. La misma será sistematizada en informes técnicos preliminares o documentos de sistematización que permitan comprender los factores de influencia relevantes. A partir de estos informes será posible determinar la viabilidad o la factibilidad del proceso.

Luego de ampliar la información disponible, se reiterarán o modificarán los lineamientos estratégicos establecidos en la herramienta “Mesa técnico-política”. Esto último gracias a la retroalimentación obtenida en el taller y a la participación de los actores más importantes del proceso.

Esta herramienta sirve también para visualizar los intereses de los actores del proceso, elemento indispensable para identificar y construir los objetivos en común sobre los cuales se articula el proceso.

Los instrumentos de verificación de esta herramienta son los informes de viabilidad social, política, económica y técnica. Estos informes deben ser redactados por los técnicos de la ETA correspondiente.

Descripción

Esta herramienta sirve para prever posibles escenarios que tengan un impacto en el proceso normativo y en la factibilidad del proyecto de norma. Existen una variedad de factores que pueden influir en su desarrollo o simplemente determinar su interrupción. Evaluar estos posibles factores permite adelantarse y representar posibles acontecimientos y desarrollos futuros. Esta herramienta no implica el dominio de conocimientos especializados de carácter únicamente formal o académico desde la experiencia.

La viabilidad no se circunscribe únicamente al proceso normativo en sí mismo, sino también a los contenidos de la norma. Esta herramienta ayuda a determinar si los contenidos pueden llevarse a cabo en la práctica y si los actores vinculados con la norma pueden cumplir y respetar sus mandatos. Es por ello que debe analizarse la viabilidad desde una perspectiva social, económica, política y jurídica, a objeto de evitar que se inicie un proceso de elaboración normativa que no goce de legitimidad, que no tenga un contenido fáctico o que no haya recibido una asignación presupuestaria por parte de la ETA.

Los informes de viabilidad constituyen el respaldo técnico de los contenidos de la norma. Es por ello que los mismos deben estar debidamente sistematizados en carpetas, junto con toda la información de respaldo que se genere durante el proceso. Esta correcta sistematización servirá en la implementación de las herramientas de la etapa legislativa y garantizará una redacción solvente, en términos técnicos, y precisa, en cuanto los contenidos de la norma. De igual manera, la información será útil en la etapa postlegislativa, cuando corresponda evaluar e interpretar la norma, luego de su entrada en vigor.

a) Análisis de viabilidad social

Una evaluación de la viabilidad social se concentra en verificar la inclusión de cuestiones sociales o la intervención de sectores concretos de la sociedad civil. La viabilidad social, por ejemplo, identificará el interés y compromiso de diferentes sectores, representantes sociales y ciudadanía en general en cuanto al proceso legislativo, además de evaluar su interés por los posibles contenidos de la norma y su predisposición para contribuir en el debate de dichos contenidos. La participación ciudadana es un mecanismo que legitima la norma, sea ley o reglamento. Este documento sugiere que los procesos normativos, en especial aquellos que pretendan tener como resultado una norma con contenidos sustantivos, debe incluir la participación ciudadana como elemento fundamental en su proceso de elaboración. Por ello, es importante evaluar el compromiso que existe para facilitar el inicio del proceso legislativo a través de encuentros, convocatorias, reuniones, asistencias e intercambios con los protagonistas sectoriales.

En ese sentido, sí el interés y compromiso de los actores sociales coincide con los objetivos planteados por la ETA en el proceso normativo, en términos de necesidades, intereses y demandas sociales, sectoriales y ciudadanas, podemos señalar que existen condiciones óptimas de viabilidad social. Una desconexión entre estos dos elementos genera vínculos débiles con el futuro proceso. En consecuencia, conseguir un elevado interés de la ciudadanía que participará en el proceso normativo resulta clave para la viabilidad social. Es por esta razón que debe impulsarse la apropiación del proceso normativo por parte de la ciudadanía. Esto último implica diseñar objetivos comunes que satisfagan necesidades, intereses y demandas colectivas.

Los objetivos comunes constituyen una imagen compartida del futuro y expresan el deseo de modificar una situación existente. En muchos casos, será necesario insistir sobre objetivos comunes, en particular cuando los actores deseen alcanzar un fin similar, pero bajo una perspectiva que favorece solamente a sus propios intereses. En otros casos, los objetivos comunes deben construirse desde cero, pues es posible los actores sociales o sectoriales conozcan sus demandas con claridad, pero no sepan qué objetivos quieren conseguir realmente.

El análisis de viabilidad social debe ayudarnos a reconocer a los actores comprometidos con el objetivo común que orienta el proceso normativo, y a descubrir aquellos que no lo están. Por ello, es importante contemplar la participación activa de la ciudadanía y sus representantes en todas las fases del proceso. De la misma manera, conviene identificar a los actores con capacidad de veto (veto players) o actores sociales que puedan tener una influencia negativa dentro del proceso. Finalmente, conviene reconocer a los actores comprometidos con los objetivos comunes y determinar los intereses que los mueven, los beneficios y los posibles conflictos que pueden suscitarse en el proceso normativo. Desde esta perspectiva, resulta prioritario fundar la sostenibilidad del proceso normativo en los principios de la democracia participativa.

El informe de viabilidad social debe basarse en observaciones, declaraciones, información específica de los sectores y actores sociales, pero también en los compromisos y las actas que se hayan firmado durante los diferentes espacios de aplicación de otras herramientas descritas en este documento. Cabe recordar que las herramientas de la etapa prelegislativa promueven la recopilación de información e intercambio de criterios con los actores sociales o sectoriales.

b) Análisis de viabilidad política

Establecer la factibilidad del proceso desde una perspectiva política resulta de extrema importancia para que el proceso normativo sea acompañado por la ciudadanía. El análisis de viabilidad política se concentra en el ambiente y actores políticos que cuentan con la capacidad de promover, frenar o interrumpir el proceso normativo. En general, el ambiente político influye de manera determinante en el desarrollo de un proceso legislativo. Esto es cierto porque legislar no es otra cosa que traducir las decisiones políticas de la autoridad en normas de derecho que terminan integrando el sistema jurídico. El nivel de pugna entre actores o partidos políticos, las divergencias entre el Ejecutivo (gobernador o gobernadora, alcalde o alcaldesa) y los Concejos Municipales o Asambleas Legislativas Departamentales, la relación entre una ETA y el nivel central, son algunas de las situaciones que deben incluirse en el análisis de viabilidad política. Este tipo de análisis permite identificar y determinar la actuación de actores con capacidad de veto político, pues su posición puede influir en el desarrollo del proceso y su conclusión.

Todo proyecto de norma debe tener un tratamiento interno en la ETA. Esto significa que el proceso debe someterse indefectiblemente al procedimiento legislativo establecido por la ETA. En otras palabras, el proyecto de norma se somete a decisiones y determinaciones políticas, por lo que es indispensable realizar el análisis de viabilidad política que permita prever todos escenarios. Un proceso normativo depende directamente de un conjunto de decisiones institucionales de inicio a fin. La viabilidad política implica evaluar si existe un ambiente y actores políticos predispuestos a apoyar este proceso normativo. Así, el éxito de un proceso normativo depende en gran medida de las autoridades electas de una ETA determinada. Por ejemplo, los encuentros, reuniones, convocatorias y traslado de expertos, están a cargo de la ETA, por lo que es importante contar el apoyo de sus autoridades. En el mismo sentido, el proyecto normativo debe seguir el procedimiento normativo interno de la ETA de debate, aprobación, promulgación y publicación, y su desarrollo depende únicamente de sus autoridades. Por lo tanto, no es posible concebir un proceso normativo, desde su inicio hasta su conclusión, sin el apoyo e interés de los actores políticos pertinentes.

c) Análisis de viabilidad económica

La viabilidad económica debe ser analizada desde dos puntos de vista: la disponibilidad de recursos para la aplicación de la norma proyectada y la previsión de recursos necesarios para el desarrollo del propio proceso normativo. Esto significa que la viabilidad económica involucra tener en cuenta las implicaciones económicas que rodean las necesidades y problemas que serán conducidos y resueltos por el proyecto normativo, pero además, considerar las implicaciones económicas que conlleva desarrollar un proceso normativo participativo.

Es por esta razón que el análisis de viabilidad económica implica necesariamente la participación de las instancias del Órgano Ejecutivo encargadas de la planificación (Planes Territoriales de Desarrollo Integral y Planes Operativos¹³) y del presupuesto de la ETA ¹⁴.

Ello permitiría constatar que lo que se pretende legislar puede ser reglamentado y ejecutado, y de esta manera cumplir con el ejercicio efectivo de la competencia. El análisis económico debe contar con un informe económico-financiero emitido por el Órgano Ejecutivo de la ETA, como instrumento de verificación.

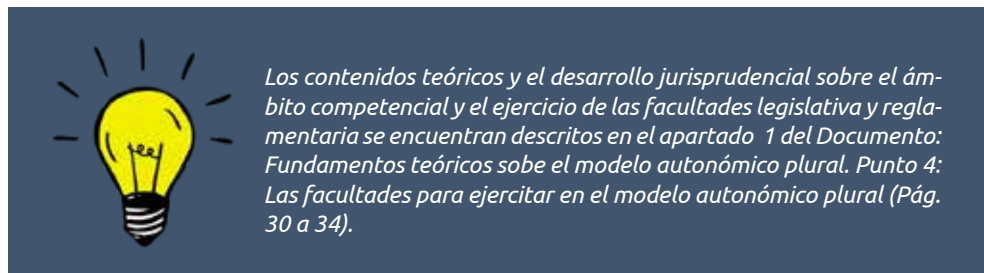
¹³ Art. 316.I de la CPE: La función del Estado en la economía consiste en conducir el proceso de planificación económico y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral del estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales.

¹⁴ Art.321, I de la CPE: La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.

d) Análisis de viabilidad jurídica

El análisis de viabilidad jurídica se vincula directamente con el hecho de evaluar si las necesidades, intereses o demandas que sustentan el proceso normativo se enmarcan en las competencias constitucionales de una ETA. Dicho análisis tiene por finalidad determinar, a partir de un análisis jurídico, las competencias en las que se ampara la futura norma (ley o reglamento).

Este análisis se encuentra inicialmente a cargo de los asesores jurídicos de la ETA. En la práctica se trata de un trabajo de gabinete para determinar si la demanda o necesidad forma parte de las competencias de la ETA. En otras palabras, el análisis debe establecer si la ETA posee, en determinado ámbito material, la titularidad de la facultad legislativa o reglamentaria para dar una respuesta normativa a la necesidad o demanda que se ha identificado.



Es importante tener en cuenta que el análisis de viabilidad jurídica se enmarca en un análisis competencial general que se realiza en esta fase preparatoria. El mismo concluye con la emisión de un breve informe jurídico que aborda el estudio de las fuentes normativas de asignación competencial. Estas fuentes son: i) la Constitución Política del Estado, como fuente de asignación primaria, ii) la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y las leyes sectoriales que sean necesarias, como fuentes de asignación secundaria, y iii) los precedentes constitucionales ¹⁵.

Art. 321, II de la CPE: La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo.

Art.321.IV de la CPE Todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Si el proyecto no fue de iniciativa del Órgano Ejecutivo, requerirá de consulta previa a éste.

¹⁵ Se revisa la Constitución Política del Estado, porque es la que tiene a su cargo la asignación competencial primigenia que está conformada por el listado competencial atribuido a cada nivel de gobierno. Considerando el carácter reglado del modelo autonómico, ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias, sino que debe circunscribirse al ejercicio de las expresamente establecidas en el listado competencial asignado a ese nivel de gobierno.

Se revisa la LMAD y las leyes sectoriales, porque la misma y ciertas leyes sectoriales tienen a su cargo la asignación secundaria. Ésta surge a partir de la cláusula residual prevista en el art. 297.II de la CPE en virtud del cual toda competencia no prevista por la Constitución será considerada de titularidad del nivel central, el que podrá luego reasignarla a través de una ley que defina el nivel de gobierno que asumirá el rol de titular y el tipo de competencia asignado. Es por estas razones que es necesario realizar una revisión de dichas leyes.

También es importante realizar una revisión de los precedentes constitucionales emitidos por el Tribunal Constitucional Plurinacional para sustentar, argumentar el informe jurídico, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional es de carácter vinculante y obligatorio (art. 203 CPE) y ha ido delimitando determinados elementos de la organización territorial. Tal es el caso del ejercicio de las facultades (SCP 1714/2012) en los ámbitos de aplicación de las competencias (SCP 2055/2012), así como en la delimitación de determinadas competencias, como los servicios básicos.

Con esta revisión se tendrá la certeza en cuanto a la factibilidad jurídica de iniciar un proceso normativo que resuelva la necesidad o demanda identificada. Esto, en función del tipo de competencia que se encuentre asignada en la Constitución Política del Estado. En otras palabras, si se advierte que se trata de una competencia en la que otro nivel de gobierno tiene la titularidad de la facultad legislativa o reglamentaria, entonces corresponderá desestimar la respuesta de carácter normativo ¹⁶.



Los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre el ámbito competencial y el ejercicio de las facultades legislativa y reglamentaria se encuentran descritos en el apartado 1 del Documento: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Punto 4: Las facultades para ejercitar en el modelo autonómico plural (Pág. 30 a 34).

Si el informe jurídico concluye de forma negativa y establece que las competencias relacionadas a las demandas sociales y sectoriales son de titularidad de otro nivel de gobierno, podrá optarse por solicitar una transferencia o delegación de competencias al titular, a partir de la cual podría habilitarse el ejercicio de la facultad reglamentaria¹⁷.

De otra manera, podría solicitarse al nivel de gobierno titular de la competencia que efectúe acciones concretas para resolver las demandas sociales y sectoriales, ya sea por la vía conciliatoria o por la vía jurisdiccional. Finalmente, podrían llevarse a cabo gestiones para firmar un acuerdo o convenio intergubernativo con el nivel de gobierno titular de la competencia, a objeto de aunar esfuerzos que permitan resolver las demandas sociales o sectoriales de manera conjunta.



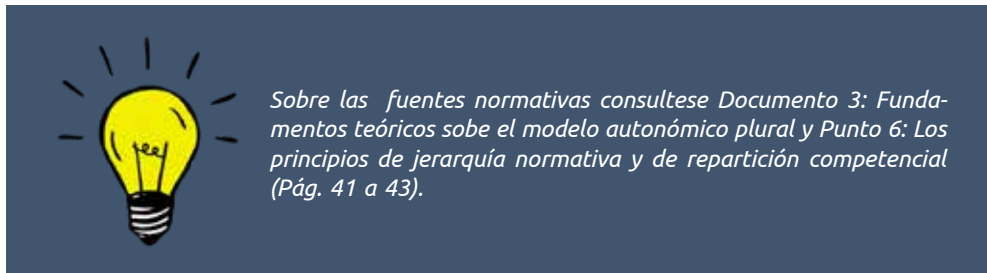
Sobre la delegación y transferencia de competencias, y convenios intergubernativos, consúltese los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial que se encuentran explicado en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Punto 5: Tipología competencial (Pág. 34 a 36).

¹⁶ Véase el documento: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural ANEXO 1

¹⁷ En nuestro sistema autonómico existe un proceso de movilidad que si bien no implica un proceso de asignación o reasignación competencial, significa un cierto nivel de movimiento en las facultades competenciales, a partir del cual el titular de la competencia exclusiva puede delegar o transferir las facultades reglamentaria y ejecutiva a otro nivel de gobierno. Es importante aclarar que la transferencia y delegación son procesos enmarcados en las voluntades del nivel de gobierno emisor y del nivel de gobierno receptor de la competencia, conforme ha sido establecido en la SCP 2055/2012.

Es importante recordar que el análisis de viabilidad jurídica parte de los siguientes elementos: la identificación de las fuentes normativas para el análisis competencial, y la contrastación con la Constitución o la norma sectorial sobre el tipo de competencia y la facultad que se tiene asignada para ejercerla.

En cuanto a la identificación de fuentes normativas para el análisis competencial, es necesario recordar que el modelo autonómico plural forma parte de un sistema plural de fuentes jurídicas que integra: fuentes de producción estatal, fuentes plurales de producción normativa, y fuentes de producción supraestatal. Todas estas fuentes dialogan y se complementan entre sí a partir del principio de unidad de la Constitución, que contiene a su vez el principio de interculturalidad, en virtud del cual se produce un proceso dialógico y de intercambio entre dichas fuentes.



Entre las **fuentes de producción normativa estatal** podemos citar la Constitución, las normas de fuente estatal en el nivel central (leyes de la Asamblea Legislativa Plurinacional), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la normativa autonómica (estatutos autonómicos, cartas orgánicas y la demás normativa generada por sus entes legislativos y ejecutivos), y la jurisprudencia constitucional pronunciada por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Las fuentes plurales de producción normativa, son todas las normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sean estas orales o escritas, que forman parte de esta fuente de derecho y generan en relación a las otras fuentes, la complementariedad en el marco de la interculturalidad.

Las fuentes de producción normativa supraestatal, de acuerdo al Artículo 410, los Parágrafos I y IV del Artículo 13, y el Artículo 256 de la Constitución, dichas fuentes están constituidas por los tratados internacionales relacionados con los Derechos Humanos y los estándares supra-estatales, como los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de fuentes directas de derecho, de aplicación preferente a la luz del principio de favorabilidad.

En el régimen autonómico, el primer paso que deberá realizarse es la lectura del catálogo competencial diseñado por la Constitución (Artículos 298 al 304 de la CPE). Se trata de la principal fuente normativa que será necesario consultar para determinar si la necesidad, interés o demanda se encuentra dentro de las competencias de una ETA, o en su caso, identificar a qué nivel de gobierno se ha asignado la misma. El ordenamiento jurídico del Estado Plurinacional con autonomías se rige por dos principios: el principio de jerarquía y el principio de competencia.

En caso de que la demanda, interés o necesidad no estuviera identificada con ninguna de las competencias distribuidas en la Constitución, corresponderá revisar la norma y determinar si la Ley Marco o una ley sectorial han establecido una asignación competencial secundaria.



Sobre asignación primaria y secundaria revisar Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Punto 3: Las reglas de repartición competencial en el modelo autonómico plural y 3.1: La asignación competencial (Pág. 26 a 28).

3

Primera Fase

Etapas prelegislativa

Tanto la LMAD como las leyes sectoriales deben ser aplicadas de y conforme a la Constitución. Esto significa que deben analizarse desde una lectura de y conforme a la Constitución, misma que consiste en la verificación no sólo de su validez formal (emisión de la norma por el órgano competente y de acuerdo con el procedimiento legislativo establecido) sino también de su validez material (análisis de la correspondencia de los contenidos de la ley con la base principista axiológica prevista en la Constitución)¹⁸.



Sobre asignación primaria y secundaria revisar Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Punto 3: Las reglas de repartición competencial en el modelo autonómico plural, punto 3.1: La asignación competencial (Pág. 26 a 28).

¹⁸ La base principista axiológica de la Constitución está constituida por los principios constitucionales, valores supremos, derechos fundamentales y garantías constitucionales.

A partir de un estudio del diseño competencial y del sistema de fuentes normativas en el régimen autonómico, es posible graficar la diversidad de fuentes normativas autonómicas de la siguiente manera:



Con relación al contraste entre la Constitución o la norma sectorial, el tipo de competencia y la facultad que se tiene asignada para ejercitarla, conviene recordar que la distribución competencial realizada por la Constitución se efectúa en relación a materias competenciales como la salud, la educación, el transporte, etc., pero también en cuanto a las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva, deliberativa y fiscalizadora) que los niveles de gobierno deben ejercer en función de cada tipo de competencia (privativa, exclusiva, compartida y concurrente) dentro de su jurisdicción¹⁹.

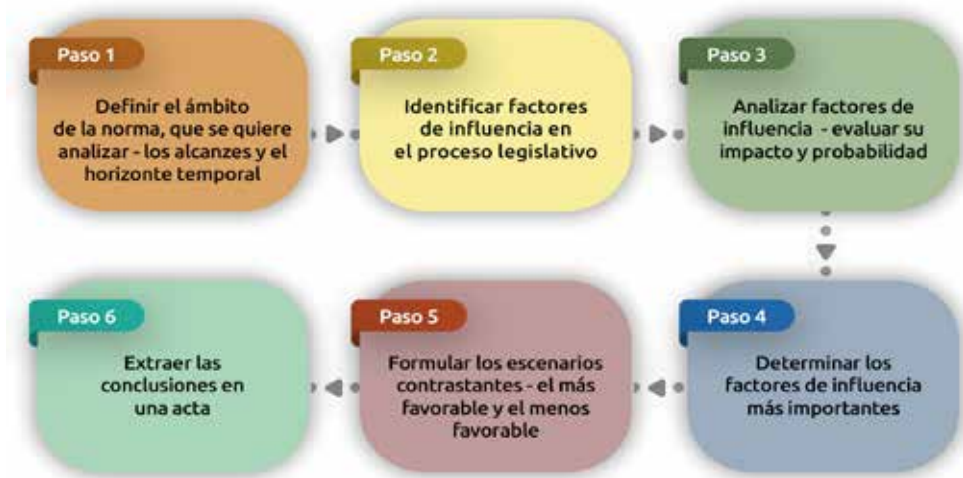
¹⁹ SCP 2055/2012, de 16 de octubre, en la que el Tribunal Constitucional Plurinacional efectuó control de constitucionalidad de varios artículos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Por esta razón, cuando se trata de contrastar la Constitución o la norma sectorial con el tipo de competencia y la facultad que se tiene asignada para ejercitarla, resulta muy útil, luego de haber identificado la demanda, interés o necesidad, plantearse las siguientes interrogantes: ¿a qué rubro (salud, desarrollo productivo, etc.) corresponde la demanda, interés o necesidad?, ¿a qué nivel de gobierno le da la titularidad competencial la Constitución sobre la materia a ser regulada?, ¿cómo está distribuida esa materia o parte de la materia?, ¿a qué tipo de competencia corresponde esta materia?, ¿qué facultades se tiene sobre esa competencia?

El informe jurídico constituye el instrumento de verificación donde el o la responsable legal de la ETA (director o asesores jurídicos) emite un informe para conocimiento de las autoridades electas y otros actores que participaron de la mesa técnico-política. Es posible también que la ETA, a través de alguna de sus autoridades, solicite un análisis jurídico competencial a otras instancias o instituciones expertas en la materia, como ser el Viceministerio de Autonomías o el Servicio Estatal de Autonomías, entre otros.

Finalmente, es indispensable tomar en cuenta que los informes de viabilidad política, económica, social, técnica y jurídica forman parte de la documentación que contiene las motivaciones del proceso normativo. Estos documentos servirán luego para realizar una interpretación de la ley y para implementar una evaluación postlegislativa.

Procedimiento



Paso 1: Delimitar el ámbito de análisis y el horizonte temporal

En primer lugar corresponde definir el ámbito que se pretende analizar, así como los alcances del análisis y el horizonte temporal que se tomará en cuenta. Esto implica considerar los escenarios a futuro que se desea prever. Conviene incluir todos los escenarios posibles del proceso legislativo.

Paso 2: Identificar factores de influencia

El segundo paso consiste en identificar los factores variables que pueden incidir en el proceso legislativo, en cada uno de sus ámbitos.

Se reúnen afirmaciones concisas sobre los siguientes puntos de vista:

- Cambios de carácter socioeconómico y político-institucional en el ámbito de desarrollo, que se encuentren vinculados con las demandas sociales o sectoriales que se pretenden regular.
- Estrategias de acción importantes de diferentes actores susceptibles de influir en el proceso legislativo.
- Posibles acontecimientos que puedan influir de manera substancial en el desarrollo futuro del proceso legislativo.

Las afirmaciones recopiladas se estructuran sistemáticamente en las diferentes perspectivas, a fin de identificar los factores de influencia más relevantes. El resultado es una lista de los factores que puedan influir en el ámbito de desarrollo dentro de la sociedad.

Paso 3: Evaluar los factores de influencia

A continuación, se analizan los factores de influencia que se han reunido, con el fin de evaluar su impacto y probabilidad de ocurrencia. Se puede llevar adelante una evaluación individual y luego reunir todas las evaluaciones en un solo documento. También es posible que las personas participantes en el taller decidan colectivamente la realización de una única evaluación.

Paso 4: Determinar los factores más importantes

A continuación se enumerarán los factores más importantes que podrían influir en el futuro proceso legislativo. Para ello, los involucrados deben concentrarse en aquellos factores que consideraron relevantes.

Paso 5: Formular escenarios contrastantes

Con relación a los factores de influencia o principales factores seleccionados, las personas involucradas formulan dos visiones coherentes y plausibles del futuro. Estas visiones se traducen en dos escenarios contrastantes que representan, respectivamente, el caso más favorable y el caso más desfavorable. Los escenarios se documentan por escrito y, de ser posible, se ilustran mediante imágenes o un título llamativo. Ambos escenarios forman el borde de un embudo cuya punta está en el presente. Es decir: cuanto más lejano sea el futuro considerado, tanto mayor será también la incertidumbre.

Paso 6: Extraer conclusiones

Esta herramienta parte de un supuesto concreto: la previsión de situaciones extremas permitirá adquirir una noción de las condiciones que marcarán con el tiempo el ámbito del proceso legislativo. Esta herramienta debería proporcionar indicios sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que podrían surgir en el proceso normativo.

Las conclusiones de los análisis de viabilidad sirven para prever soluciones a posibles conflictos. Dicho de otra manera, sirven para adelantarse a los obstáculos que podrían interrumpir o paralizar el proceso y superar los mismos. Sobre todo sirven de soporte técnico de los contenidos del proyecto de norma, por lo cual deben ser debidamente sistematizados en carpetas que acompañarán la norma.

En ese sentido, los actores que han trabajado conjuntamente en la aplicación de esta herramienta deberían crear un buen fundamento para imaginar opciones, discutirlos y describirlas. Esta herramienta sirve también para identificar, fortalecer o construir los objetivos comunes que interesaron a los actores durante todo el proceso.

El siguiente paso consiste en escoger las mejores opciones para encarar el proceso legislativo. El mismo se reflejará en informes de viabilidad como medios de verificación que deberán ser preparados por funcionarios de las ETA, y sistematizados en carpetas. Posteriormente, los mismos formarán parte de la carpeta del proyecto de ley.

Estos informes incluirán los elementos financieros, económicos, políticos, sociales y jurídicos. No solamente aquellos que afecten el proceso de desarrollo normativo, sino también aquellos que tengan un impacto en los contenidos de la ley y su aplicabilidad. Recordemos que en el nivel central del Estado existen instancias como la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), que en particular, funge como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social, entidad encargada de realizar los análisis de viabilidad de las leyes nacionales. Si no fuera posible crear una instancia de esta naturaleza al interior de las ETA, por cuestiones presupuestarias, es necesario de todas maneras garantizar que se efectúen los análisis necesarios para legitimar el proyecto de ley subnacional.

5.2. Segunda Fase: Participación y cooperación a través de la conformación y organización de una Plataforma

Esta fase debe responder a la pregunta: ¿cómo organizar el proceso normativo?

Luego de haber determinado que las demandas y conflictos sociales o sectoriales requieren una respuesta normativa, y haber tomado la decisión de iniciar un proceso de desarrollo normativo (con la ayuda de las herramientas de la primera fase) corresponderá organizar dicho proceso. **Este es el objetivo de la segunda fase de la etapa prelegislativa: organizar a los actores, los recursos, los roles, el tiempo y la información, a fin de encargar la redacción del proyecto de norma de manera ordenada y responsable.**

La segunda fase de la etapa prelegislativa refleja también la predisposición o determinación de llevar adelante un proceso legislativo en el marco de los principios de participación, coordinación y cooperación. Esto significa que las autoridades electas renuncian, de alguna manera, a una total autonomía frente a un proceso legislativo, considerando que, luego de abrir el proceso a la participación de actores, la corresponsabilidad se convierte en parte fundamental de dicho proceso. No obstante, es ingenuo creer que un proceso legislativo depende exclusivamente de los poderes institucionales de los que gozan las autoridades electas. La posibilidad de construir institucionalidad dentro una ETA no depende únicamente de la capacidad que tengan las autoridades electas para producir normas, sino de la calidad y la legitimidad que gocen las mismas a partir del aporte y participación de actores sociales e institucionales.

En ese sentido, el presente documento proporciona herramientas que permiten organizar el proceso de desarrollo normativo, a partir de vincular personas, instituciones y organizaciones, con el objetivo de lograr verdaderos cambios en la política pública gracias a las normas. Esta tarea comienza con la identificación de los actores fundamentales, aquellos que deben participar del proceso, para posteriormente conformar una plataforma o sistema de cooperación. Luego será necesario organizar dicho proceso, para lo que se establecerá una agenda, responsabilidades y roles de todos los actores que participen en la plataforma de elaboración normativa. El principal objetivo consiste en organizar la plataforma o sistema de cooperación. Con esto se busca garantizar una participación real de los actores en el planteamiento de los contenidos de la norma. Por esta razón deben utilizarse herramientas de gestión del conocimiento, a fin de fortalecer las competencias de los actores y organizar su trabajo en un marco participativo.

La conformación y organización de una plataforma participativa o sistema de cooperación hace posible el ejercicio del principio constitucional de coordinación que rige la organización territorial del Estado y justifica el funcionamiento de las autonomías. Esta coordinación se materializa en todos los niveles, desde la coordinación de la ETA con los actores sociales y sectoriales, la coordinación entre los órganos de la ETA (Ejecutivo y Legislativo), la coordinación con otros niveles de gobierno, hasta la coordinación con instituciones que se dedican y trabajan en el sector que se pretende regular. La participación ciudadana, en el marco de la cooperación, nos permite iniciar un proceso donde lo que se persigue (elaborar una ley o reglamento) es tan importante como el proceso mismo de elaboración, en términos de pasos o medidas concretas que nos llevarán hasta el objetivo deseado. Esta fase, de indudable importancia, permite que los actores involucrados no se limiten a una participación nominal, basada únicamente en la presencia, sino que colaboren y cooperen de manera protagónica dentro del proceso, a fin de alcanzar los objetivos comunes que se han trazado.

Esta tarea requiere establecer objetivos comunes al interior de la plataforma o sistema de cooperación. Dichos objetivos se definirán a partir de ciertos criterios de interrelación de los actores y de reglas mínimas, gracias a las cuales la plataforma se pondrá en funcionamiento. En esta fase, gracias a sus herramientas, se busca establecer relaciones de participación ciudadana eficaces para el proceso legislativo.

Estos elementos provocan que el proceso gane en legitimidad, además de facilitar la construcción de objetivos comunes y la cooperación para conseguirlos. Esto implica una apertura para reflexionar acerca de sus intereses y actitudes frente al proceso legislativo. Al mismo tiempo, se promueve ampliar los límites de la democracia representativa (donde se ejercen las facultades legislativas) para garantizar la participación integral de una diversidad de actores que merecen intervenir en el proceso legislativo, desde el punto de vista constitucional. En síntesis, es un llamado para que las autoridades electas utilicen sus poderes constitucionales en diálogo con la democracia participativa, o bien conserven los espacios de la democracia representativa pero que generen conexiones confiables con los ciudadanos



5.2.1. Herramienta “Mapa de actores”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Sirve para identificar y representar a los actores relevantes para el proceso de elaboración participativa de la norma.
Función	Su función consiste en establecer un punto de partida para la conformación de la plataforma participativa que apoyará el proceso legislativo.
Elementos clave de la herramienta	Se aplica para identificar a los actores que están involucrados con la demanda o problema social o sectorial que quiere resolverse con la norma, y su grado de implicación, a fin de categorizarlos como actores clave, primarios y secundarios. Se aplica también para analizar y evaluar las relaciones que existen entre los actores del proceso normativo participativo.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Talleres. Grupos de tamaño variable. En caso de grupos grandes puede resultar conveniente dividir los mismos en grupos más pequeños.
Medios auxiliares para la aplicación de la herramienta	Cuaderno de notas, material para la moderación (Marcadores, tarjetas, alfileres, etc.). Si fuera necesario, un mapa de actores en blanco en un tablón de notas. Se requiere también la presencia de un moderador o moderadora.
Observaciones a tener en cuenta	La demanda o el problema social o sectorial que se quiere resolver con la norma constituye el punto de partida. Es por esta razón que la demanda o problema social o sectorial debe estar claramente definido. Con esto será posible reunir a los actores en torno a las posibles soluciones que se quieran proponer, a partir de los contenidos de la norma. El mapa de actores constituye una herramienta central clave para diseñar tanto una planificación de la ruta crítica como una estrategia para incorporar el asesoramiento técnico. Se trata de una herramienta valiosa para la cooperación entre actores y la conducción del proceso. El instrumento de verificación es el mapa de actores.

Descripción

Todo proceso social y político involucra a actores de distinta naturaleza. Esta herramienta sirve para identificar a las personas que serán convocadas para participar en la plataforma o sistema de cooperación. En principio, todo ciudadano o ciudadana tiene derecho a participar de una plataforma cuyo objeto consista en seguir un proceso legislativo. No obstante, a efectos de concretizar de manera práctica esta herramienta, es necesario tener en cuenta que los actores relevantes no son únicamente aquellos que se interesan en la emisión de una norma. De hecho, es posible identificar actores que no tengan ningún interés en la norma, pero que de alguna manera son relevantes para el proceso normativo. En consecuencia, esta herramienta ayudará a identificar a las diferentes partes que óptimamente deberán ser parte del proceso legislativo.

En vista de que la elaboración de un mapa de actores servirá para un proceso legislativo, resulta útil diferenciar los distintos actores según su nivel de involucramiento y la importancia de su influencia en el proceso. Según su nivel de involucramiento, podemos mencionar a los actores primarios y secundarios. Según la importancia de capacidad de influencia, están los actores clave y los actores con capacidad de veto.

Los actores primarios son aquellos que se ven directamente afectados por la norma, ya sea porque se benefician de la misma, porque aspiran a incrementar con su poder y privilegios con el mismo, o –por el contrario– porque temen una reducción de estas prerrogativas o sufrir algún perjuicio con su aprobación. Los actores secundarios son aquellos que sólo participan en el proceso de forma indirecta o temporal. En este caso encontramos, por ejemplo, a personas que ocupan puestos de asesoría, responsables técnicos y/o profesionales temporales o circunstanciales.

Los actores clave son aquellos que pueden influir significativamente en el proceso normativo, debido a sus capacidades, sus conocimientos y su posición de poder. En general, estos actores están involucrados en la toma de decisiones dentro del proceso normativo. Aquellos actores cuyo apoyo o participación sea indispensable para que un proceso normativo alcance los resultados esperados, o por el contrario que sean capaces de bloquearlo completamente y paralizarlo, se denominan actores con capacidad de veto. Los mismos pueden pertenecer tanto al grupo de los actores primarios, como al de los actores secundarios o actores clave.

El mapa de actores no se limita a dar cuenta de las personas involucradas. Esta herramienta también muestra las relaciones entre ellos y la naturaleza de estas relaciones, de tal forma que el panorama completo permita generar hipótesis sobre el rol e influencia que ejercerán los diferentes actores en el proceso legislativo. Por otra parte, muestra los vínculos, así como las relaciones de poder y de dependencia entre los actores. El mapa de actores revela de igual manera los vacíos de información y el déficit de participación. Esto último nos permite evaluar si contamos o no, con la información necesaria sobre determinados actores y sus relaciones. Adicionalmente, nos proporciona indicaciones en cuanto a la información adicional que se debe recabar y a la identidad de nuevos actores que deban incorporarse en el proceso de desarrollo normativo.

Esta herramienta es fundamental para conformar la plataforma o sistema de cooperación que impulsará el proceso normativo. Servirá igualmente para determinar los posibles roles y responsabilidades que se asignarán a los actores de la plataforma, tomando en cuenta las relaciones y vínculos que existan entre ellos.

Existen algunas preguntas clave para aplicar la herramienta de mapa de actores: ¿qué queremos conseguir con el mapa de actores?, ¿qué asunto concreto nos ocupa?, ¿en qué momento vamos a elaborar el mapa de actores y cuándo lo actualizaremos?, ¿a quién queremos involucrar en la elaboración del mapa de actores?, ¿existen mapas de actores de fases anteriores que podamos utilizar como comparación?

Procedimiento

Paso 1: Formular la pregunta clave

En esta etapa del proceso de desarrollo normativo, es importante formular una pregunta que nos permita analizar que respuestas buscamos a partir de la elaboración de un mapa de actores. Esta pregunta debe ayudarnos a desarrollar el proceso legislativo. Es recomendable escribir la pregunta en un cuaderno de notas y asegurarse de que la misma sea visible durante todo el proceso legislativo.

Paso 2: Identificar a los actores

En primer lugar es necesario identificar a todos los actores relevantes para el proceso normativo o para un asunto determinado. Los actores se clasifican en tres grupos: actores clave, actores primarios y actores secundarios.

Para que el mapa sea informativo, es importante registrar a los actores fundamentales, pero sin sobrecargar el gráfico con demasiados elementos de visualización.

Paso 3: Seleccionar la forma de visualización

Para la representación gráfica del mapa de actores, caben dos formas distintas de visualización: la de tipo cebolla (izquierda) y la de tipo arco iris (derecha).





Fuente: Capacity Works

En ambos casos los actores pueden repartirse en tres sectores: Estado (sector público), sociedad civil y sector privado.

Paso 4: Visualizar a los actores

En la representación gráfica se recomienda emplear el mismo símbolo, por ejemplo, círculos, para los actores clave y los actores primarios (ambos con influencia directa sobre el proceso legislativo). El tamaño de los círculos guarda relación con la influencia en el tema y el objetivo de cambio. Si se trata de un actor con capacidad de veto, se puede identificar el círculo con una V. Los actores secundarios (sin participación directa, pero con influencia potencial) pueden representarse mediante un rectángulo.

	Actor clave o primario con poca influencia
	Actor clave o primario con mucha influencia
	Veto player (actor con capacidad de veto)
	Actor secundario

Posteriormente se tratará de posicionar a los distintos actores en el tipo de gráfico elegido (cebolla o arco iris). Al hacerlo, resulta útil situar más cerca a los actores que mantienen una estrecha relación entre sí. De este modo, la proximidad entre los actores puede simbolizar la intensidad de sus relaciones.

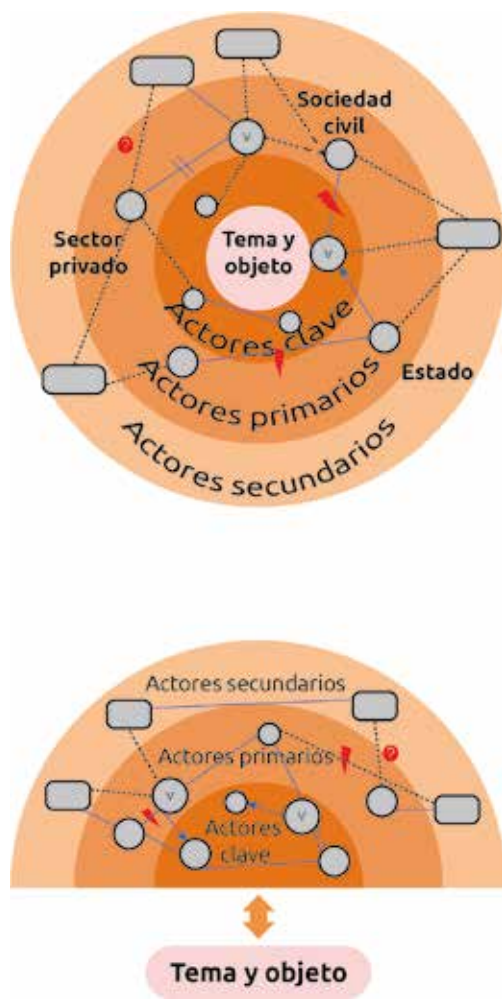
Paso 5: Visualizar las relaciones entre los actores

En el siguiente paso, se representan las relaciones entre los actores. Para mostrar las distintas clases y calidad de relaciones, es conveniente hacer una diferenciación gráfica.

	Las líneas continuas simbolizan vínculos estrechos relacionados con el intercambio de información, la frecuencia de los contactos, la coincidencia de intereses, la coordinación, la confianza mutua, etc.
	Las líneas punteadas simbolizan vínculos débiles o informales. Se agrega un signo de interrogación cuando el tipo vínculo no ha sido determinado.
	Las líneas dobles representan alianzas y cooperación reguladas de manera contractual o institucional.
	Las flechas simbolizan la dirección de los vínculos dominantes.
	Las líneas interrumpidas por un relámpago representan las tensiones en la vinculación, la contraposición de intereses y las relaciones conflictivas.
	Las líneas transversales simbolizan los vínculos interrumpidos o destruidos.

Fuente: Capacity Works

Dependiendo del tipo de visualización elegido (cebolla o arco iris), el resultado obtenido puede tener el aspecto que muestran las siguientes figuras:



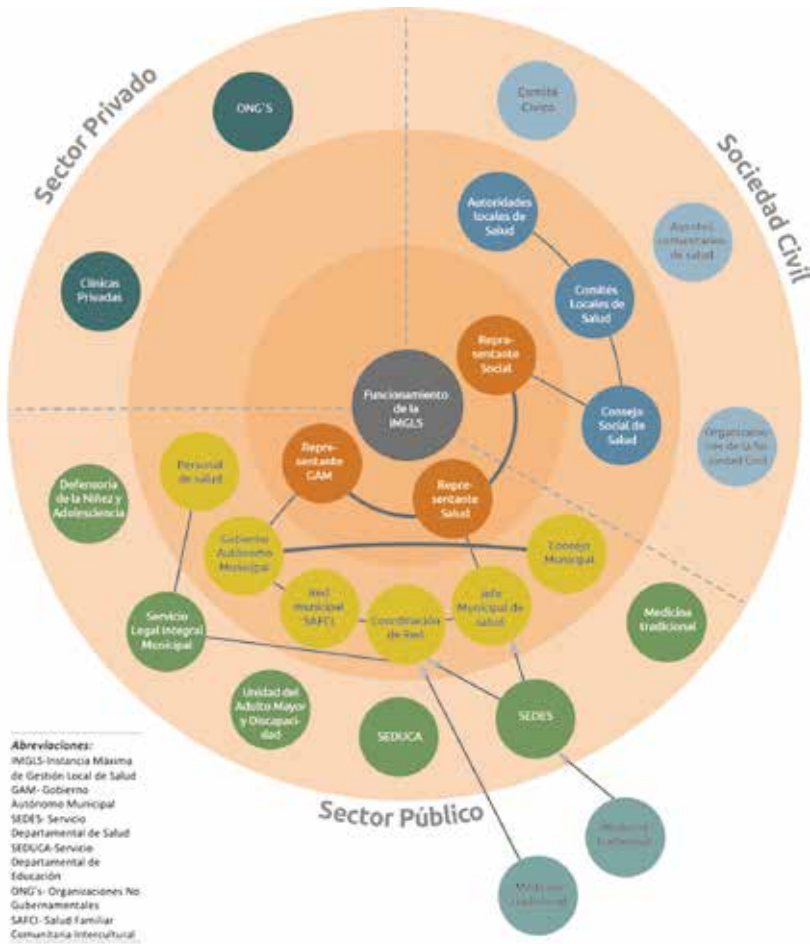
Fuente: Capacity Works

Paso 6: Evaluar los resultados

Este paso está dedicado a la evaluación conjunta del resultado: ¿coincide la visualización con nuestra imagen actual de la realidad?, ¿se han tomado en cuenta todos los actores relevantes?, ¿qué es lo primero que llama la atención?, ¿qué impresión produce la imagen?, ¿faltan en ella elementos importantes?, etc.

Es recomendable documentar en un cuaderno de notas los resultados más importantes de la discusión conjunta en forma de hipótesis de trabajo y opciones de acción posibles en relación a la cuestión elegida al principio (paso 1).

Esta herramienta fue aplicada en todos los procesos de desarrollo normativo seguidos por el proyecto AIRAD. Podemos mencionar como ejemplo el mapa de actores elaborado para el proceso de reglamentación de la Instancia Máxima de Gestión Local en Salud del Gobierno Autónomo Municipal de Villa Tunari.



Paso 7: Conformar la plataforma o sistema de cooperación

Una vez identificados a los actores y evaluados sus vínculos y relaciones, será necesario invitar a los mismos a un taller para analizar o encarar la elaboración de la norma. En dicho taller pueden aplicarse las herramientas de gestión del conocimiento propuestas en la caja de herramientas de la etapa legislativa (“Análisis competencial” y “Técnica legislativa”) u otras que sean convenientes de acuerdo al caso concreto.

A partir de ello, se debe fortalecer, como objetivo común de todos los actores de la plataforma o sistema de cooperación, la elaboración colectiva del anteproyecto de norma. Posteriormente, se deben formalizar los compromisos de los actores integrantes de la plataforma a través de la distribución de roles y responsabilidades para concluir exitosamente el proceso de elaboración normativa. Para constancia de estos compromisos, los acuerdos deben plasmarse en la herramienta de “Plan de operaciones - ruta crítica” o en actas formales debidamente firmadas.

La conformación de una plataforma o sistema de cooperación es elemental para garantizar un proceso participativo y coordinado donde todos los actores cooperen y colaboren para lograr el objetivo común de construir los contenidos del proyecto de norma. La presencia en la plataforma de actores del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo de la ETA es fundamental para garantizar el éxito del proceso.



5.2.2. Herramienta “Estructura de conducción para la toma de decisiones”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Establecer una instancia que posibilite guiar o dirigir el proceso de elaboración normativa, a nivel político, estratégico y operativo.
Función	Facilita la toma de decisiones a diferentes niveles. También sirve para determinar roles, responsables y reglas que deberán ser elementos fundamentales de la conducción del proceso normativo a su finalidad y cumplimiento de objetivos.
Elementos clave de la herramienta	La estructura de conducción aporta transparencia y claridad en cuanto a los roles y responsabilidades, y sienta las bases para que los actores involucrados se involucren y se apropien del proceso normativo. En general, el principal actor o cabeza de la estructura de conducción es la ETA. La misma debe contar con actores que fortalezcan su liderazgo y coadyuven en la conducción del proceso normativo. Idealmente, se establece una estructura de conducción a la hora de implementar la plataforma o sistema de cooperación.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Taller con actores clave, primarios y secundarios.
Medios auxiliares	Mapa de actores, cuaderno de notas, material para la moderación (marcadores, tarjetas, etc.), y materiales que se hayan elaborado en anteriores presentaciones.

Observaciones

Es necesario conocer bien a los actores del ámbito o sector que se pretende regular, las funciones que desempeñan y el trabajo que desarrollan vinculado a las demandas y problemas que afectan al sector.

El instrumento de verificación de esta herramienta consiste en un documento que proponga la posible estructura de conducción y responsables de las fases, temáticas o tareas del proceso normativo. Esta herramienta también puede servir como verificación del contenido de la herramienta de aplicación “Plan de operaciones - ruta crítica”.

Descripción

Una vez constituida la plataforma o sistema de cooperación que impulsará el proceso normativo, debe identificarse, al interior de la misma, a los actores más adecuados para conducir el proceso a nivel político, estratégico y operativo.

En primer lugar, es oportuno mencionar que el término *conducción* se refiere al hecho de guiar o dirigir el proceso normativo hacia sus finalidades y cumplimiento de objetivos. En ese sentido, la herramienta “Estructura de conducción” sirve para generar decisiones necesarias, a través de liderazgos que promuevan acuerdos, convenciones, reglas o procedimientos al interior del mismo proceso normativo, para que éste se desarrolle con éxito.

La estructura de conducción hace referencia a la forma en que el proceso normativo se encamina hacia su finalidad, a través de un conjunto de decisiones y actuaciones impulsadas por determinados actores identificados en tres ámbitos o niveles: **conducción a nivel político, conducción a nivel estratégico y conducción a nivel operativo**. Estos tres niveles no involucran una jerarquía sino una distribución de funciones según roles que juega cada actor en determinado proceso normativo. Por ejemplo, un alcalde o alcaldesa asumirá la responsabilidad política de generar contactos interinstitucionales con el nivel central o de impulsar y presentar el proyecto normativo ante un concejo municipal para su aprobación. Algún asesor o asesora institucional del nivel central actuará en el nivel operativo, a través de su asesoramiento y directrices en el ámbito de sus competencias y especialidad. Un comité a cargo de la redacción normativa asumirá varios roles estratégicos a efecto de generar legitimidad, como la inclusión de actores con capacidad de veto o de interrumpir la aprobación formal de la norma. Así, la toma de decisiones se produce en varios niveles y espacios dentro el mismo proceso normativo. Identificar a los actores líderes que asuman la conducción en estos tres niveles es clave para el éxito del proceso normativo.

La importancia de aplicar esta herramienta en un proceso de desarrollo normativo se encuentra en la naturaleza político-jurídica de la norma. Recordemos que toda norma es un instrumento de carácter político, y por tanto su aprobación depende de la voluntad de las autoridades electas. Por ello es necesario considerar la conducción política que lidera la toma de decisiones a este nivel. Por otro lado, la norma es un instrumento de carácter estratégico que contiene política pública. En ese sentido, visibilizar un nivel de conducción que armonice, concilie y articule la demanda social con los intereses políticos e institucionales es esencial para el proceso. Finalmente es imprescindible establecer un nivel de conducción operativo que materialice la toma de decisiones política y los lineamientos estratégicos definidos, pues con el nivel operativo se pone en movimiento el proceso como tal, se facilitan los encuentros, las reuniones, la redacción, la capacitación, etc.

A pesar de que el propósito de la plataforma o sistema de coordinación consiste en garantizar la participación, coordinación y cooperación, es necesario plantear distinciones entre los actores y estos agentes impulsores del proceso. La inacción en algunos de estos tres niveles de conducción resulta en una amenaza para el proceso legislativo. Esta inacción podría ocasionar el fracaso o el retraso desmedido del proceso legislativo, lo que a su vez llevaría a la deslegitimación del mismo proceso frente a los actores involucrados.

Es muy importante, de igual manera, que al interior de las estructuras de conducción se encuentren autoridades electas, asesores o funcionarios, tanto del Órgano Ejecutivo como del Órgano Deliberativo. La coordinación de ambos órganos de la ETA es clave para el éxito del proceso. Por ejemplo, si los representantes políticos (alcalde o alcaldesa, gobernador o gobernadora) no asumen su rol político para convocar actores u otras instituciones, el proceso sufrirá demoras. De igual manera, si no existe coordinación y entendimiento entre el alcalde o alcaldesa y los miembros del concejo municipal, es muy probable que el proceso fracase. Si quienes están a cargo de operativizar el proceso normativo, a través de la redacción de un proyecto de normativo, no se encargan de sus funciones, será difícil finalizar el proceso como tal. Por esos motivos, es imprescindible incluir en la estructura de conducción a actores que puedan impulsar las decisiones a nivel político, estratégico y operativo. Aunque algunas veces estos roles no se constituyan de manera formal y se asuman a partir de los roles que juegan, por ejemplo, las máximas autoridades ejecutivas en el nivel político.

La implicación de estos niveles de decisión permite la plena aplicación de las herramientas que se exponen en este documento y la posibilidad de generar acuerdos políticos e institucionales, diseñar estrategias, además de aplicar operaciones concretas que involucran al proceso legislativo. Estos tres niveles de conducción son las instancias que ponen en movimiento el proceso normativo desde sus diferentes ámbitos.

La estructura de conducción de un proceso está sometida a la observación de todos los actores involucrados. De hecho, el componente participativo y cooperativo de un proceso legislativo exige que la estructura de conducción se guíe bajo la toma de decisiones conjunta. Así, la transparencia, el principio de responsabilidad conjunta, el reconocimiento a la dependencia mutua, el cumplimiento de roles y responsabilidades, y el seguimiento de acuerdos y decisiones asumidas, son todas condiciones necesarias que deben guiar las decisiones asumidas por la estructura de conducción.

Procedimiento



Paso 1: Identificar a los posibles involucrados en la estructura de conducción

En una primera etapa, es necesario identificar a los posibles agentes o actores que pueden involucrarse en una estructura de conducción. Esto se logra con la ayuda de la herramienta "Mapeo de actores" y un análisis de la misma. En la conducción, lo más lógico consiste en involucrar primero a los actores clave y primarios, y excepcionalmente a los actores secundarios, previamente identificados en el análisis del mapeo actores. En ese sentido, se deben identificar a actores que puedan asumir decisiones políticas (un alcalde o alcaldesa, por ejemplo), actores que asuman responsabilidades ejecutivas y estratégicas para el logro de los objetivos comunes (tales como responsables de asesoramiento y especialistas), y actores que presten servicios de carácter operativo para el logro de objetivos parciales (como el personal técnico). Es importante considerar a actores del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo de la ETA en la estructura de conducción. La coordinación de los órganos públicos de la ETA garantizará la elaboración de un proyecto de norma de contenido sustantivo, además de su aplicabilidad y ejecución.

A la hora de identificar a los actores que se implicarán en los niveles de conducción, es importante considerar el factor confianza. Por esta razón, los mismos deben caracterizarse por mantener relaciones buenas o cordiales con gran parte de la plataforma o sistema de cooperación. Deben contar con un discurso conciliador, propositivo y que favorezca el trabajo conjunto y coordinado. Adicionalmente, es necesario que posean capacidades de negociación para alcanzar objetivos comunes. Por último, es relevante que los encargados de los niveles de conducción asuman decisiones de forma coordinada.

En este punto es importante resaltar una situación presente en las experiencias dentro el proyecto AIRAD. En varios procesos, los actores que asumen la estructura de conducción no siempre siguen una designación formal o a través de acuerdos explícitos. Existen casos en los que la conducción de los diferentes niveles se asume de manera espontánea o a través de la posición, cargo o roles que se tienen institucionalmente.

Paso 2: Identificar las actividades de conducción

A fin de definir con mayor claridad las formas de participación apropiadas de los distintos actores, resulta conveniente examinar las funciones de la estructura de conducción y, de ser preciso, agruparlas según actividades de conducción. La estrategia, la planificación, la coordinación, el control, el monitoreo, la gestión de recursos y el manejo de conflictos deben asignarse claramente en la estructura de conducción, junto con las respectivas responsabilidades y los recursos necesarios.

Los roles y responsabilidades de los actores de los niveles estratégicos y operativos deben definirse con claridad, principalmente para guardar el buen entendimiento con los niveles de conducción políticos. De esta manera, establecer las intensidades en la participación de los actores de los niveles estratégico y operativo contribuirá a que éstos limiten sus acciones únicamente a lo encomendado.

Dentro del programa AIRAD fue posible identificar las siguientes actividades, sin que ello signifique la exclusión de otras que el contexto pudiera exigir:

- i) En el nivel operativo, los actores son responsables de facilitar las convocatorias, sistematizar información, socializar la información, comunicar de los avances y las decisiones asumidas en los niveles estratégico y político, además de redactar actas y acuerdos.

- ii) En el nivel estratégico, los actores son responsables de participar en escenarios de consultas, reuniones con autoridades electas, tomar decisiones ejecutivas para facilitar el proceso de elaboración de la norma, tomar conocimiento cercano de las decisiones políticas.
- iii) En el nivel político, los actores son responsables de la dirección política del proceso. Estos se ocupan de realizar las coordinaciones necesarias con autoridades de otros niveles de gobierno (si fuera necesario), facilitar el diálogo en los temas más álgidos y conflictivos de la norma, promover la conciliación de intereses al interior del proceso y asumir las decisiones políticas.

Paso 3: Determinar las formas de participar en la estructura de conducción

Luego de determinar con claridad las formas de participación en cada nivel de conducción y los elementos básicos acordados de la estructura de conducción, es necesario establecer las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores de la estructura de conducción, de preferencia en la herramienta “Plan de operaciones - ruta crítica”, aunque es posible también establecerlas en actas o acuerdos firmados por las partes participantes.



5.2.3. Herramienta “Plan de operaciones – ruta crítica”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Esta herramienta tiene el objetivo de establecer una agenda formal, donde se hayan determinado los tiempos y roles de los actores, en el marco de una estrategia y metodología.
Función	Con esta herramienta es primordial delinear una estrategia de acción en busca del cumplimiento de los objetivos. Esto se concreta a partir de la definición de roles y responsabilidades, a fin de operativizar y ejecutar el proceso de desarrollo normativo.
Elementos clave de la herramienta	El plan de operaciones o ruta crítica debe formularse en presencia de los principales actores, sobre todo de aquellos a los que se les ha asignado algún tipo de responsabilidad. De esta manera, cada uno conoce sus roles, tareas y plazos establecidos en la ruta crítica. Esta herramienta ayuda a transparentar las responsabilidades y roles distribuidos entre los actores, además de comprometer el cumplimiento de los compromisos y plazos acordados.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Taller con actores claves, primarios y secundarios.
Medios auxiliares	Cuaderno de notas, pizarra o rotafolio, computadora y proyectora.

Observaciones

Para la aplicación de esta herramienta es importante tener en cuenta toda la información generada y sistematizada con ayuda de las herramientas aplicadas en la primera fase preparatoria.

Es importante tener presentes los resultados que se hayan obtenido con la herramienta “Estructura de conducción”, para asignar roles y responsabilidades de carácter político, estratégico y operativo a los actores de conducción.

Los actores de la plataforma o sistema de cooperación deben estar implicados y comprometidos con el cumplimiento de la ruta crítica.

La estructura de conducción deberá impulsar y hacer seguimiento al cumplimiento de la ruta crítica.

El instrumento de verificación de la aplicación de esta herramienta es el documento del plan operativo o ruta crítica firmada por los actores de la plataforma o sistema de cooperación.

Descripción

Recordemos que la conformación de una plataforma o sistema de cooperación tiene la finalidad de garantizar la participación real de todos los actores que puedan jugar un papel importante en la elaboración de la norma, en un contexto de coordinación y cooperación. En ese sentido, el papel protagónico de los actores debe traducirse en una responsabilidad claramente establecida en el plan de operaciones o ruta crítica.

El plan de operaciones o ruta crítica es el producto de acuerdos asumidos en la plataforma o sistema de cooperación. La consolidación de esta herramienta resulta de un diálogo práctico que toma en cuenta la estructura de conducción determinada con la herramienta precedente. El objeto de estos acuerdos consiste en establecer una agenda formal que permita la ejecución real del proceso normativo, a través de una distribución de funciones y responsabilidades de acuerdo al rol, condición, representación y especialidad de cada actor. Adicionalmente se define la metodología que seguirá el proceso de desarrollo normativo, así como la distribución o conformación de comisiones, los plazos, las directrices, etc. En síntesis, **esta herramienta permite definir quién hace qué y cuándo**. De ese modo, se define, a través de esta herramienta, canales reales de ejecución y materialización del proceso normativo.

Esta herramienta se relaciona bastante con la herramienta “Estructura de conducción”. Ambas herramientas sirven para coordinar la orientación, el compromiso y las acciones destinadas a elaborar el proyecto normativo. Por ello, la planificación operativa constituye una oportunidad, pero también un desafío, ya que debe permitir lograr lo siguiente:

- i) Ejecutar eficientemente tareas operativas en el proceso normativo (por ejemplo, contactar expertos, establecer funciones, etc.).
- ii) Manifestar procedimientos comunes para tomar acciones.
- iii) Garantizar la transparencia y equilibrio entre los actores involucrados.
- iv) Arribar a acuerdos en base a la confianza y distribución de roles.
- v) Establecer sinergias entre los actores involucrados en el proceso.

Como se señaló en la introducción de esta guía, la aplicación de cada una de las herramientas no requiere un espacio y tiempo exclusivos. Esto significa que pueden aplicarse diferentes herramientas en un mismo taller o reunión. De esta manera es posible observar, en particular en el marco de los procesos apoyados por el programa AIRAD, que la herramienta “Plan de operaciones - ruta crítica” generalmente se construye en el mismo taller donde se aplican las herramientas de gestión del conocimiento como: “Análisis normativo y competencial” y “Técnica Legislativa”.

Procedimiento



Paso 1: Revisar la estrategia

En primer lugar corresponde plantear una estrategia para lograr el objetivo principal o general del proceso normativo. Este último consiste en conseguir un proyecto de norma elaborado de forma participativa y cuyo contenido haya sido consensuado con los diversos actores de la plataforma o sistema de cooperación. Para ello, será necesario atender o cumplir determinados objetivos específicos que nos ayudarán a conseguir o llegar al objetivo principal o general del proceso. Por esta razón, a la hora de establecer un plan de operaciones o ruta crítica debemos formular dos preguntas: **¿qué se quiere alcanzar? y ¿cómo se puede lograr?**

Para responder la primera pregunta se toma como referencia el objetivo final (concluir el proceso legislativo). Resulta pertinente incluir los resultados esperados y una estrategia para el desarrollo de competencias técnicas de los actores involucrados. Es decir, se pueden incluir los medios que permiten alcanzar otros objetivos específicos. Por ejemplo, la participación en el proceso legislativo requiere que los actores involucrados posean ciertos conocimientos sobre técnicas legislativas, competencias constitucionales, o normativa general relacionada al proceso. Para lograr ello, es pertinente proponer talleres o encuentros de capacitación o formación.

La segunda pregunta se formula a fin de encontrar los medios idóneos para conseguir tanto los objetivos específicos como el objetivo general del proceso. Los medios para lograr los diferentes objetivos pueden residir, por ejemplo, en organizar talleres con personas expertas, procesos cortos de capacitación, reuniones ejecutivas, encuentros regionales, entre otros. Es necesario tener en cuenta que estos medios podrán estar relacionados con otras herramientas propuestas en el presente documento.

Adicionalmente, es necesario prever que los medios pueden tener un costo material o humano. Al respecto, cubrir estos costos requiere el funcionamiento de la plataforma o sistema de cooperación. En efecto, los actores involucrados cooperan para cubrir los costos mencionados a través de dicha plataforma. Se trata de no dejar que la ETA asuma sola esta responsabilidad.

Paso 2: Planificación de actividades

En este paso se recopilan los objetivos o aquello que se quiere alcanzar, junto con los medios necesarios para ello. Ambos deben traducirse en actividades con miras a implementar una agenda formal. En otras palabras:

- i) Se planifican las actividades.
- ii) Se definen fechas para el desarrollo de actividades y presentación de resultados.
- iii) Se designa a los responsables.
- iv) Si fuera posible, se realiza una estimación general de los recursos y el presupuesto necesario.

Paso 3: Planificar operaciones y asignar recursos

Una agenda formal proporciona a la planificación una base suficiente para la implementación de ciertas actividades, como reuniones o encuentros. Los y las responsables que se hayan designado deben encargarse de la planificación y del seguimiento a su ejecución detallada. El rol de los agentes o actores de conducción política, estratégica y operativa es también determinante para el cumplimiento de las actividades planificadas.

El proceso de elaboración participativa de normas requiere de recursos humanos y económicos. Estos no deben ser asumidos exclusivamente por la ETA, sino por todos los actores de la plataforma o sistema de cooperación. Por ello, las actividades planificadas deben permitir la coordinación y cooperación de todos los actores de la plataforma, pero en particular deben permitir una interacción y cooperación del Órgano Ejecutivo con el Órgano Legislativo. De esta manera se pueden prever los recursos que la ETA liberará para la implementación del proceso de elaboración normativa y para la aplicación de la norma.

Paso 4: Documentar el proceso

Todas las actividades planificadas deben ser registradas luego de concluir con su ejecución. Este ejercicio sirve para documentar el proceso y proporcionar una base de datos importantes que retroalimente la ejecución del proceso de elaboración normativa.



5.2.4. Herramienta “Evaluación de las características estructurales de la cooperación”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Evaluar el funcionamiento y desarrollo de la plataforma o sistema de cooperación a partir del comportamiento de los actores, la vinculación entre los mismos, la calidad de la comunicación y el cumplimiento de las reglas y roles.
Función	Su función consiste en la generación de información sobre la calidad del proceso normativo y el cumplimiento de objetivos.
Elementos clave de la herramienta	<p>Puede aplicarse una vez que se ha conformado la plataforma o sistema de cooperación y se ha establecido el plan de operaciones o la ruta crítica.</p> <p>Puede aplicarse periódicamente en el desarrollo del proceso normativo, principalmente en las etapas prelegislativa y legislativa. De este modo se puede verificar si el accionar de los actores de la plataforma o sistema de cooperación se dirige a la conclusión exitosa del proyecto de norma.</p>
Escenarios de aplicación de la herramienta	Reunión de grupo de tipo ejecutivo, de tamaño reducido, entre dos y seis personas.
Medios auxiliares para la aplicación de las herramienta	<p>Entre los medios auxiliares útiles para el desarrollo de esta herramienta, encontramos el mapa de actores, análisis breves preliminares de las características estructurales de la plataforma, material para la moderación (marcadores, tarjetas, etc.).</p> <p>Se requiere también la presencia de un moderador o moderadora y de una persona responsable de la sistematización.</p>

Observaciones

Es indispensable haber aplicado previamente la herramienta “Mapa de actores”, además de haber constituido la plataforma o sistema de cooperación.

Debe tomarse en cuenta la actuación de los actores o agentes de la estructura de conducción política, estratégica y operativa.

La evaluación del comportamiento de la plataforma o sistema de cooperación debe incluir una reflexión sobre el plan operativo o ruta crítica y su cumplimiento.

Es importante que los y las participantes responsables de aplicar esta herramienta conozcan de cerca las instituciones y actores de la plataforma.

El instrumento de verificación es el documento de diagnóstico y evaluación de las características estructurales de la plataforma o sistema de cooperación.

Descripción

Una vez establecida la plataforma o sistema de cooperación y luego de poner en marcha el plan de operaciones o ruta crítica, es posible aplicar esta herramienta. Su finalidad consiste en evaluar periódicamente el funcionamiento de dicha plataforma, en particular en cuanto al logro del objetivo general (el proyecto de norma) y los objetivos específicos que sean necesarios para ello.

En ese sentido, la herramienta debe aplicarse cuando se estima que, por alguna razón, el comportamiento de algunos actores de la plataforma no permite avanzar con el proceso de elaboración normativa, lo que requiere una solución que destrabe el proceso. Para realizar este análisis y valoración se debe acceder a cierta información sobre cuatro ámbitos concretos que permiten observar el desarrollo y comportamiento de la plataforma o sistema de cooperación, y por tanto de la calidad del proceso normativo en cuanto a la participación, coordinación y cooperación. Estos ámbitos son: i) la estructura de los actores, ii) la vinculación entre los actores, iii) la calidad de la comunicación, y iv) el cumplimiento de reglas y roles.

Estructura de los actores: Sirve para evaluar la influencia del número de actores, su heterogeneidad y su influencia dentro el proceso legislativo. Se trata de una excelente herramienta para evaluar elementos interculturales, generacionales y de género. Esto significa que su aplicación ayuda a verificar la participación de indígena originario campesinos, mujeres y jóvenes en el proceso, elemento muy útil para establecer indicadores referenciales de transversalidad.

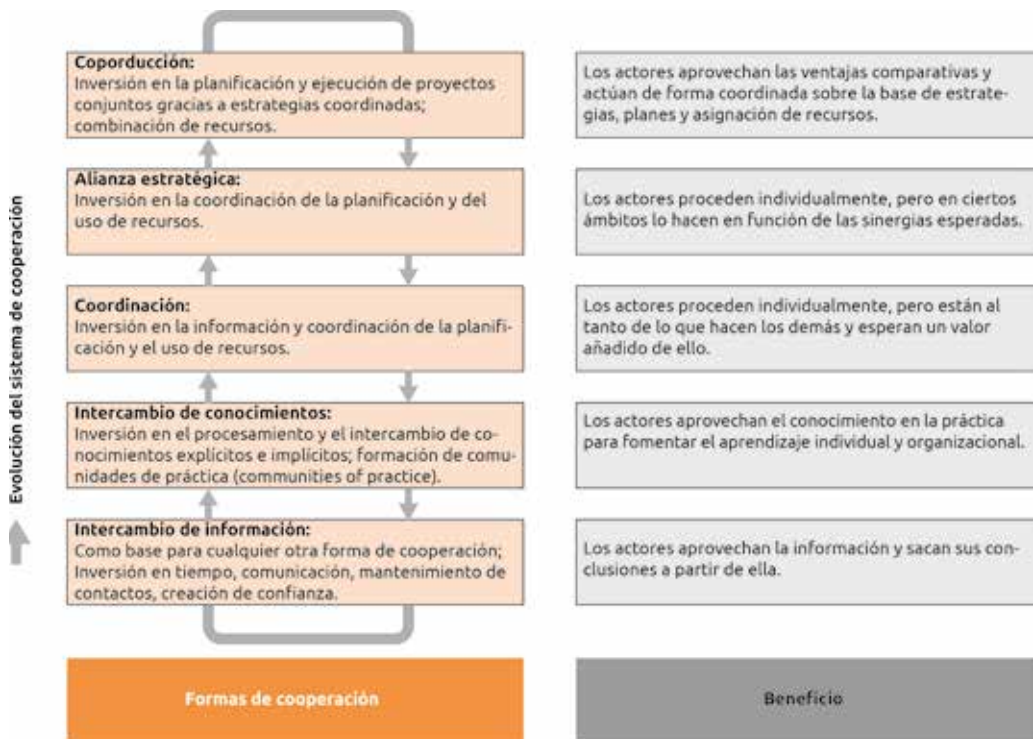
Este análisis también permite evaluar la presencia, dentro de la plataforma, de actores similares entre sí, sin mayores desniveles de poder o conocimientos especializados. Al respecto, es posible afirmar que resulta más fácil conducir un proceso con pocos actores, pero es probable que el mismo resulte poco innovador o eficaz. En contraste, cuanto mayor sea el número de actores y más marcadas sus diferencias, más importantes serán las exigencias en cuanto a la conducción del proceso. En ese contexto, la herramienta facilita también la evaluación del desempeño de los actores o agentes de conducción (ya sea de tipo político, estratégico u operativo), en calidad de agentes tomadores de decisiones de la plataforma o sistema de cooperación, y por tanto, en impulsores del desempeño de la misma.

Vinculación entre actores: En toda plataforma o sistema de cooperación existen vínculos y relaciones entre los actores, que determinan el cumplimiento de los objetivos a los que apunta la nueva norma. De hecho, dentro de una plataforma que se organiza para elaborar

una norma de manera participativa, las relaciones no se reducen a un simple intercambio de informaciones. Al contrario, dichas relaciones se basan en una conjunción de esfuerzos y recursos para el cumplimiento de un objetivo común (la emisión de una ley o reglamento). Estas relaciones tienen como fundamento la coordinación y la cooperación entre los actores.

La vinculación entre los actores debe persistir a lo largo de todo el proceso. Entre los elementos que facilitan la cohesión podemos mencionar los objetivos comunes que puedan diseñarse en el centro de la plataforma. Si los objetivos no generan los suficientes incentivos para la estabilidad y cohesión de los actores, es probable que la participación se vea afectada. Por ejemplo, es necesario verificar el tipo de vinculación o relación que existe o se desarrolla entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Deliberativo, en cuanto al proceso normativo. También corresponde tomar en cuenta la vinculación o relación de la ETA con los actores sociales o sectoriales que serán regulados por la norma. Este análisis proporciona una perspectiva interesante en cuanto al cumplimiento del plan operativo o ruta crítica. En consecuencia, influye en el cumplimiento exitoso del objetivo general que consiste en la elaboración de un proyecto normativo participativo.

El siguiente cuadro refleja algunas formas de cooperación dentro un proceso normativo con participación y sus beneficios.



Fuente: Capacity Works

Calidad de la comunicación: La calidad de la comunicación entre los actores de la plataforma es fundamental. Esta comunicación no sólo está marcada por las relaciones personales y la frecuencia de los intercambios, sino fundamentalmente por la calidad de los espacios donde dichos intercambios tienen lugar. Las herramientas propuestas en este documento establecen escenarios que facilitan y promueven la comunicación y el intercambio de información entre los actores de la plataforma o sistema de cooperación. El presente documento ofrece incluso la posibilidad de generar espacios de fortalecimiento de capacidades a través de la aplicación de las herramientas de gestión del conocimiento. Entre los espacios de comunicación e intercambio de información podemos citar los siguientes:

- Reuniones ejecutivas, reuniones de grupos de conducción, grupos de seguimiento. Se trata de instancias de carácter ejecutivo, donde se reúnen los actores que toman las decisiones. Estas decisiones alimentan y dinamizan el proceso.
- Talleres de fortalecimiento de capacidades. Se trata de escenarios donde se aplican las herramientas de gestión del conocimiento, a fin de capacitar a los actores y lograr que los mismos puedan elaborar de forma protagónica y solvente los contenidos del proyecto de norma.
- Asesoramiento multidisciplinario, mesas redondas, conversatorios, grupos asesores de resonancia. Se trata de espacios de comunicación en los que puede tener lugar un intercambio formalizado con aquellos actores que no participan directamente en la toma de decisiones. El objetivo suele consistir en acceder a informaciones adicionales para justificar las decisiones de conducción o para conseguir retroalimentación con respecto a las decisiones que ya se han tomado.
- Grupos de trabajo, reuniones regulares de las comisiones de redacción. Sirven para coordinar, implementar y operativizar la elaboración del anteproyecto de norma. Tienen lugar periódicamente.
- Espacios de reunión informales como almuerzos o cenas de trabajo, charlas informales, etc. Estos espacios ofrecen una buena oportunidad para construir relaciones de confianza y a menudo juegan un papel importante en la preparación de las decisiones. Estos espacios constituyen una buena opción para la toma de decisiones.

Reglas y roles: Al interior de una plataforma organizada es necesario establecer reglas claras de interacción entre los actores. Vale la pena considerar, sin embargo, que los actores de la plataforma podrían estar acostumbrados a relacionarse de manera informal, por lo que dichas reglas deben poseer cierto grado de flexibilidad. El desafío consiste entonces en encontrar un equilibrio entre reglas formales y flexibilidad.

Establecer y diferenciar los roles en el proceso normativo mejora la eficiencia y minimiza los conflictos. Los actores del proceso pueden elegir entre una multiplicidad de roles distintos, según las necesidades del proceso legislativo. Las características de este ámbito son el grado de formalización y la división de responsabilidades.

Procedimiento

Esta herramienta sirve para evaluar cualitativamente el proceso normativo, mediante un análisis de las características estructurales comunes de la plataforma o sistema de cooperación.

Paso 1: Efectuar un autoanálisis basado en las características estructurales

Para evaluar el desempeño de la plataforma o sistema de cooperación es importante analizar las características sobre las cuales se ha organizado o estructurado. Esto se lleva a cabo a fin de garantizar un proceso normativo de calidad. Las siguientes preguntas nos ayudarán en el análisis y la evaluación: ¿es apropiada la composición de actores sobre la que se estructura y organiza la plataforma?, ¿esta composición contribuye a concluir con éxito el proceso de elaboración participativa de la norma?



Fuente: Capacity Works, gráfico adaptado, para el proceso normativo

Estructura de los actores de la plataforma o sistema de cooperación

Número de actores: Al aumentar el número de actores, también aumentan exponencialmente los requerimientos de negociación y conducción. No obstante, también se genera más debate, se comparte más información y se legitima mejor el proyecto de norma. **¿Es adecuada la cantidad de actores para el objetivo (elaboración participativa de la norma) de la plataforma o sistema de cooperación?**



Composición y heterogeneidad de los actores: Dentro de un proceso de elaboración participativa de una norma, los grupos de actores homogéneos (por ejemplo, del mismo ramo, campo de actividad, dimensión, región de proveniencia) suelen ser poco innovadores o tienden a entrar en competencia entre sí. Los grupos heterogéneos tienen un alto potencial que amplía el debate y por tanto garantiza contenidos sustantivos de la norma, pero pueden llegar a desintegrar la plataforma cuando las diferencias no se ponen en valor. Otro elemento que debe tomarse en cuenta es el enfoque transversal en la composición de la plataforma, lo que implica la participación de indígenas, mujeres y jóvenes dentro de la misma. En ese sentido, el análisis debe responder la siguiente pregunta: **¿es adecuada la composición y heterogeneidad de los actores con relación al objetivo (elaboración participativa de la norma) de la plataforma o sistema de cooperación?**



Influencia de actores individuales: Ciertos actores relevantes pueden tener una gran influencia sobre el proceso normativo en general, e incluso terminar dominándolo. No obstante, también es posible que todos los actores del proceso ejerzan una influencia bastante similar. **¿Es adecuado el peso ponderado de los actores respecto al proceso legislativo?**



Vinculación y relación entre los actores

Apertura (flexibilidad) de la cooperación: Algunos actores del proceso normativo pueden tener un interés mayor o menor en la participación real de determinados actores de la plataforma. También pueden negarse u oponerse a que nuevos actores participen en la plataforma y el proceso. Por otra parte, la flexibilidad puede enfocarse en coordinar, facilitar la cooperación e incluso el diálogo, porque determinados actores pueden comportarse de manera intransigente en cuanto a ciertas posturas o posiciones. Por ello es necesario analizar y responder a la pregunta: **¿es adecuado el grado de apertura en los actores de la plataforma para el cumplimiento del objetivo del proceso normativo?**



Horizonte temporal de la vinculación: Es posible que el proceso se haya planificado en el corto, mediano y largo plazo. Los procesos legislativos pueden detenerse o demorarse cuando los participantes no llegan a vislumbrar su utilidad y cuando falta una orientación colectiva. **¿Es adecuado el plazo determinado para el proceso normativo?**



Intensidad de la vinculación y cooperación: Una plataforma o sistema de cooperación demanda un creciente grado de compromiso mutuo. Puede tratarse de un mayor intercambio de información, de transferencia de conocimientos, coordinación, alianza estratégica, o coproducción. La voluntad de vinculación debe corresponder al nivel de cooperación existente. Si es muy débil, es posible que el proceso de desarrollo normativo fracase. Es por ello, y para facilitar el análisis, que resulta importante preguntarnos: **¿es adecuada la intensidad de cooperación y vinculación entre los actores de la Plataforma?**



Calidad de la comunicación

Relaciones personales: En el mejor de los casos, el nivel de las relaciones personales se caracteriza por el respeto mutuo y el interés profesional. Si la calidad de las relaciones es deficiente (por ejemplo, si existe desconfianza o falta de aprecio) o si se da demasiada importancia al nivel de las relaciones personales (por ejemplo, formando "grupos aparte" o camarillas), el logro de los objetivos en el proceso normativo puede verse obstaculizado. **¿Son adecuadas las relaciones personales con respecto al objetivo del proceso?**



Intensidad de la concertación: ¿Los encuentros entre los actores, destinados a concertar temas, son realmente los necesarios para garantizar la participación real dentro del proceso? Los esfuerzos de coordinación y concertación deben constituir la prioridad de la plataforma. Sólo así será posible hablar de una participación real de todos los actores. De este modo, no debe limitarse la cantidad de posibles interacciones y las mismas deben realizarse hasta agotar todos los temas en debate o conflicto. Es la única manera en la que podría garantizarse el éxito del proceso. Por lo tanto, es esencial plantear la siguiente pregunta: **¿es apropiada la intensidad de la concertación dentro del proceso normativo?**



Reglas y roles

Grado de formalización: Los convenios, los procesos de decisión y negociación entre los actores pueden tener un fundamento más sólido y formalizado (en documentos por escrito) o basarse en acuerdos verbales y relaciones personales. Cuando no se halla un equilibrio entre el mínimo necesario de reglas estructurales y el máximo de flexibilidad informal (informalidad estructurada), aumentan los costos de transacción (negociaciones, intercambios de información, persuasión, etc.). La orientación a la participación es reemplazada por la auto-referencia y la confianza de los actores en el proceso desaparece. **¿Es apropiado el grado de formalización para conseguir el tema y el objetivo del proceso normativo?**



División de roles: En los procesos normativos con participación suelen existir diferentes roles que son asignados a actores. Los roles diferenciados permiten un alto grado de eficiencia, por lo que no deben asignarse roles duplicados y repetitivos. Los conflictos de roles que no se abordan pueden obstaculizar considerablemente la participación y cooperación. **¿Es adecuada la división de roles en la plataforma para conseguir el objetivo del proceso normativo?**



Fuente: Capacity Works, gráfico adaptado, para el proceso normativo

Paso 2: Desarrollar medidas de mejora

A continuación, se trata de desarrollar medidas para mejorar o perfeccionar el comportamiento de los actores y la estructura de la plataforma o sistema de cooperación en torno proceso legislativo. Esto tiene como objetivo dar continuidad al mismo, hacerlo más fluido y darle la agilidad necesaria para una conclusión exitosa. Para tal fin, las siguientes indicaciones resultan de utilidad:

- Las deficiencias en el ámbito de la estructura de actores pueden solucionarse mediante una “delimitación” apropiada en el sentido de la cooperación y participación interna y externa. Puede intentarse incluir actores adicionales en el círculo interno del proceso o establecer una diferenciación más clara entre “interno” y “externo”. Para ello, el mapa de actores resulta muy útil. Las actitudes desafiantes de poder que a veces adoptan ciertos actores pueden contrarrestarse mejor con medidas estructurales (por ejemplo, separando el nivel estratégico del nivel operativo), mediante la clarificación de roles y responsabilidades, o con la convocación de reuniones de aproximación entre actores.
- La necesidad de acción en la vinculación entre actores apunta a una falta de claridad y compromiso con el objetivo general y los objetivos específicos de la plataforma. En otras palabras, si no se consolida un objetivo en común, difícilmente se consolidarán las relaciones y los vínculos de los actores de la plataforma. Resulta útil fortalecer la base común del proceso, mediante medidas que refuercen la confianza, por ejemplo, o con acciones que definan con mayor claridad el objetivo (elaboración del anteproyecto de ley de forma participativa). De igual manera, es posible trabajar en la creación de conciencia respecto a la historia común, a través de relatos donde los actores narren sus éxitos o sus acciones heroicas, o describan los obstáculos que la cooperación ha logrado vencer, desde su propia perspectiva. Finalmente, es posible recurrir a la difusión y análisis de la problemática social o sectorial que se desea resolver con la norma.
- Para influir en la calidad de la comunicación entre actores, puede ser útil crear espacios específicos para la comunicación (tiempo suficiente, sin interrupciones, confidencialidad, etc.). Es posible influir en esta comunicación a través del fortalecimiento de las capacidades propias de cooperación, comunicación e incluso de resolución de conflictos.
- El funcionamiento de la plataforma puede mejorarse también mediante la definición clara de reglas y roles. Esto se logra con una mayor formalización de la cooperación, a través de actas de compromisos o con el empleo de la herramienta “Plan de Operaciones - ruta crítica”. Con frecuencia es posible corregir las deficiencias con relativa facilidad. Conviene tener cierta prudencia, sin embargo: demasiadas reglas resultan contraproducentes. Cuando las reglas existentes no se cumplen, imponer reglas adicionales no suele agregar valor al funcionamiento de la plataforma o sistema de cooperación. Finalmente, duplicar roles en los actores también resulta contraproducente y retrasa el desarrollo del proceso normativo.

Paso 3: Extraer conclusiones y alcanzar acuerdos

A continuación, se acuerdan las medidas y se inicia su implementación. El cambio debe verificarse nuevamente algún tiempo después de su aplicación.

6. Etapa legislativa

Una vez concluida la etapa prelegislativa, que nutrió de información y de las decisiones necesarias para iniciar y organizar el proceso de elaboración normativa, damos inicio a la etapa legislativa. Esta última tiene como objetivo la redacción de los contenidos del anteproyecto de ley o reglamento²⁰. La importancia de concluir previamente la etapa prelegislativa radica en que la información (primaria y secundaria) recopilada en dicha etapa permite tener un panorama claro de las demandas y del sector que se pretende regular. En consecuencia, la etapa previa facilita la proyección de los contenidos de la norma y los hace más eficientes.

Rodríguez (2000) señala que la actividad relevante de la etapa legislativa tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, es decir, con la redacción de los mandatos. Esto implica aplicar cuestiones lógicas y de técnica legislativa, a fin de asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. Adicionalmente, involucra evaluar constantemente los aspectos de la racionalidad legislativa citados por Atienza, mismos que se describen en la parte teórica del Documento 3: Fundamentos Teóricos sobre teoría de la legislación.



En el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre teoría de la legislación podrá revisar brevemente temáticas relativas: Teoría de la argumentación legislativa; Legislación y constitucionalismo contemporáneo; Análisis de la racionalidad legislativa, entre otras temáticas (Pág. 47 a 55).

Más allá de la racionalidad lingüística y jurídico-formal²¹, este documento propone que la etapa legislativa incluya a los actores y destinatarios de la futura norma, en la redacción y validación del anteproyecto. Con esto se busca revestir de legitimidad al proyecto normativo y garantizar la eficiencia y cumplimiento de sus contenidos. Las personas involucradas en el proyecto normativo, organizadas en un plataforma o sistema de cooperación, coadyvarán desde su experiencia a una redacción más precisa desde el punto de vista empírico. Es seguro que el conjunto de sus conocimientos será de gran valor, pues los mismos se han adquirido desde la práctica. Puede decirse lo mismo de sus habilidades y destrezas, resultado natural de sus propias vivencias.

²⁰ Recuérdese que corresponderá legislar o reglamentar de acuerdo a la competencia que pretenda ser regulada. Por ejemplo, si se trata de una competencia exclusiva, entonces corresponderá la elaboración de una ley. Si se trata de una competencia concurrente corresponderá la reglamentación. Ver Documento 3: Fundamentos Teóricos sobre el modelo autonómico plural.

²¹ La racionalidad lingüístico-jurídica busca la claridad, completitud, precisión de la norma, además de evitar lagunas, contradicciones y redundancias. Por otra parte, busca la sistematicidad de la ley, procura que la nueva ley o norma pueda ser incluida como parte del resto de la legislación, tratando de lograr compatibilidad de la ley en el sistema jurídico. Sobre la racionalidad lingüístico-jurídico formal puede revisarse el Documento 3: Fundamentos de teóricos de la teoría de la legislación.

La convocatoria de actores en esta etapa responde a la dinámica e interacción de la democracia participativa y la democracia representativa, pues permite a las autoridades de las ETAs articular a las personas involucradas en espacios donde puedan expresar sus necesidades. A su vez, exige que los niveles de gobierno, a través de sus organismos y estructuras organizativas, escuchen a la sociedad civil y alcancen acuerdos de voluntades, desde la participación y cooperación en las esferas de deliberación y decisión.

La elaboración participativa de normas constituye, sin lugar a dudas, un proceso largo y complejo, sobre todo si lo comparamos con aquellos donde se proyectan normas únicamente bajo el liderazgo de legisladores y sus asesores técnicos y jurídicos. No obstante, es innegable que la apertura a la participación de actores sociales y sectoriales enriquece los contenidos de una norma, además de legitimarlos y garantizar su cumplimiento. Un proceso participativo se convierte así en una apuesta por un “gobierno abierto”, donde el proceso de elaboración de la norma se transforma en un instrumento para alcanzar los fines sociales y constitucionales. Adicionalmente, se logra cumplir con los valores y principios de participación, transparencia, coordinación y cooperación en el diseño de políticas públicas.

De esta manera, en un proceso de elaboración colectiva de normas, la metodología de redacción tiene características diferentes a una redacción convencional al interior de los órganos legislativos. Esta metodología participativa en la etapa legislativa implica la utilización de procedimientos y mecanismos que aseguren escenarios de diálogo en condiciones de horizontalidad, de modo que sea posible desarrollar todos los elementos o niveles de la racionalidad legislativa. El marco de la democracia participativa, aplicado a los procesos normativos, exige la incorporación de técnicas educativas de entrenamiento de la participación en la ciudadanía, de aplicación de metodologías dialógicas para lograr el diseño y la implementación de políticas públicas estables que respondan a las necesidades reales de la sociedad. En el contexto de la etapa legislativa, se requerirán talleres de capacitación y fortalecimiento de destrezas en técnica legislativa, así como talleres de análisis competencial para los actores que conforman el sistema de cooperación (Rodríguez 2000, 200).

Este documento propone una metodología cuyo contenido intenta responder a dos preguntas claves: **¿cómo redactar los contenidos de la norma con la participación de los actores involucrados?** y **¿cómo aprobar y socializar los contenidos de la norma para garantizar su legitimidad?** Se intentará responder a ambas preguntas a partir de dos fases: la tercera, relacionada con la “Elaboración participativa, coordinada y cooperativa de la norma” y una cuarta sobre la “Aprobación y socialización de la norma”.

Esta etapa y sus dos fases contienen herramientas innovadoras. En ese sentido, en la tercera fase, se han aplicado las siguientes tres herramientas esenciales que responden al proceso participativo y cooperativo de elaboración normativa: “Análisis normativo y competencial”, “Técnica legislativa” y “Redacción del contenido de la norma”. Estas son herramientas de gestión del conocimiento, orientadas a fortalecer las capacidades de todos los actores que participan en la elaboración de la norma. Es por ello tienen una estructura y metodología diferente, como se explica más adelante. Finalmente, en la cuarta fase, de aprobación y socialización de la norma, se han aplicado las siguientes herramientas: “Diseño de procesos de negociación” y “Revisión de resultados y validación”.

6.1. Tercera Fase: Elaboración participativa y coordinada de la norma

Para Luis Recasens Siches, la ley es la vida humana objetivada. Esto significa que elaborar una norma no sería otra cosa que diseñar la vida de los seres humanos para su convivencia ordenada en sociedad. Por esta razón, mientras más cercanas sean las normas a la realidad de las personas, más útiles y eficientes serán las mismas. Ahí radica la importancia de abrir los espacios de elaboración normativa a la participación de los actores involucrados, a fin de que la norma sea la expresión de la realidad, y que logre, a la vez, modificar y solucionar las demandas y conflictos que la motivan.

En esta fase pretendemos responder a la pregunta: **¿cómo redactar los contenidos de la norma con la participación de los actores involucrados?** En ese sentido, la tercera fase propone una metodología que involucre un proceso dialógico y participativo de los actores que integran el sistema de cooperación. Con ello busca legitimar la propuesta normativa y responder a los requerimientos ciudadanos y sectoriales.

Por otro lado, la participación real de los actores exige que los mismos profundicen sus conocimientos en teoría y técnica legislativa, descentralización, autonomías y regímenes competenciales. Esto, a fin de tener la capacidad de comprender la situación competencial del Estado en todos sus niveles, lo cual permitirá a los actores identificar a los titulares de las competencias que pueden dar respuesta a sus necesidades. De igual manera, el aprendizaje los llevará a comprender las razones por las que una norma no es un listado de sueños, sino más bien un instrumento fáctico que debe cumplirse objetivamente para resolver los conflictos y demandas sociales. En ese sentido, esta fase cuenta con herramientas que facilitan escenarios pedagógicos a fin de que los actores primarios y secundarios puedan participar activamente en la redacción y construcción de la norma, a partir de sus experiencias y necesidades.

Es por este motivo que se sugiere aplicar en esta fase ciertas herramientas de gestión del conocimiento, como el “Análisis competencial” y la “Técnica legislativa”. Se propone también el empleo de la herramienta de carácter operativo denominada “Redacción del contenido de la norma”. En las tres herramientas mencionadas se utiliza la metodología de **exposición dialogada**, que puede describirse de la siguiente manera:

¿En qué consiste la exposición dialogada?

La exposición dialogada es una técnica que implica desarrollar una serie de contenidos sobre la base del intercambio de ideas con las y los participantes. Esto requiere que la persona responsable de la exposición plantee constantemente preguntas o dé lugar a aportes y tenga gran capacidad de escucha, a fin de recoger las intervenciones y, sobre la base de las mismas, pueda desarrollar el análisis competencial de manera participativa y dialogada.

¿Cómo se desarrolla?

La o el experto responsable de la ETA desarrolla la temática vinculada al análisis normativo competencial o de técnica legislativa con la participación activa de los actores, clave, primarios y secundarios permitiendo su intervención desde su experiencia reflexiva, analítica y de contexto.

De igual manera, cabe reiterar que las herramientas de gestión del conocimiento se encuentran precedidas de cierta teoría y jurisprudencia, que debe ser expuesta y desarrollada brevemente en este documento, para posteriormente ser desarrollada de forma inextensa en el Documento 3. Es por esta razón, la estructura y dinámica aplicativa en la que se presentan estas herramientas es diferente de aquella que aplican las herramientas operativas.

Herramienta 8



6.1.1. Herramienta “Análisis normativo y competencial”

(Gestión del Conocimiento)

Indicaciones para la aplicación

<p>Objetivo</p>	<p>Tiene como objetivo generar conocimientos en los actores de la plataforma o sistema de cooperación en cuanto al sistema de distribución competencial del Estado Plurinacional con autonomías. Para ello se utiliza una metodología en la que se relacionan las demandas sistematizadas del sector con las competencias de la ETA, y las de los otros niveles de gobierno, a fin de identificar correctamente las posibles soluciones a ser normadas.</p>
<p>Función</p>	<p>Identificar los posibles contenidos de la norma, a partir de un análisis competencial. Este análisis debe realizarse junto con todos los actores de la plataforma o sistema de cooperación, para que todos tengan conocimiento de las demandas y las posibles soluciones que se convertirán en mandatos de la norma.</p>
<p>Elementos clave de la herramienta</p>	<p>Esta herramienta debe aplicarse (casi de forma obligatoria) en todos los procesos de desarrollo normativo. Su aplicación, debe ser preferentemente antes de iniciar la redacción de contenidos de la norma. El análisis debe realizarse de forma colectiva con todos los actores de la plataforma o sistema de cooperación, bajo la dirección o moderación especializada de un experto. Esta herramienta se aplica en el marco de la gestión de conocimientos al interior del sistema de cooperación, a fin de que todos los involucrados conozcan los elementos más importantes referentes al modelo de Estado con autonomías y la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. De esta manera se espera poder identificar el nivel de gobierno competente para dar soluciones a sus demandas o problemas sectoriales y sociales. Con la aplicación de esta herramienta se llega a determinar el responsable específico un tema concreto. En otras palabras, se visualiza concretamente a los gobiernos titulares de las competencias relacionadas con las demandas y se definen con claridad las responsabilidades de la ETA interesada en normar las posibles soluciones</p>

Escenarios de aplicación de la herramienta

Taller con actores clave, primarios y secundarios.

Medios auxiliares para la aplicación de las herramientas

Normativa necesaria (CPE, LMAD, Leyes y Decretos Sectoriales).

Información sistematizada de las demandas y necesidades del Sector.

Tablón de Notas y Rotafolio.

También se debe contar con la presencia de expositores y un moderador

Observaciones a tener en cuenta

La aplicación de esta herramienta implica un alto nivel de participación, por lo que el moderador o experto competencial debe procurar que los participantes permanezcan activos durante toda la sesión.

La participación y motivación con la que el moderador o moderadora aplique la herramienta es determinante para que los actores se apropien del proceso normativo.

Se trata de una herramienta que consolida las voluntades de los actores en torno a un objetivo común, por lo que la aplicación de su metodología es determinante para iniciar correctamente la fase de elaboración de la norma.

Descripción

El proceso de elaboración colectiva de las normas implica la participación de los actores en la elaboración y redacción de los mandatos, con el objetivo de que los mismos se apropien del proceso autonómico, y sobre todo encarnen el nuevo modelo de Estado que profundiza la democracia participativa.

Por esta razón, la herramienta propone un escenario pedagógico para que los actores de la plataforma o sistema de cooperación conozcan y comprendan el modelo de Estado con autonomías, conocimiento que les permitirá relacionar sus demandas sociales y sectoriales con las competencias de la ETA e identificar correctamente las posibles soluciones a ser normadas²². Esta herramienta debe ayudarles a comprender que en el nuevo modelo de Estado con autonomías existen múltiples instancias con capacidad legislativa: Asamblea Legislativa Plurinacional, Asambleas Legislativas Departamentales, Concejos Municipales e instancias legislativas de las AIOC. El ordenamiento jurídico boliviano se compone entonces de distintos órdenes normativos, lo que obliga al proceso de elaboración normativa a tomar en cuenta dos principios para la aplicabilidad de la norma jurídica: el principio de jerarquía y el principio de competencia.

Para cumplir con este último principio, la herramienta facilita un procedimiento de análisis que permitirá explorar la relación entre competencias constitucionales y demandas y necesidades del sector, ejercicio que ayudará a delimitar los contenidos del proyecto normativo.

²²Conviene tomar en cuenta que la plataforma o sistema de cooperación es variable, depende del proceso normativo que se esté desarrollando. Su composición dependerá de la materia que está vinculada con la demanda, necesidad o interés, puede estar integrada por la gobernación, municipio, ONG, programas de cooperación, como el Programa AIRAD, Viceministerio de Autonomías, SEA, o entidades públicas y ministeriales del ramo, etc. Así, por ejemplo, en el proceso normativo apícola entre los actores que formaron parte de la plataforma estaban la gobernación, los apicultores de Chuquisaca. En el proceso normativo de turismo, formaron parte las agencias de viajes, el municipio, el programa AIRAD, entre otros.



Los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre los principios de jerarquía normativa y competencial se encuentran explicitados en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Punto 3,2 los principios de aplicación normativa (Pág. 73).

El análisis competencial permite alcanzar esencialmente: i) la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y, ii) la viabilidad de la norma. El primer elemento tiene lugar porque dicho análisis permite conocer con exactitud las competencias que posee cada nivel de gobierno que pretende regular un sector, así como los ámbitos competenciales atribuidos a otros niveles de gobierno, y que no pueden ser regulados, a fin de no provocar conflicto competencial. El segundo elemento, la viabilidad normativa, permite encontrar soluciones fácticas a las demandas del sector, pues si la ETA es titular de la competencia, sus autoridades podrán ejecutar todos los mandatos establecidos en la norma sin problema alguno y sin temor de generar responsabilidades ejecutivas, administrativas o penales.

Es por ello que esta herramienta se aplica en talleres donde participan autoridades, funcionarios públicos y representantes sociales y sectoriales. Todos ellos son actores clave, primarios y secundarios, del proceso, y precisan generar conocimientos sobre el sistema de distribución competencial, para reflexionar colectivamente en cuanto a la capacidad de la ETA para responder a las demandas y solicitudes sectoriales, en función a la distribución de competencias. **Para ello se utiliza la metodología de exposición dialogada, con el apoyo de un moderador o moderadora experta que debe facilitar el fortalecimiento de capacidades de análisis normativo competencial, la identificación de las fuentes de producción normativa y la búsqueda de soluciones en caso de presentarse colisiones normativas.**

Esta herramienta de gestión del conocimiento debe aplicarse antes de comenzar con la redacción de la norma. En efecto, es esencial que las destrezas y los conocimientos de los actores de la plataforma hayan sido aprendidos correctamente antes de proceder con la redacción. Para este propósito, la herramienta se compone de dos partes, **una parte teórica y otra parte metodológica**, que interactúan de forma dinámica a fin de alcanzar el objetivo buscado. Los temas teórico-doctrinales y jurisprudenciales tratados por esta herramienta se encuentran ampliamente desarrollados en el Documento 3 “Fundamentos Teóricos”. Por ello, cuando el lector requiera estudiar en detalle determinado contenido, podrá remitirse al apartado indicado del Documento 3.

Los temas teóricos y jurisprudenciales necesarios para aplicar esta herramienta se refieren a:

- i) El modelo de Estado con autonomías.
- ii) Los tipos de competencias.
- iii) La dinámica del análisis competencial.
- iv) Los tipos de facultades ejercidas por las entidades territoriales.
- v) El manejo de los principios de jerarquía normativa y repartición competencial en la resolución de colisiones normativas.
- vi) Las fuentes de producción normativa para el análisis competencial.

A continuación, se procederá a desarrollar la parte metodológica de la herramienta. Cabe recordar, al respecto, que el soporte teórico y jurisprudencial de esta herramienta se ha desarrollado en el Documento 3 “Fundamentos Teóricos y Jurisprudenciales en Desarrollo Normativo Autonómico”.

Procedimiento

Paso 1. Organización del taller con los actores de la plataforma o sistema de cooperación.

Los actores de la plataforma serán convocados por la ETA, o por los actores del nivel de conducción político o estratégico, a un taller donde se aplicarán preferentemente todas las herramientas de gestión del conocimiento. Se sugiere que en el mismo taller se apliquen las herramientas de análisis competencial y técnica legislativa.

Para llevar adelante el taller es indispensable contar con una persona experta en descentralización, autonomías y régimen competencial, responsable de la moderación. Este moderador o moderadora debe garantizar que el taller se desarrolle en el marco de una metodología de exposición dialogada. El moderador o moderadora debe tener la capacidad de transmitir efectivamente los contenidos necesarios, de manera didáctica y participativa. Puede tratarse de un funcionario público de la ETA, pero también es posible invitar a expertos de otras instituciones especializadas, como el Servicio Estatal de Autonomías, el Viceministerio de Autonomías u otros organismos dedicados a esta materia.

El moderador o moderadora debe impartir a los actores de la plataforma los siguientes contenidos:

- i) El modelo de Estado con autonomías.
- ii) Los tipos de competencias.
- iii) La dinámica del análisis competencial (ámbito material, facultativo y jurisdiccional de las competencias).
- iv) Los tipos de facultades.
- v) El manejo de los principios de jerarquía normativa y repartición competencial en la resolución de colisiones normativas.
- vi) Las fuentes de producción normativa para el análisis competencial. Estos contenidos se encuentran ampliamente desarrollados en el Documento 3.

Para el desarrollo del taller y la aplicación de esta herramienta, el moderador deberá tomar en cuenta los siguientes contenidos:

Contenido 1. Introducción al modelo plurinacional con autonomías.

Contenido 2. Los principios de jerarquía normativa y repartición competencial en la resolución de colisiones normativas.

Contenido 3. Las fuentes de producción normativa para el análisis competencial.

Paso 2. Introducción al modelo plurinacional con autonomías

La persona responsable de la moderación deberá iniciar la sesión describiendo los elementos más importantes del modelo de Estado con autonomías. Para ello, deberá manejar un lenguaje sencillo en general, pero podrá introducir conceptos técnicos para que los actores de la plataforma se familiaricen con los mismos.

El moderador o moderadora deberá describir mínimamente los siguientes contenidos:

- El Estado Plurinacional con autonomías en el marco del principio de unidad.
- Las autonomías para el ejercicio eficiente de los derechos individuales y colectivos.
- Organización territorial y distribución territorial del poder.
- Principios constitucionales de la organización territorial del poder.

Estos contenidos se desarrollan en el acápite 1 del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el Modelo autonómico plural. Los mismos deberán ser organizados de forma didáctica y concreta, en torno a las ideas principales, para una mejor exposición. Para ello se sugiere utilizar medios auxiliares como rotafolios, tarjetas, o presentaciones en Power Point.

Paso 3. Fortalecimiento de las capacidades de los actores sobre la titularidad de las facultades constitucionales de los órganos públicos de las ETA

El moderador o moderadora experta en descentralización y autonomías deberá asegurarse de que todos los actores conozcan las facultades con las que cuentan los órganos públicos de la ETA. Para lograr este objetivo, realizará una exposición dialogada con los actores de la plataforma o sistema de cooperación, de la siguiente manera:

1. El moderador o moderadora identificará primeramente los órganos públicos de la ETA (Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo), con la ayuda del rotafolio, paneles y fichas o tarjetas.

Se debe considerar que las ETA cuentan con dos órganos públicos para ejercer sus competencias: el Órgano Ejecutivo y el Órgano deliberativo. Las AIOC, en el marco del autogobierno y libre determinación, pueden conformar de manera diferente su gobierno, más aún si consideramos que también deben administrar la justicia comunitaria. En ese sentido, por ejemplo, el gobierno IOC de Raqaypampa posee una máxima instancia de toma de decisiones, la Asamblea General de Comunidades, sobre la que recaen casi todas las facultades y atribuciones.

Se sugiere utilizar los denominativos de los órganos públicos de la ETA con la que se está trabajando. Si se trata de un Gobierno Autónomo Departamental, se deberá identificar a los órganos públicos como "Gobernación" y "Asamblea Legislativa Departamental". En cambio, si se tratara de un Gobierno Autónomo Municipal, corresponderá hablar de "Alcaldía" y "Concejo Municipal".

2. El moderador deberá tener preparadas cinco fichas o tarjetas en las que se encuentren escritas las facultades establecidas en la CPE: deliberativa, legislativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva. El moderador deberá utilizar dos colores de tarjetas o fichas. Será necesario utilizar el mismo color para aquellas facultades que permiten a los órganos públicos elaborar y emitir normas, convirtiéndose en fuente de derecho. Estas facultades son la legislativa y la reglamentaria.

3. El experto moderador deberá repartir las cinco fichas o tarjetas a cinco actores elegidos al azar, para luego pedirles que lo ayuden a responder a la siguiente pregunta: ¿qué facultad corresponde a cada uno de los órganos públicos de la ETA?
4. Los actores participantes deberán identificar y relacionar en el panel, tablero o rotafolio la facultad inscrita en su tarjeta, debiendo colocarla o pegarla a lado del órgano público que estiman posee la titularidad de dicha facultad.
5. Luego de que los participantes hayan pegado todas las fichas en el tablero, el moderador deberá explicar que los Órganos Deliberativos (Asambleas Legislativas Departamentales y Concejos Municipales) son titulares de las facultades deliberativa, legislativa y fiscalizadora, en tanto que los Órganos Ejecutivos son titulares de las facultades reglamentaria²³ y ejecutiva.



²³Cabe aclarar, que en el caso de los gobiernos autónomos municipales, los concejos municipales poseen las facultades legislativa, deliberativa y fiscalizadora y no la reglamentaria, pues bajo el régimen autonómico el concejo municipal ya no reglamenta a través de las ordenanzas municipales, como ocurría en el marco de la Ley 2028 (Ley de municipalidades). El moderador pueda señalar también que los reglamentos emitidos por los órganos deliberativos deberán ser de carácter interno, únicamente.

6. Este ejercicio debe lograr, de manera participativa y dinámica, que los actores identifiquen con claridad la titularidad de las facultades de cada uno de los órganos públicos de la ETA. Es necesario prestar especial atención a las facultades legislativa y reglamentaria, mismas que constituyen una fuente de derecho y que permiten a la ETA elaborar normas de carácter vinculante y obligatorio, desarrollar sus competencias y garantizar los derechos de los ciudadanos.



Los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre las facultades de los órganos públicos de las ETAs se encuentran explicitados en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Punto 4: Las facultades para ejercitar en el modelo autonómico plural (Pág. 30 a 34).

Con esta dinámica se logra empoderar a los actores en su labor legislativa y reglamentaria, además de internalizar el potencial que tienen estas facultades para convertirse en fuentes de producción normativa o fuente de derecho. Es por ello que las ETA están obligadas a producir normas que no sean únicamente declarativas, sino que realmente puedan materializar y desarrollar sus competencias. En ese sentido, es necesario aspirar a elaborar leyes y reglamentos con contenidos sustantivos que establezcan procedimientos, prohibiciones y sanciones.

Paso 4. Fortalecimiento de las capacidades de los actores sobre los principios de jerarquía y competencias para la aplicabilidad de la norma y la solución de colisiones normativas²⁴

Cuando los actores de la plataforma comprendan con claridad de qué facultades son titulares los órganos públicos de las ETA, el segundo paso consiste en conocer los principios de jerarquía y competencias para que una norma sea aplicable.

Al igual que en el paso precedente, el moderador o moderadora experta debe compartir la información y conocimientos con los actores de forma activa y dinámica. Para ello utilizará los medios de auxiliares a su disposición: tablero, panel o rotafolio, tarjetas y fichas. De esta manera, buscará responder a la siguiente pregunta, con apoyo con los principales actores:

¿Cuál es la jerarquía de las normas en el ordenamiento jurídico de Bolivia?

Para resolver esta pregunta el moderador o moderadora repartirá entre los actores tarjetas en las que se encuentren inscritas las normas del ordenamiento jurídico (una norma por tarjeta): **Constitución Política del Estado, tratados internacionales, leyes nacionales, estatutos, cartas orgánicas, leyes departamentales, leyes municipales, leyes indígenas, decretos, reglamentos y resoluciones ejecutivas.**

²⁴Sobre los alcances de estos principios y su aplicación en la resolución de colisiones normativas, desde el desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial, consúltese los apartados del soporte teórico de esta Guía págs. 166 y ss.

Luego de repartir las tarjetas entre los actores participantes, es importante aclarar que el ejercicio no constituye ningún tipo de examen o prueba de habilidades. Esto, a fin de que los participantes tengan mayor confianza.

El moderador invitará a pasar adelante al actor que crea tener la tarjeta con la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano (la CPE). Dicho actor deberá pegar la tarjeta en el tablero o panel. A continuación, se invitará al participante que crea tener en su poder la tarjeta que le sigue en jerarquía a la norma suprema (tratados internacionales). El resto de los y las participantes pasarán de manera sucesiva, a fin de colocar las tarjetas, una debajo la otra, de acuerdo a la jerarquía entre las mismas.

Después de haber pegado todas las tarjetas, el moderador o moderadora pedirá a algún actor que pueda leer el Artículo 410, Parágrafo II, de la CPE, que establece lo siguiente: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. (...)” Se pedirá a la persona que lea este artículo detenerse un momento, a fin de que la persona responsable de la moderación pueda explicar a los actores que, de acuerdo a este mandato, las fuentes de producción normativa del modelo autonómico plural²⁵, estipulan que la Constitución, los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos y las normas del Derecho Comunitario²⁶ son parte integrante del **bloque de constitucionalidad**²⁷. Es por esta razón que la Constitución se convierte en la norma suprema del ordenamiento jurídico y que los instrumentos internacionales relacionados con los Derechos Humanos se integran a la misma²⁸, generando una ampliación del plexo normativo de la Constitución²⁹. (Para mayor detalle se sugiere revisar el apartado 2 del Documento 3)

²⁵En la Herramienta 4, la jurídico-competencial, se hizo referencia a las tres fuentes de producción normativa del modelo autonómico plural: i) fuentes de producción estatal, ii) fuentes plurales de producción normativa y iii) fuentes de producción supra-estatal.

²⁶Estas normas provienen de los procesos de integración en el ámbito internacional (art. 410.II CPE).

²⁷El bloque de constitucionalidad, es una institución jurídica que se encuentra amparada por el principio de supremacía constitucional (art. 410.I de la CPE) y agrupa a la Constitución -como norma suprema escrita-, a los instrumentos internacionales referentes a Derechos Humanos y los tratados constitutivos de Acuerdos de Integración. Además, el Tribunal Constitucional, a través de la SC 0110/2010-R, ha definido y expandido los alcances del bloque de constitucionalidad también para decisiones que emanen del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, verbigracia la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁸Cabe recordar que entre las normas del bloque de constitucionalidad no existe una relación de jerarquía; por el contrario, entre los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos con relación a la Constitución existe una relación de horizontalidad, su aplicación se rige por criterios de favorabilidad y no de jerarquía, conforme se encuentra establecido en el art. 256 de la CPE. Esto significa que se aplicará el tratado de derechos humanos, no porque es jerárquicamente superior a la Constitución, sino sólo cuando su contenido normativo sea más favorable o más extensivo que el desarrollado por la Constitución.


²⁹Como plexo, entiéndase al proceso de ampliación de contenido normativo de la Constitución con la incorporación de las normas de los tratados y convenios sobre derechos humanos y las normas del Derecho de Integración. Entre éstas y la Constitución no existe una relación de jerarquía, sino de aplicación favorable según lo previsto por el artículo 256 de la CPE

Terminada la explicación, se pedirá al participante voluntario que prosiga con la lectura del Artículo 410, parágrafo II, de la CPE que dice: “(...) **La aplicación de las normas jurídicas se regirán por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:**

1. Constitución Política del Estado,
2. Los tratados internacionales,
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena,
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.”

Luego de concluir la lectura, el moderador experto procederá a comparar la jerarquía que los actores propusieron en el ejercicio del tablero con la jerarquía establecida en el artículo 410, parágrafo II, de la CPE. Cuando lo haga, deberá explicar primero que el principio de jerarquía normativa se aplica en referencia a las normas del bloque de constitucionalidad (Constitución e instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos) y que las mismas tienen preeminencia en relación al resto de las fuentes de producción normativa (leyes del nivel central y leyes autonómicas). En otras palabras, todas las normas del ordenamiento jurídico boliviano deben someterse a la Constitución y a los tratados internacionales (Bloque de Constitucionalidad).

Seguidamente, observando cuidadosamente lo establecido en el Numeral 3 del mandato en cuestión, el moderador debe explicar de manera clara que las leyes del nivel central del Estado y las leyes producidas por las ETAs gozan de la igualdad de jerarquía constitucional. Eso significa que, en la escala de relacionamiento no podría ponerse en primer orden a las leyes nacionales y por debajo de ellas a las leyes emitidas por las ETAs. Los estatutos y cartas orgánicas también gozan de la misma jerarquía que las leyes nacionales y subnacionales, aunque la LMAD y la jurisprudencia de la SCP 2055/2012 establezcan que estas “normas institucionales básicas” tienen preeminencia en relación a la legislación autonómica ³⁰



Para profundizar puede revisarse los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre los principios de jerarquía normativa y competencial se encuentran explicitados en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Los principios de jerarquía normativa y de repartición competencial. Punto 6: Los principios de jerarquía normativa y de repartición competencial (Pág. 42 a 23).

³⁰Las cartas orgánicas y los estatutos tienen una cualidad diferenciadora que ha sido rescatada por la jurisprudencia constitucional y la LMAD, pues al ser normas institucionales básicas tienen preeminencia a la legislación subnacional. Esto tiene que ver con un tema de su procedimiento cualificado, pues estos documentos deben pasar por un proceso de elaboración participativa, y ser aprobados por 2/3 de su legislativo, para luego atravesar un proceso de control previo de constitucionalidad ante el TCP y finalmente debe pasar por un referéndum aprobatorio. Esta rigidez les otorga preeminencia respecto de la ley departamental o municipal que sólo pasa por simple mayoría.

Consecuentemente, corresponde insistir en que el enunciado del mandato en análisis afirma expresamente que, para la aplicación de las normas dentro del Estado Plurinacional con autonomías, no sólo rige el principio de jerarquía sino también el principio de competencia. Esto significa que los diferentes niveles de gobierno sólo podrán legislar si son competentes para ello, considerando que las leyes nacionales y las leyes subnacionales gozan de la misma jerarquía constitucional. Por esta razón, el sistema plural de fuentes obliga a todos los órganos deliberativos del Estado a revisar la distribución competencial constitucional antes de iniciar cualquier proceso legislativo. Esto es de primera importancia, pues si algún nivel de gobierno llegará a legislar sobre una competencia de la cual no es titular provocaría un conflicto competencial³¹.

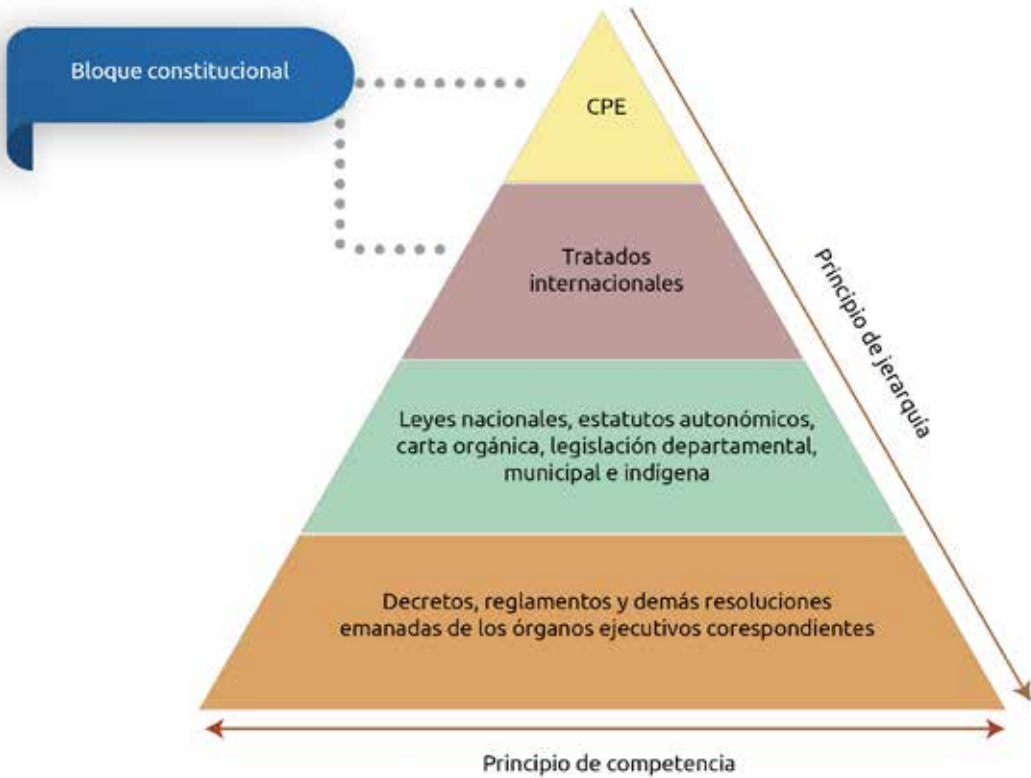


Para profundizar puede revisarse los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre los principios de jerarquía normativa y competencial se encuentran explicitados en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Los principios de jerarquía normativa y de repartición competencial.

Finalmente, el moderador o moderadora deberá preguntar a los participantes si todos los elementos desarrollados en el ejercicio han quedado claros. Tiene la obligación de absolver y aclarar cualquier duda o error de concepción que se presente entre los participantes.

³¹ El principio de repartición competencial se aplica cuando la colisión normativa se produce entre las normas del nivel central y las normas provenientes del sistema autonómico. En el marco del sistema plural de fuentes de producción normativa vigente, las colisiones normativas en el ámbito competencial, al tratarse de la relación entre normas de dos sistemas jurídicos diferentes (provenientes de ETA diferentes entre las que no existe jerarquía), sólo pueden resolverse mediante una asignación competencial. Adicionalmente, si bien existe la misma jerarquía entre la ley del nivel central, municipal, departamental e indígena originario campesino, no es posible concluir que todas las entidades regularán las materias que deseen.

Finalmente, el moderador o moderadora deberá preguntar a los participantes si todos los elementos desarrollados en el ejercicio han quedado claros. Tiene la obligación de absolver y aclarar cualquier duda o error de concepción que se presente entre los participantes.

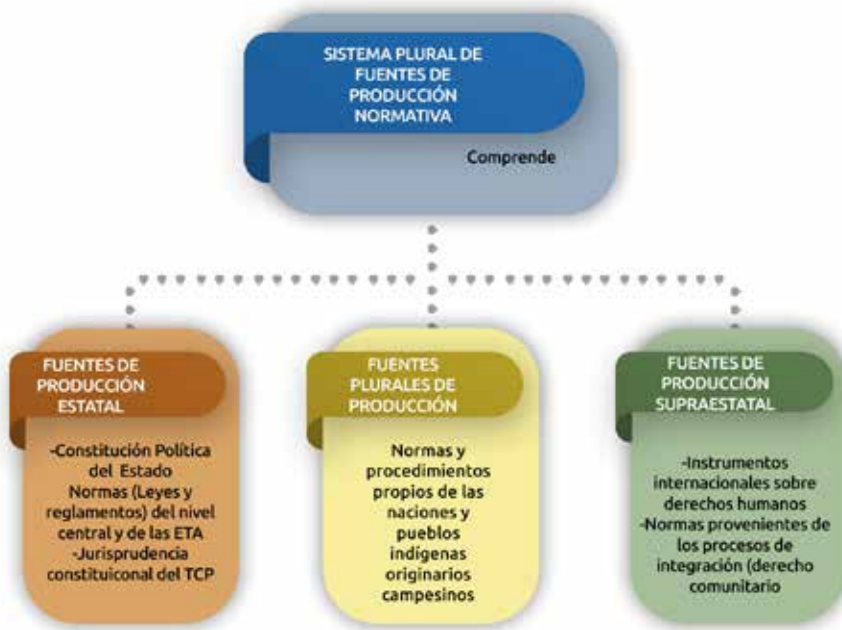


Paso 5. Fortalecimiento de las capacidades de los actores en la identificación de las fuentes de producción normativa

Para finalizar con la aplicación de la herramienta de análisis normativo y competencial, el moderador o moderadora debe asegurarse de que los actores comprendan que en el Estado Plurinacional con autonomías existe más de una fuente de producción legislativa. En efecto, existen casi cuatrocientos (400) órganos legislativos que emiten normas con rango de ley. En ese sentido, el experto moderador, con el apoyo de los actores en el marco de la una dinámica participativa, intentará responder a la siguiente pregunta:

¿Cómo es el sistema de producción de fuentes normativas en el Estado Plurinacional con autonomías?

Recordemos que, en la descripción de la herramienta de viabilidad jurídica aplicada en la etapa prelegislativa, se señaló que en el Estado Plurinacional con autonomías existe un sistema plural de fuentes jurídicas, integrada por: i) fuentes de producción estatal, ii) fuentes plurales de producción normativa y, iii) fuentes de producción supraestatal. Su contenido puede caracterizarse en el siguiente gráfico:



Este ejercicio merece tratarse con mayor cuidado y detalle cuando se trata de un proceso de elaboración normativa en una autonomía indígena originaria campesina³² (AIOC). Este caso permite verificar la pluralidad de fuentes de producción normativas del Estado Plurinacional. Para comprender mejor lo señalado podemos acudir al ejemplo concreto de la AIOC de Raqaypampa. En un ejercicio de gabinete, antes de dar inicio al taller, el moderador o moderadora debe preparar el material didáctico (sugerimos utilizar tarjetas) que permita identificar la relación que existe entre las demandas del sector y las competencias de la ETA. Con este material, será posible realizar una dinámica participativa con los actores en el desarrollo del taller.

³² Recuérdese que el término indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia que existen con anterioridad a la Colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. Así lo establecen los arts. 30 de la CPE y 43 de la LMAD. El territorio de Raqaypampa está constituido por 43 comunidades (sindicatos) organizadas en 5 subcentrales: Raqaypampa, Laguna, Molinero, Santiago y Salvia. Su máxima estructura de organización es la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR). La CRSUCIR es parte de la Central Provincial de Trabajadores Campesinos de la provincia Mizque, la cual está afiliada a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba (FSUTCC) y ésta, a su vez, a la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Existen también la Sub Central de Mujeres de Santiago y la Sub Central de Mujeres de Raqaypampa, ambas afiliadas a la Central provincial de mujeres Bartolina Sisa de Mizque.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 296 de la CPE, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos tienen el derecho de definir la denominación propia, estructura y organización de sus instancias y autoridades gubernamentales, según sus propias normas y procedimientos. Por ejemplo, el Gobierno Autónomo de Raqaypampa está conformado por la Asamblea General de Comunidades, como la máxima instancia de decisión, el Consejo de Gestión territorial, que vigila se cumpla las decisiones de la instancia mayor y la Autoridad Administrativa Autónoma, que constituye la instancia ejecutiva y administrativa.

La Asamblea General de Comunidades, conformada por toda la población, tiene facultades legislativas, deliberativas, fiscalizadoras, de control social y administración de justicia, así como aquellas relacionadas con la elaboración, discusión y definición de los mandatos.

Consecuentemente, a nivel interno, nos encontramos con una pluralidad de fuentes normativas, debido al carácter autónomo de nuestro Estado y al reconocimiento del pluralismo jurídico igualitario. Esta situación modifica el sistema de fuentes de creación del derecho ordinario e implica un cuestionamiento de la ley, pues la misma ya no constituye la única fuente del derecho ni resulta suficiente para la resolución de los conflictos. Para esto último será necesario acudir a normas de los diferentes niveles de gobierno, a la jurisprudencia y a las normas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Adicionalmente, y esto es fundamental, estamos obligados a contrastar todas esas disposiciones legales con la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad (integrado también por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la SCP 110/2010-R), que le dan unidad al sistema jurídico y son su fuente de validez.

Paso. 6. Análisis competencial de las demandas social y sectoriales

Antes de llevar adelante el taller, el moderador o moderadora deberá solicitar a los actores del nivel operativo de conducción de la plataforma la información del sector que se haya sistematizado en la Etapa Prelegislativa. Esto con el fin de identificar todas las demandas de los actores y por ende todas las expectativas respecto de la norma.

En un ejercicio de gabinete, antes de dar inicio al taller, el moderador o moderadora debe preparar el material didáctico (sugerimos utilizar tarjetas) que permita identificar la relación que existe entre las demandas del sector y las competencias de la ETA. Con este material, será posible realizar una dinámica participativa con los actores en el desarrollo del taller.

Durante el taller, el o la responsable de la moderación deberá comenzar con una descripción de los tipos de competencias que establece la CPE:

- Privativas: aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- Exclusivas: aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

³³ En cumplimiento al Estatuto Autónomo de Raqaypampa, el 8 de junio de 2017, los pobladores de Raqaypampa eligieron a sus autoridades para el GAIOC bajo la figura de democracia comunitaria. De esta manera se daba inicio a la gestión del primer gobierno autónomo indígena originario campesino vía territorio. El mismo entro en vigencia y ejercicio el 4 de enero de 2018. Ver la cartilla "Proceso de construcción de la autonomía indígena originario campesina (vía territorio) y proceso de gestión administrativa y la transición del área de salud del primer gobierno indígena originario campesino (experiencia de Raqaypampa)", 2018.

- Concurrentes: aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado, y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- Compartidas: aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a sus características y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.



Los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre los tipos de competencias se encuentran explicados en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural. Tipología competencial. Punto 5: Tipología competencial (Pág. 34 a 42).

Luego del ejercicio de los cuatro tipos de competencias, cuando los actores comprendan con claridad estos conceptos, corresponderá distribuir a los participantes las tarjetas que describen las demandas sistematizadas del sector, y se los invitará a relacionar demandas y competencias de la ETA, una por una.

Con este ejercicio será posible identificar las demandas que pueden resolverse con una norma, si la ETA tiene la titularidad de la facultad legislativa o reglamentaria correspondiente.

También será posible identificar aquellas demandas que no son competencia de la ETA. Al respecto, debe insistirse en identificar y determinar el nivel de gobierno competente, a fin de que los actores interesados puedan realizar las gestiones necesarias ante dichos niveles de gobierno y resolver sus demandas.

Con este ejercicio delimitamos los contenidos de la futura norma, en el marco de las competencias de la ETA. Al mismo tiempo, desestimamos aquellas demandas cuya gestión corresponde a otros niveles. De esta manera, los actores tienen una imagen clara de aquello que puede resolver la ETA con la ley o reglamento, y de aquello que escapa a su responsabilidad.

Herramienta 9



6.1.2. Herramienta “Técnica legislativa” (Gestión del Conocimiento)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo - Función	<p>Tiene como objetivo generar conocimientos de técnica legislativa entre los actores de la plataforma o sistema de cooperación, para una correcta elaboración de la norma.</p>
Elementos clave de la herramienta	<p>Debe aplicarse en todos los procesos de desarrollo normativo, en presencia de todos los actores, antes de iniciar la redacción de contenidos de la norma.</p> <p>Esta herramienta se aplica en el marco de la gestión del conocimiento al interior del sistema de cooperación, con el fin de que todos los involucrados conozcan las reglas y técnicas más importantes de elaboración de normas. De esta manera se busca garantizar que la participación de los actores en el proceso goce de un alto nivel técnico.</p> <p>Su aplicación debe ser dinámica y debe estar dirigida por un moderador o moderadora experta que garantice la participación de los actores y capte su interés. El moderador debe lograr que los temas jurídicos sean accesibles y fáciles de aprehender.</p> <p>La aplicación de esta herramienta debe garantizar que la participación no se limite a la mera presencia de los actores, sino que su intervención sea activa y protagónica en los debates de construcción de los contenidos de la norma.</p>
Escenarios de aplicación de la herramienta	<p>Taller con actores clave, primarios y secundarios.</p>

Medios auxiliares para la aplicación de las herramientas

Documentos de técnica legislativa.
Normativa referente a los procesos legislativos (leyes de procedimiento legislativo, Decreto de técnica legislativa, etc.).
Tablón de notas y rotafolio, material para la moderación (marcadores, tarjetas, etc).
También se debe contar con la presencia de un moderador o moderadora experta y de otros expositores o expositoras, si fuera necesario.

Observaciones a tener en cuenta

El dinamismo, claridad y facilidad con que el moderador imparta las reglas técnicas legislativas será determinante para que los actores construyan los contenidos de la norma de forma protagónica y se apropien de la misma.
Es una herramienta que fortalece las capacidades técnicas de los participantes, por lo que, si fuera posible, sería importante extender algún certificado de participación, a fin de motivar a los actores.
El moderador o moderadora experta debe utilizar un lenguaje comprensible, ágil y dinámico, para que pueda llegar de la misma manera a los diferentes actores, quienes poseerán, sin duda, diferentes características y niveles de formación.

Descripción

Para iniciar la descripción de esta herramienta conviene definir lo que entendemos por técnica legislativa. Para ello podemos apoyarnos en las siguientes definiciones:

- Para Pablo Gordillo Arriaga, “la técnica legislativa es el conjunto de reglas a las cuales debe supeditar su conducta el legislador para la correcta preparación, formulación, e interpretación de la ley”.
- Para Aníbal Bascuñán Valdez, “la técnica legislativa es el conjunto de reglas a las que se debe ajustar la conducta funcional del legislador, para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes” (1960, 202).
- De acuerdo a un documento del SEA, “es una técnica que da por resultado la armonización jurídico-técnica de una ley en sí mismo y en relación con otras normas” (SEA 2014, 43).

Estas definiciones insisten en la idea de que un proceso legislativo no comienza ni concluye con la redacción de la norma. Al contrario, tal como hemos señalado en este documento, un proceso legislativo se enmarca en tres momentos: preparación (etapa prelegislativa), formulación (etapa legislativa) e interpretación (etapa postlegislativa).

La técnica legislativa ha superado su concepción originaria, cuando se la concebía como el arte de redactar correctamente los preceptos jurídicos. La complejidad social y jurídica ha impulsado una nueva forma de legislación, tanto desde el punto de vista formal como material. Por esta razón, todo proceso de elaboración de normas debe apuntar a obtener un anteproyecto de ley que pueda considerarse correcto en cuanto a su forma y fondo.

De ese modo, la preocupación de la técnica legislativa no reside solamente en una cuestión lingüística y de forma, sino también en aspectos materiales que garanticen que las normas elaboradas se inserten de manera correcta en el ordenamiento jurídico y que cumplan con los cánones constitucionales y legales³⁴. Este documento propone herramientas para garantizar que esto ocurra. No obstante, la presente herramienta se enfocará en establecer y desarrollar capacidades, conocimientos y destrezas entre los actores de la Plataforma, en particular en lo que se refiere a las reglas específicas de redacción normativa. Con esto se busca que los actores participen, complementen, aseguren y multipliquen las soluciones, a la hora de redactar los contenidos de la norma.



Recuérdese que los contenidos teóricos sobre la teoría de la legislación y los tipos de racionalidad legislativa se encuentran explicado en el apartado segundo del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre la teoría de la legislación. Legislación y constitucionalismo contemporáneo; ¿De qué trata la teoría de la legislación?. Posturas sobre el alcance de la teoría de la legislación, entre otras temáticas (Pág. 48 a 50).

Es por esta razón que la herramienta debe ser aplicada antes de iniciar la redacción de los contenidos del anteproyecto de norma. Durante su aplicación, corresponderá desarrollar, como mínimo, los siguientes contenidos, que se encuentran expuestos de manera amplia en el Apartado tercero del Documento 3, Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa:

- i) Tipos de normas que emanan del régimen autonómico.
- ii) Los principios de aplicación normativa.
- iii) La estructura de la norma.
- iv) Los contenidos de la norma.
- v) Las reglas de redacción y dinámica legislativa.
- vi) La motivación y fundamentación de la norma.
- vii) Elementos transversales (género, interculturalidad).

Posteriormente, se procederá a explicar la parte metodológica y procedimental de la herramienta, recordando que el soporte teórico de la misma se ha desarrollado en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa.

³⁴Revisar el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre la teoría de la legislación.

Procedimiento

Paso 1. Organización del taller con los actores de la plataforma o sistema de cooperación

En el taller organizado para la aplicación de la herramienta “Análisis competencial” se aplicará también la herramienta “Técnica legislativa”. Ambos contenidos deben ser impartidos de manera consecutiva entre los actores de la plataforma para que éstos tengan una comprensión completa de todos los elementos necesarios para la redacción de una norma.

Al igual que la anterior herramienta es necesario contar con un moderador o moderadora experta en descentralización y en técnica legislativa para que las capacidades de los actores sean desarrolladas a partir de una metodología de exposición dialogada, transmitiendo los contenidos necesarios de manera didáctica y participativa. El moderador o moderadora experta puede ser un funcionario público de la ETA, pero también puede invitarse a expertos y expertas de otras instituciones especializadas como el Servicio Estatal de Autonomías o el Viceministerio de Autonomías u otros organismos dedicados a este tema.

El moderador o moderadora debe presentar a los actores de la plataforma los siguientes contenidos:

- i) Técnica legislativa en un sistema jurídico plural.
- ii) Tipos de normas que emanan de las ETA.
- iii) Elementos esenciales de la técnica legislativa.
- iv) Reglas de redacción de los contenidos de la norma.
- v) Dinámica legislativa.

Estos contenidos se encuentran ampliamente desarrollados en la Documento 3. En el acápite de Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa

Paso 2. Introducción a la técnica legislativa en un sistema jurídico plural

El moderador experto, deberá explicar a los actores participantes que el modelo de Estado Plurinacional con autonomías rompió con el monopolio legislativo que gozaba el nivel central del Estado, luego de que la CPE otorgara facultades legislativas a los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas.

En ese sentido, todos los niveles de gobierno deben asegurarse de emitir normas únicamente en el ámbito de sus competencias, pero además deben emitir normas de calidad, pues las mismas serán parte del ordenamiento jurídico boliviano. Por ello, la producción normativa a nivel subnacional debe tomar en cuenta las reglas necesarias que garanticen contenidos jurídicos y técnicamente armónicos. (Para profundizar más revisar el Apartado 3 del Documento 3: Fundamentos teóricos de técnica legislativa).

Paso 3. Tipos de normas que emanan de las ETAs

Posteriormente a una explicación de los elementos más importantes de la técnica legislativa, en un sistema plural como el boliviano, el o la moderadora debe compartir con los actores participantes los tipos de normas que emanan de las ETAs. Recordando que, de conformidad con el diseño constitucional establecido en el Art. 410 de la CPE, podemos distinguir los diferentes tipos de normas subnacionales:

- Normativa pactada: Estatutos y Cartas Orgánicas
- Normativa de los Órganos Legislativos: Leyes departamentales, leyes municipales y leyes indígenas (de igual rango constitucional)³⁵
- Normativa de los Órganos Ejecutivos: Decretos, reglamentos y resoluciones.

En ese sentido, el moderador o moderadora experta deberá hacer una presentación de los tipos de normas subnacionales, con apoyo del panel y las tarjetas o fichas. Será necesario también describir sus características y naturaleza:

Estatutos y cartas Orgánicas: Normas institucionales básicas de las ETAs, de naturaleza rígida, contenidos pactado, que gozan de preeminencia sobre la legislación autonómica.

Leyes autonómicas: Disposiciones que emanan de aquellos órganos públicos subnacionales que tienen para sí el ejercicio de la facultad legislativa, en observancia estricta del procedimiento, requisitos y formalidades establecidas. Los órganos legislativos de las ETAs sólo pueden ejercer su facultad legislativa sobre las competencias exclusivas y compartidas.

Decretos: Son normas emitidas por el Órgano Ejecutivo de cualquier nivel de gobierno y que, generalmente, posee un contenido reglamentario de ley. Es por esto que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes (SEA 2014, 15). Los decretos reglamentarios son entendidos como el conjunto de reglas o preceptos que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula (SCP 1714/2012).



Para profundizar puede revisarse los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre las normas institucionales básicas en el régimen autonómico se encuentran explicados en el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Tipos de normas que emanan de régimen autonómico, estatutos y cartas orgánicas (Pág. 66 a 67).

³⁵ Cabe aclarar que en cuanto a la legislación que emana de los diferentes órganos legislativos no existe un orden de jerarquía entre la legislación que emana de los diferentes niveles de gobierno. Esto porque las entidades territoriales autónomas (autonomía departamental, municipal, indígena originario campesino y regional) no se encuentran subordinadas entre sí y poseen igual rango constitucional.

Existen dos clases de decretos: 1. **Los Decretos Ejecutivos** que los emiten las máximas autoridades ejecutivas de un nivel de gobierno, y por tanto, sólo las firman estas autoridades: El Presidente, Decreto Presidencial; el Gobernador, Decreto Gubernamental Departamental; el Alcalde, Decreto Edil. 2. **Los Decretos Supremos (nivel central del Estado)** son emitidos por el Presidente y sus Ministros, **los Decretos Departamentales** por el Gobernador y sus Secretarios, y los **Decretos Municipales** emitidos por el Alcalde y sus Secretarios o Directores; debiendo llevar las firmas de todos ellos.

Resoluciones: Son normas de carácter administrativo e interno. Son emitidas por cualquiera de los órganos públicos de la ETA. Generalmente sirven para organizar, autorizar, aprobar cuestiones referentes a temas internos de la ETA o de los funcionarios públicos de la misma.

Ordenanzas: En el marco de la anterior CPE, los concejos municipales eran órganos deliberativos carentes de la facultad legislativa, pero con la potestad emitir normativa de carácter reglamentario, como las ordenanzas municipales. Las ordenanzas municipales servían a los gobiernos municipales para reglamentar las atribuciones que la Ley 2028, Ley de Municipalidades, les había asignado. Ese marco normativo cambió con la nueva CPE, cuando dotó de facultad legislativa a los concejos municipales. De esta manera las ordenanzas municipales sólo pueden ser entendidas como normas de carácter interno que no pueden suplir a las leyes municipales.



Puede revisarse los contenidos teóricos y el desarrollo jurisprudencial sobre las leyes autonómicas y demás disposiciones en el régimen autonómico se encuentran explicados en el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Tipos de normas que emanan de régimen autonómico. Leyes (Pág. 68 a 69).

Paso 4. Elementos esenciales de la técnica legislativas

El experto o experta responsable de la moderación debe impartir una serie contenidos a los actores participantes, para fortalecer sus competencias y destrezas en la materia, y de esta manera garantizar su participación estratégica a la hora de redactar los contenidos del anteproyecto de norma.

Este paso, relacionado con los elementos esenciales de la técnica legislativa, implica una exposición explicativa de todos los contenidos de la norma, y la manera de encararlos al momento de su redacción o elaboración. Para su desarrollo y explicación, el moderador experto puede acudir a revisar el Documento 3 de Fundamentos Teóricos, con los cuales podrá apoyar su presentación. También puede utilizar el tablero y fichas para su explicación, de igual manera puede recurrir a realizar su presentación en Power Point.

Los elementos esenciales de la técnica legislativa son los siguientes:

1. El preámbulo o exposición de motivos: El preámbulo o exposición de motivos presenta los antecedentes de la ley, sus objetivos, fundamentos, alcances, marco legal, finalidades y condiciones de aplicabilidad.

Es la exposición de la problemática o necesidad social que ha determinado el interés de la legisladora o el legislador para proyectar una solución legislativa.

Las Constituciones poseen por lo general un Preámbulo de contenidos de carácter más bien político. Por su parte, las leyes contienen una Exposición de Motivos que tiene un carácter más técnico y descriptivo. Los Decretos por su parte, tienen una Exposición de Motivos o considerandos de carácter más jurídico.



Sobre el preámbulo de la Ley revisar el explicado en el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Tipos de normas que emanan de régimen autonómico. Estructura de la Ley (Pág. 74 a 75).

2. **El título de la ley:** El título identifica e individualiza a la ley en relación a otras leyes de igual o superior jerarquía normativa. La identidad de la ley se integra de cuatro elementos:

- **Categoría Normativa:** permite identificar el origen de la ley (nacional, departamental, municipal), o establecer su categoría o tipo de norma (ley declarativa, ley de desarrollo, ley procedimental, etc.). Ej. Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- **Número:** permite identificar la ley en orden correlativo de producción. Por ejemplo, Ley No 031, Ley Marco de Autonomía y Descentralización.
- **Fecha:** corresponde a la promulgación por el Órgano Ejecutivo, que determina su entrada en vigencia. Ley No 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de 19 de julio de 2010.
- **Denominación o nombre de la Ley:** identifica de manera clara y sencilla el objeto de la regulación, o establece alguna idea relevante referida al sector a ser regulado. Ej. Ley No 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, "Andrés Báñez", de 19 de Julio de 2010. Otro Ej. "Ley de Revolución Productiva".



Sobre el Título de la ley y sus contenidos puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Estructura de la ley (Pág. 75 a 76).

3. **El objeto de la Ley:** Es la materia específica sobre la que se legisla. El objeto es aquello sobre lo que se regula, y no debe confundirse con el objetivo o fin de la ley, que es aquello que se desea conseguir con la regulación.

Una clara definición del objeto garantiza que el contenido de la ley esté completo y evita que se regulen situaciones ajenas al mismo. El objeto debe ser único, fáctico y viable.



Sobre el objeto de la ley y sus contenidos puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Estructura de la ley y Objeto de la Ley (Pág. 80 a 81).

4. **El estructura de la Ley:** refleja el orden lógico de la construcción de su contenido. Va de lo general a lo particular, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo adjetivo, de lo abstracto a lo concreto.

La estructura de la Ley es el esqueleto de la norma, mismo que revela un orden que incluye ciertas categorías, de acuerdo a la extensión de los contenidos:

- **Libro:** cuando la norma es muy extensa se divide en libros. Por Ej. El Código Civil tiene cinco libros (Libro 1 De las Personas, Libro 2 De los bienes de la Propiedad y de los Derechos Reales sobre la cosa ajena, Libro 3 De las Obligaciones, Libro 4 De las Sucesiones por causa de muerte, Libro 5 Del ejercicio protección y extinción de los derechos).
- **Parte:** se utiliza cuando la norma tiene muchos contenidos. Por Ej. La CPE tiene cinco Partes (Primera Parte Bases Fundamentales del Estado, Derechos Deberes y Garantías, Segunda Parte Estructura y Organización Funcional del Estado, Tercera Parte Estructura y Organización Territorial del Estado, Cuarta Parte Organización Económica del Estado, Quinta Parte Jerarquía normativa y reforma de la Constitución)
- **Título:** se utiliza para normas de mediano contenido. Por Ej. La LMAD (Título I Disposiciones Generales, Título II Bases de la Organización Territorial, Título III Tipos de Autonomía, Título IV Procedimiento de Acceso a la Autonomía y Elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, Título V Régimen Competencial, Título VI Régimen Económico Financiero, Título VII Coordinación entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, Título VIII Marco General de la Participación y Control Social en las Entidades Territoriales Autónomas)
- **Capítulo:** se utiliza para dividir o estructurar normas de contenidos cortos.
- **Artículo:** es la unidad normativa básica, elemental y fundamental de la ley. Es el núcleo que contiene los mandatos de una norma.

- **Parágrafo:** son divisiones más claras dentro del artículo que expresan diferentes ideas sobre un mismo tema, es recomendable hasta un máximo de cuatro párrafos por artículo.
- **Párrafo:** manera excepcional los mandatos pueden estar separados en ideas a partir de párrafos.
- **Numeral:** son divisiones del artículo que pueden estar ubicadas dentro del párrafo o directamente dentro del artículo. Se utilizan para enumerar una serie de atribuciones, obligaciones, facultades, requisitos, etc. que en un artículo sean nombrados.
- **Incisos:** son la mínima división dentro del texto de una ley, deben estar ubicados dentro de un numeral.



Sobre los contenidos de la estructura de la ley, desde el enfoque de su ordenamiento puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Estructura de la ley (Pág. 76 a 78).

5. **El contenido de la Ley:** se trata de decisiones legislativas que proponen opciones para solucionar un problema o necesidad social o sectorial. La redacción de los contenidos debe seguir una lógica y orden que desarrolle los mandatos en disposiciones preliminares, generales y especiales. Existen varios tipos de contenidos: Disposiciones Generales, Disposiciones Especiales, Disposiciones Sustantivas, Disposiciones Adjetivas, Disposiciones Orgánicas, Disposiciones Sancionatorias, Disposiciones Prohibitorias, Disposiciones Transitorias, Disposiciones Finales, etc.



Sobre los diferentes tipos de disposiciones que forman parte del contenido de la ley puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. El contenido de la ley (Pág. 83 a 88).

6. **El artículo de la Ley:** El artículo es la unidad básica de la ley y contiene normalmente una idea o solución normativa. Los artículos, enlazados entre sí, forman los Capítulos, que a su vez configuran los Títulos, las Partes y los Libros, cuando corresponda.



Sobre el artículo como unidad básica y su estructuración puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Estructura de la ley, desde el enfoque de su ordenamiento (Pág. 76).

7. **La parte final de la Ley:** En la parte final de la ley se define el tránsito de un régimen anterior a uno nuevo, se dejan sin efecto disposiciones anteriores y se complementa el sentido del cuerpo principal para así garantizar su eficaz aplicación.



Sobre la parte final de la Ley puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Estructura de la ley, desde el enfoque de su ordenamiento. Contenido de la Ley (Pág. 85 a 88).

Al finalizar el ejercicio, deben haber quedado claros todos estos elementos entre los actores participantes. Es necesario exponer el contenido del ejercicio, preferentemente en un tablero accesible a todos los participantes. El tablero debe contener o reflejar las ideas centrales o fuerza para que sean constantemente recordadas por los actores participantes al momento de redactar la ley.

Paso 5. Reglas de redacción y ortografía de los contenidos de una norma

El moderador o moderadora experta también debe impartir a los actores participantes conocimientos respecto de determinadas reglas de redacción de contenidos de la norma, debiendo hacer énfasis en lo siguiente:

- Redactar claramente
- Escribir párrafos breves
- Utilizar el tiempo presente, a menos que sea necesario el tiempo futuro
- Utilizar el tiempo pasado sólo cuando se trate de actos anteriores a la ley
- Utilizar los mismos términos para los mismos conceptos

- Estructurar oraciones que sigan el orden sujeto/verbo/predicado. Es indispensable identificar al responsable de cumplir o hacer cumplir el mandato (sujeto), la acción con la que se pretende dar solución al problema o demanda social o sectorial (verbo), y el cómo se logrará específicamente este propósito (predicado). La falta de alguno de estos tres elementos puede causar inseguridad jurídica.

Por otro lado, el moderador o moderadora experta también deberá exponer determinadas reglas de ortografía necesarias para la redacción del proyecto de norma. Podemos mencionar las siguientes:

- Fechas: el día se escribe en cifras arábigas, los meses y la hora se escriben con letras, el año lleva cuatro cifras.
- Números: se escriben en forma literal, seguidos del número en cifras entre paréntesis.
- Paréntesis: evitar su uso porque provocan que las oraciones sean demasiado extensas, salvo para cerrar siglas, números en cifras y epígrafes de los artículos.
- Abreviaturas: en la redacción de normas deben evitarse las abreviaturas.
- Mayúsculas: en la ley deberán estar escritas con mayúsculas las palabras Libro, Título, Capítulo, Sección y su correspondiente numeración.

Recordemos que se trata de una herramienta de gestión del conocimiento que pretende fortalecer las capacidades de los actores en técnica legislativa. Es por esto que el experto moderador deberá aplicar una metodología dinámica que garantice la participación dialógica a la hora de impartir la información y los conocimientos. Por esta razón, se sugiere que los contenidos no sean ampulosos, debiendo ser seleccionados cuidadosamente. Si la persona responsable de la moderación considera necesario ampliar los contenidos, podrá hacerlo luego de revisar los elementos teóricos desarrollados en el Apartado tercero del Documento 3. Fundamentos teóricos de técnica legislativa.

Paso 6. Dinámica legislativa

El moderador o moderadora también deberá referirse a la dinámica legislativa; es decir al trayecto o decurso de las leyes desde su inicio hasta su pérdida de vigencia. En mérito a ello, se puede caracterizar los siguientes periodos por los que puede pasar una ley: i) inicio de la ley, ii) vigencia, iii) modificación, iv) caducidad de la ley, v) derogación, y vi) restablecimiento.



Sobre los periodos que caracterizan la dinámica legislativa puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Dinámica legislativa (Pág. 92 a 94).

Paso 7. Elementos transversales (Género, interculturalidad)

El experto o experta también señalará que, con el nuevo modelo de Estado y la vigencia normativa del bloque de constitucionalidad, el carácter medular de los derechos, principios, valores y garantías (parte dogmática de la Constitución) forma parte de la técnica legislativa, así como leyes que valoran impacto de género, generacional e interculturalidad.

Esto significa que, a tiempo de concebir una solución legislativa para una necesidad o problemática social, será necesario valorar, en el proyecto de elaboración normativa, si la respuesta normativa contribuirá, por su naturaleza, a eliminar o al menos minimizar desigualdades entre mujeres y hombres, desigualdades generacionales, e interculturales, para así dar cumplimiento a las políticas públicas de igualdad que haya establecido el Estado.



Sobre los elementos transversales de género e interculturalidad puede revisarse el apartado tercero del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa. Elementos transversales. (Pág. 100 a 101).



6.1.3. Herramienta “Redacción del contenido”

(Gestión del Conocimiento)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo-Función	Redactar el contenido del proyecto de norma de forma participativa.
Aplicación	<p>Se aplica una vez concluida la gestión de conocimientos desarrollada con las herramientas “Análisis competencial” y “Técnica legislativa”. Esto significa que primero deben consolidarse los elementos técnicos en los actores de la plataforma y sistema de cooperación para posteriormente dar inicio a la redacción colectiva de los contenidos de la norma.</p> <p>La redacción del contenido comienza con el diseño colectivo, con participación de todos los actores del esqueleto de la norma (ley o reglamento). Con ello se busca ordenar los contenidos en apartados (títulos o capítulos, según corresponda), de acuerdo a sus características y fines.</p> <p>Una vez diseñado el esqueleto de la norma, se prosigue con el diseño del título de la norma. Se continúa con la construcción del objeto para posteriormente avanzar de manera más fácil y delimitada con la redacción de los demás contenidos. Es muy importante que la construcción del objeto de la norma se realice de manera colectiva, debiendo existir al respecto un acuerdo categórico.</p> <p>El resto de los contenidos deberán ser redactados en mesas técnicas más reducidas, organizadas en función de las temáticas y especialidades de los actores. Finalmente se revisarán los contenidos preliminares en una mesa jurídica.</p>
Marco	Taller con actores clave, primarios y secundarios.
Medios auxiliares	<p>Documentos de técnica legislativa.</p> <p>Normativa referente a los procesos legislativos (Leyes de procedimiento legislativo, Decreto de Técnica Legislativa, etc.).</p> <p>Normativa necesaria (CPE, LMAD, Leyes y Decretos Sectoriales).</p> <p>Información sistematizada de las demandas y necesidades del Sector.</p> <p>Tablón de Notas y Rotafolio.</p> <p>Material para la moderación (marcadores, tarjetas, etc.), computadora y proyector.</p> <p>También se debe contar con un moderador o moderadora experta y una persona responsable de la sistematización o redactor.</p>

Observaciones

Esta herramienta debe promover el debate e intervención protagónica de todos los actores. Es importante insistir en que la participación de los mismos no puede reducirse únicamente a su presencia durante el proceso. Dicho proceso debe condensar las demandas, sentires y visiones que los actores compartan.

Con esta herramienta se legitiman los mandatos contenidos en la norma.

El instrumento de verificación de esta herramienta es el proyecto preliminar de la norma.

Descripción

Esta herramienta debe implementarse después de la aplicación de las herramientas “Análisis competencial” y “Técnica legislativa”. Cabe recordar que, gracias a estas últimas, los actores habrán adquirido los conocimientos necesarios para redactar activa y participativamente los contenidos del anteproyecto de norma. Además, la aplicación de la herramienta “Análisis competencial” habrá permitido identificar aquellas competencias de titularidad de la ETA, ejercicio que facilitará una delimitación precisa de los contenidos del anteproyecto. Adicionalmente, contribuirá a seleccionar únicamente aquellos elementos que cuenten con respaldo competencial para considerarlos como mandatos normativos.

Un proceso de elaboración participativa de la norma es un mecanismo de ejercicio de democracia participativa, a través del cual se materializa el empoderamiento de la sociedad civil en los contenidos de una norma. Es por esta razón que la metodología que el moderador o moderadora emplee para la construcción colectiva de contenidos deberá basarse en el debate y en los consensos de voluntades de los actores de la plataforma. Sólo si se cumple con este requisito, la aplicación de dicha herramienta profundizará los niveles de democracia participativa en la proyección y planteamiento de política pública contenida en los mandatos de la norma.

La igualdad constituye un elemento clave para aplicar con éxito esta herramienta. En el proceso de construcción de la norma no pueden existir asimetrías en la participación, ni tampoco puede plantearse el debate en condiciones de desigualdad. Para ello, el moderador deberá establecer ciertas reglas de intervención y exposición de ideas. Debe afirmarse, como regla suprema, que todas las ideas son válidas y que todos los aportes son útiles.

Esta herramienta permite materializar todos los objetivos y finalidades que persiguen las herramientas utilizadas en la fase preparatoria. En efecto, la redacción del contenido se realizará en la práctica con la participación de todos los actores del sistema de cooperación.

Ante todo, los esfuerzos se concentrarán en construir el esqueleto o estructura de la norma (ley o reglamento) con la participación de todos los actores. Esto significa que se organizarán y ordenarán las necesidades y demandas en apartados (títulos o capítulos, según corresponda), para luego introducir los contenidos a partir de dos comisiones de redacción, una de carácter técnico y otra de carácter jurídico.

Para la aplicación de esta herramienta es necesario hacernos la siguiente pregunta:

¿Es necesario un lenguaje jurídico específico para elaborar una norma?

Muchas personas estiman que una norma debe redactarse en un lenguaje natural, simple y que todos los ciudadanos puedan comprender fácilmente³⁶. Para otros, en cambio, la norma debe poseer un lenguaje jurídico tecnificado³⁷.

Una fórmula razonable de redacción consistiría en partir del uso normal del lenguaje cotidiano. Esto, debido a que la claridad y accesibilidad son dos elementos íntimamente ligados con la certeza del derecho. No obstante, existen situaciones en las que el derecho posee unas características determinadas, que exigen que una parte los mensajes se construyan con la participación de especialistas y profesionales del derecho (asesores jurídicos, activistas, etc.). A pesar de ello, conviene recordar que el lenguaje jurídico tiene su origen en el lenguaje ordinario, por lo que es necesario respetar las reglas de este último.

Lo cierto es que resulta indispensable considerar que el lenguaje de las leyes es de carácter preceptivo y ordenatorio. Este lenguaje puede ser de carácter declarativo sólo en casos excepcionales. En general, las normas se redactan utilizando mandatos que imponen una conducta, la prohíben o la permiten. En ese sentido, corresponde emplear y conocer las reglas del sistema de la lengua que hagan posible la expresión lingüística de esta característica de la ley. Si este ejercicio resulta difícil para los actores, es posible derivar su redacción a la comisión jurídica únicamente. Al mismo tiempo, la comisión técnica puede avanzar en la redacción de los contenidos técnicos en un lenguaje más simple y accesible.

Las recomendaciones en este ámbito pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Encontrar un equilibrio entre las palabras de uso común y aquellas que pertenecen al léxico especializado.
- b) La elección de las palabras dependerá del grado de concreción semántica que posean.
- c) Se eliminarán las construcciones innecesarias de los textos, así como aquellas expresiones que dificulten la comprensión de la norma.

Procedimiento

Paso 1. Construcción y validación colectiva de la estructura de la norma.

Una vez aplicadas las dos herramientas de gestión del conocimiento expuestas precedentemente (análisis competencial y técnica legislativa), se puede dar inicio a la formulación de la estructura o esqueleto de la norma, como si se tratara de un ejercicio de práctica sobre todo lo aprendido.

³⁶Para evitar los problemas derivados del cambio semántico de algunas palabras, y en virtud del respeto al principio de la certeza jurídica, los redactores de las normas deben procurar no introducir palabras del lenguaje natural que no se encuentren consagradas por el uso y los diccionarios.

³⁷ Los mensajes producidos en las normas, que los legisladores dirigen a sus destinatarios, pasan generalmente por el filtro de los especialistas. La tecnificación del derecho produce aleja al ciudadano común de las leyes que debe cumplir. Esta intermediación en la transmisión de las normas podría generar un ambiente de inseguridad para los destinatarios. Sobre todo, coloca al ciudadano en una situación de dependencia para el cumplimiento de la ley, bajo el riesgo de que no se tome en cuenta la realidad concreta.

El moderador o moderadora experta debe poseer la capacidad de iniciar una dinámica participativa e inspirada en el diálogo, además de tomar en cuenta toda la información emanada de la aplicación de la herramienta "Análisis normativo competencial". Es importante recalcar que los resultados de esta última herramienta deberán seguir expuestos en el tablero donde se analizó la correspondencia entre las demandas sociales y sectoriales, y las competencias de la ETA. De esta manera, será más fácil plantear la delimitación y organización de los contenidos.

Con el apoyo de un proyector y una computadora, el moderador o moderadora, la persona responsable de la sistematización y todos los actores participantes organizarán paulatinamente los contenidos de la norma, ya sea en función de la temática o de los asuntos específicos que se pretenda normar.

Ante todo, corresponde recordar que la exposición de motivos constituye el primer elemento que debe contener la futura norma. Se trata, en efecto, del espíritu de la norma, además de la justificación técnica, jurídica y social de la misma.

El título de la norma constituye el segundo elemento. Para su construcción deberán considerarse los conocimientos desarrollados con la herramienta "Técnica legislativa". Esto significa que la titulación de la ley deberá tomar en cuenta: la categorización, la denominación, la numeración y fecha. El título es el nombre que identifica e individualiza una ley respecto de las otras. Es por esta razón que el mismo debe reflejar su contenido.

A continuación, debe establecerse el Título I o el Capítulo I (dependiendo de la amplitud de los contenidos). Este acápite deberá desarrollar necesariamente los elementos incluidos en "Disposiciones Generales". Estas Disposiciones Generales contienen:

- a) El marco constitucional o normativo.
- b) El objeto.
- c) El alcance.
- d) El ámbito de aplicación.
- e) Los fines.
- f) Los principios.
- g) Los derechos.
- h) los deberes.
- i) Las definiciones (cuando corresponda).

Finalmente, todas las demandas sociales y sectoriales deben organizarse en orden lógico y por temas, tomando en cuenta las competencias de titularidad de la ETA. De esta manera, y gracias a la información competencial emanada de la herramienta "Análisis normativo competencial", se construirán de manera participativa los demás títulos o capítulos de la norma.

Conviene tomar en cuenta que las leyes suelen contener los siguientes elementos:

- i) Disposiciones generales.
- ii) Disposiciones específicas.
- iii) Disposiciones orgánicas (a nivel institucional).
- iv) Disposiciones sustantivas.
- v) Disposiciones procedimentales.

vi) Disposiciones sancionatorias (prohibiciones y sanciones).

vii) Disposiciones transitorias.

viii) Disposiciones finales.

Una vez que se cuente con el esqueleto o estructura de la ley consensuada, la misma deberá ser presentada a todos los actores participantes para contar con su aprobación.

Paso 2. Construcción y validación colectiva del objeto de la norma.

Una vez aprobado el esqueleto o estructura de la ley, se procede a desarrollar sus contenidos, empezando por la formulación del objeto de la ley.

El moderador o moderadora debe explicar con claridad que el objeto de la ley no debe confundirse con los objetivos o finalidades de la ley. El objeto se identifica con el “qué voy a hacer” a diferencia de la finalidad de la ley que es el “para qué”. El objeto debe reflejar el contenido de la ley, debiendo ser concreto, viable y factible. El objeto no puede ser extenso ni estar redactado de manera ambigua.

Finalmente, el moderador hará hincapié en que el título, el objeto y el contenido de la norma deben guardar unidad y coherencia. No se puede poner un título que no exprese lo que se va a regular. El título de la ley debe reflejar el contenido de la norma y el objeto es el que ayuda a dar coherencia a esta unidad.

Paso 3. Conformación de comisiones de redacción de la norma.

La construcción colectiva del esqueleto o estructura de la norma debe permitir dos cosas importantes: 1. fortalecer el objetivo común de elaborar con éxito la norma, es decir, legitimar el proceso normativo y, 2. delimitar el contenido de la norma.

A partir de estos dos elementos, la construcción colectiva de la norma se facilita, y puede organizarse a partir de dos grupos de trabajo o dos comisiones de redacción: una comisión técnica y una comisión jurídica.

La Comisión técnica estará conformada por personas especialistas o poseedoras de conocimiento del sector implicado. Por ejemplo, si la ley que se redacta tiene que ver con temas agropecuarios, las personas que trabajan en los sectores agrícola, productivo, pecuario, las instituciones públicas y privadas activas en el sector deberán formar parte de dicha comisión. Esta Comisión intentará, de la mejor manera, proponer soluciones a las necesidades del sector y respuestas a sus inquietudes. Dichas propuestas se incluirán en los contenidos de la propuesta de norma. Al respecto, se construirá la propuesta utilizando un lenguaje natural, simple, pero que incluya también el vocabulario técnico propio del sector.

La Comisión jurídica, por su parte, estará conformada por los y las especialistas jurídicos de las instituciones de la plataforma o sistema de cooperación. Estas personas especialistas estarán encargadas de adecuar los contenidos propuestos por la Comisión técnica a las reglas de técnica legislativa. Además, la Comisión jurídica se encargará de revisar si los contenidos técnicos se enmarcan en las competencias de la ETA. Adicionalmente, la comisión evaluará si la redacción y la estructura de los mandatos respetan las reglas jurídicas. Como resultado del proceso, se debe lograr un anteproyecto de norma que pueda pasar los filtros del procedimiento normativo formal de la ETA.

Paso 4. Elaboración de una agenda de trabajo

Este paso se encuentra vinculado de manera muy estrecha con la herramienta “Plan operativo o ruta crítica”. En efecto, una vez conformadas las comisiones de redacción, es necesario organizar los pasos a seguir para la elaboración de los contenidos de la norma. Esto significa asignar roles, distribuir responsabilidades y establecer plazos de trabajo.

El moderador o moderadora experta puede contribuir mediante la propuesta de una ruta crítica. No obstante, son los actores de los niveles de conducción política, estratégica y operativa de la plataforma o sistema de cooperación quienes deberán encargarse de su cumplimiento. Es necesario prever, de igual manera, que la construcción de los contenidos puede requerir varias reuniones o sesiones de trabajo. Dichas reuniones deberán ser organizadas de manera periódica hasta contar con el anteproyecto de norma.

Paso 5. Redacción de la norma

La Comisión técnica deberá reunirse en talleres o reuniones de redacción. Estos talleres o reuniones serán organizados por el nivel de conducción operativa y convocados por los niveles de conducción política o estratégica de la plataforma o sistema de cooperación. Las reuniones de redacción estimarán los tiempos necesarios para consolidar un borrador de norma con contenido técnico. La metodología de construcción debe ser dialógica y participativa. Adicionalmente, cada artículo redactado debe resultar del consenso de los participantes. Dicho consenso deberá registrarse en actas firmadas por los participantes.

Luego de consolidar y consensuar un borrador de propuesta técnica, el mismo deberá ser socializado entre los miembros de la Comisión jurídica. Dicha socialización estará a cargo del nivel de conducción operativo, que además organizará las reuniones de trabajo y revisión de la Comisión jurídica. Estas reuniones se llevarán a cabo hasta contar con un anteproyecto de norma que, en una siguiente fase, será socializado y aprobado por los actores de la plataforma. La Comisión jurídica puede establecer metodología propia de revisión y trabajo, pero se sugiere que se respete el espíritu de las propuestas de la Comisión técnica. Si se realizaran cambios sustantivos, es necesaria una fundamentación técnica y jurídica de los mismos, a fin de conciliarlos en la fase de aprobación.

6.2. Cuarta fase: Aprobación, socialización y presentación formal del proyecto de norma a la ETA.

La etapa legislativa concluye con la fase de aprobación y socialización de la norma. La aprobación se refiere al acuerdo alcanzado por los actores de la plataforma o sistema de cooperación de aceptar el texto normativo en el que se ha venido trabajando. La socialización representa la posibilidad de que la norma aprobada se ponga en conocimiento de los actores que dicha norma alcanza y vincula. Ambas deben asumirse como un único acto. La socialización y la aprobación, por lo general, se producen simultáneamente cuando el proceso normativo ha seguido principios de participación y cooperación.

La aprobación y la socialización se han aplicado de manera muy positiva en los procesos implementados por el programa AIRAD. Ambos actos se cumplieron con extrema sencillez en los diferentes procesos y, en los niveles de aprobación y socialización, pudieron expresar sus pareceres casi la totalidad de actores involucrados en los procesos legislativos. La facilidad con la que se logró la aprobación y la socialización tiene que ver principalmente con la intervención constante de las personas involucradas e interesadas en la norma. De hecho, la socialización se llevó a cabo de manera ágil y con gran amplitud, gracias a la participación y seguimiento que los actores otorgaron al proceso normativo. Al respecto, corresponde señalar que, en algunos casos, la socialización en contextos de participación y cooperación se convierte en un acto puramente formal, considerando que los actores son responsables de la elaboración normativa.

No obstante, es necesario puntualizar que la aprobación y socialización se produce dentro de la plataforma o sistema de cooperación. Esto significa que la aprobación y la socialización no equivalen al cumplimiento de los procedimientos formales e institucionales para la producción de normas autonómicas. Tal y como se subrayó en la introducción, los procesos normativos que aplicaron las herramientas de esta Guía, con el apoyo del programa AIRAD, no implican una sustitución de los procedimientos institucionales. En otras palabras, su aprobación y socialización en las plataformas y sistemas de cooperación no tuvieron el valor de una aprobación formal de las normas, a fin de que pasaran a formar parte del ordenamiento jurídico. En síntesis, la aprobación y socialización representan el final de un proceso normativo que permite a determinados actores presentar una propuesta normativa a las autoridades electas y órganos deliberativos. Son estas últimas las llamadas a canalizar la propuesta a través de los conductos regulares institucionales previstos para la aprobación de normas.

Lo anterior no significa que la participación de las autoridades electas deba percibirse de forma repetitiva y pesimista. Los procesos que se llevaron a cabo en el marco del programa AIRAD incluyeron, una protagónica participación de autoridades. Esto permitió que las normas se canalicen de manera sencilla por los conductos institucionales. La intervención de estas autoridades y la legitimidad participativa que reúne un proceso normativo impulsa y, de cierto modo, presiona a las autoridades para que éstas encaminen la propuesta normativa por los conductos institucionales, de forma rápida y efectiva. De hecho, resulta obligatorio, garantizar la participación de autoridades políticas, en este tipo de procesos.

La herramienta “Diseño de procesos de negociación” y la herramienta “Revisión y validación del proyecto normativo”, hacen posible que los procesos arriben a su objetivo final: una propuesta normativa lista para ser presentada ante los órganos colegiados encargados de la emisión de normas.



6.2.1. Herramienta “Diseño de procesos de negociación”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	El objetivo de esta herramienta consiste en alcanzar acuerdos frente a intereses contrapuestos.
Función	Su función reside en la preparación e implementación de un proceso de negociación frente a escenarios de confrontación de intereses y expectativas en cuanto al proceso normativo.
Elementos clave de la herramienta	Se aplica en situaciones en las que se debatan contenidos conflictivos de la norma o cuando sea necesario llegar a acuerdos y decisiones bilaterales y multilaterales dentro del proceso normativo. Esta herramienta debe aplicarse en presencia de los representantes con poder de decisión de las instancias o sectores que tienen intereses contrapuestos con respecto a alguna de las temáticas que se pretende normar.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Entre dos y veinte participantes, en función de las instancias que deban conciliar intereses.
Medios auxiliares para aplicación de la herramienta	Cuaderno de notas y material para la moderación.

Observaciones a tomar en cuenta

Es necesario contar con un alto grado de apertura y diplomacia. Esta herramienta no puede aplicarse de forma mecánica. El arte de negociar se adquiere, por regla general, mediante la capacitación correspondiente y la experiencia.

En general, las negociaciones se desarrollan en los talleres, reuniones o mesas de trabajo donde se trabajan los contenidos de la norma. Sin embargo, si el conflicto de intereses no pudiera resolverse en estos espacios, porque podrían entorpecer el avance de los mismos, será necesario convocar a reuniones de trabajo para lograr convenios y arreglos entre las partes en conflicto.

Toda negociación debe contar con actas que registren los acuerdos alcanzados.

Descripción

La negociación es una herramienta que, en la práctica, está siempre presente en un proceso legislativo. De hecho, la negociación está presente en casi todos los espacios sociales de la vida cotidiana. Es muy común observar procesos de este tipo cuando, por ejemplo, un grupo de amigos negocia para definir el restaurante al que irán a comer. En el mismo sentido, encontramos procesos de negociación entre países, cuando éstos desean abrir sus fronteras al libre comercio. En el marco del presente documento, la negociación estará siempre dirigida a definir la repartición de algún tipo de recurso, la creación de algún tipo de política pública o institucionalidad, o para resolver algún problema o disputa entre los actores, en cuanto a la definición de algún aspecto relacionado con el proceso normativo.

Las negociaciones cuentan con ciertas características generales, que pueden ser trasladadas al ámbito de la participación normativa. Las negociaciones se producen siempre entre dos o más personas. De igual manera, reflejan siempre algún tipo de conflicto, de baja o alta intensidad, entre necesidades, intereses y deseos. Acudir a un espacio de negociación se produce por decisión propia y le sigue la posibilidad de generar acuerdos. Esto nos lleva a concebir la negociación como un proceso de “dar y recibir”: las partes deben alejarse de sus posiciones iniciales y esperar que la otra parte se conduzca de la misma manera.

Además de esas características generales, es importante mencionar que la negociación resalta la interdependencia de las partes o, lo que es lo mismo, la dependencia mutua entre ellas. En un proceso participativo de elaboración normativa, la interdependencia es mucho más fuerte, considerando que, en caso de romperse estos vínculos, el proceso legislativo corre el riesgo de paralizarse. En la concepción que proponemos, las partes o actores no son independientes entre sí. En un proceso participativo, la finalidad consiste en generar una norma precisamente en el marco de criterios de participación e inclusión. Es por este motivo que el proceso tiene la característica de sustentarse en metas relacionadas, es decir que las partes se necesitan para lograr sus objetivos y producir una norma de manera participativa.

Herramienta

11

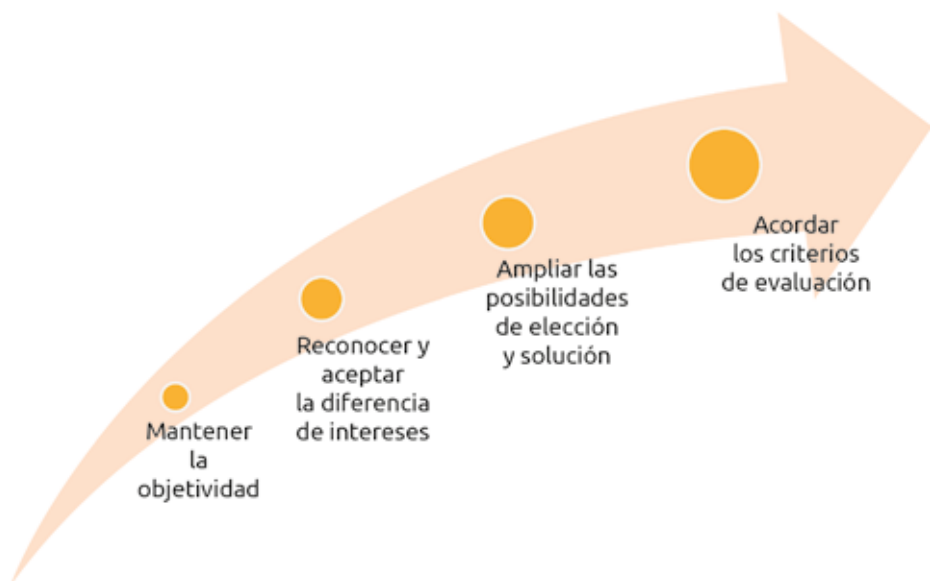
Cuarta Fase

Etapas legislativa

Lamentablemente, si estas condiciones están ausentes del proceso legislativo, es muy probable que el mismo sufra una degeneración que transforme la plataforma en un espacio de observación donde se contempla la “domesticación” mutua de los participantes. Se observa, por ejemplo, que los actores se encuentran y se aproximan con cautela a los demás, para posicionarse y recoger información. Posteriormente, de forma encubierta, llegan a acuerdos informales con otros actores o socios de cooperación o se preparan convenientemente en la organización de origen para perseguir sus propios objetivos. Esto suele indicar que los fundamentos del proceso participativo no han sido aclarados debidamente, que los actores esperan muy poco de la participación, que la competencia entre ellos es fuerte y que la confianza es escasa. Estas tendencias deben reconocerse tempranamente y debatirse al interior del proceso a través de procesos de negociación. Si esto no sucede, lo más probable es que el proceso legislativo participativo fracase.

En las negociaciones entre los actores de un proceso normativo con participación se confrontan intereses distintos pero legítimos, desde el punto de vista de cada actor. Por lo tanto, la cultura de comunicación debe constituirse de tal forma que todos los participantes deseen conservar buenas relaciones entre sí, incluso después de negociar. Esto puede lograrse cuando las negociaciones entre los actores se conducen de tal manera que se ablanden las posiciones duras, se revelen los intereses y se creen nuevos y creativos potenciales de concertación. El punto de partida para ello es el reconocimiento de aspiraciones legítimas e intereses distintos. Si las aspiraciones e intereses de todos los involucrados se expresan con precisión, es posible llegar a nuevos acuerdos. Hacer realidad estas posibilidades depende – entre otros – de la exploración y aceptación continua de nuevas perspectivas y elementos de negociación durante el proceso.

Si bien esto puede resultar convincente, ninguna negociación real sigue exactamente este modelo. Las negociaciones se ven afectadas por las influencias del lugar y del momento y, sobre todo, por los propios involucrados, cuyas distintas orientaciones culturales, capacidades y estrategias, más o menos transparentes, intervienen en el proceso. El desenlace será exitoso si se logra estructurar el proceso con claridad y se incluye a todos los actores. Adicionalmente, existirá una negociación en cuanto a cómo llevar la negociación. Mientras menos transparente sea el avance del proceso, más urgente será recordar algunos principios básicos de la negociación:



- **Mantener la objetividad:** Antes de atribuir un conflicto a alguna de las partes o actores, es importante recordar que tal actitud puede resultar de concentrarse en las personas y sus posiciones, en lugar de los contenidos. En cada negociación, es importante prestar atención al objeto del proceso normativo y sus objetivos. Puede que alcanzar esta meta implique seguir rodeos inevitables, que será necesario aceptar. En algunos casos, es posible que las personas involucradas expongan primero sus percepciones recíprocas, a fin de calmar su enojo.
- **Reconocer y aceptar las diferencias de intereses:** A menudo, las personas involucradas tienden a no formular claramente sus intereses divergentes. Es importante reconocer que los diferentes actores pueden tener intereses distintos y que es su derecho abogar por ellos al momento de negociar. Este aspecto debe desarrollarse durante el propio proceso de negociación.
- **Ampliar las posibilidades de elección y solución.** Cuanto más se explore el objeto de la negociación desde distintas perspectivas, tanto mayor será el flujo de información que enriquezca el mismo. Para alcanzar este fin, puede resultar útil consultar a terceros, a objeto de ampliar las opciones y posibilidades de solución.
- **Acordar los criterios de evaluación.** A fin de evaluar las distintas variantes de solución, la negociación puede concentrarse en acordar criterios de evaluación. Esto permite revelar los posibles beneficios de la solución para las contrapartes y sus consecuencias a largo plazo.

Procedimiento



Si dentro del proceso de elaboración participativa de una norma surgen conflictos de intereses, se sugiere abordar la negociación tomando en cuenta los principios anteriormente descritos. Se aplicarán los mismos siguiendo los siguientes pasos:

Paso 1: Ocuparse de las distintas posiciones y los intereses divergentes

Es conveniente establecer, junto a los actores en conflicto, que existe una distinción entre las posiciones respectivas y el objeto de negociación. Para ello, se tomarán turnos para exponer claramente los intereses relacionados con dicho objeto de negociación. Un buen proceso de negociación requiere que todas las partes presenten la posición propia de manera clara y comprensible y que expliquen los argumentos que fundamentan su posición.

Paso 2: Ocuparse del objeto de negociación

Se sugiere abordar la negociación a partir del análisis conjunto del objeto del proceso normativo. En este paso, puede resultar ventajoso recopilar más informaciones o también consultar a expertos. El sentimiento de haber descubierto juntos estas nuevas informaciones sirve de preparación para el siguiente paso.

Paso 3: Explorar los intereses comunes

Para llegar realmente a buenos resultados de negociación, es conveniente ocuparse de los intereses comunes. ¿Qué es lo que las partes de la negociación desean alcanzar conjuntamente? ¿Qué visiones del proyecto de norma comparten? En este paso se sientan las bases para una confianza recíproca.

Paso 4: Desarrollar opciones de elección y solución

En este paso no es aconsejable precipitarse para elegir una solución, sino más bien aprovechar todas las nuevas informaciones sobre el objeto, a fin de hallar opciones y soluciones alternativas. Incluso vale la pena fomentar específicamente esta creatividad, porque al surgir nuevas opciones ambas partes tendrán la impresión de que sólo hace falta desarrollar criterios de evaluación adecuados para la selección.

Paso 5: Acordar criterios de evaluación

A continuación, se acuerdan los criterios que servirán para evaluar las variantes de solución. La evaluación conjunta y la selección de opciones de solución pueden llevar a incluir hábilmente ciertas compensaciones que disipen cualquier rastro de malestar residual ligado a determinados aspectos de los pasos precedentes.

Paso 6: Seleccionar la opción

Para finalizar, las partes involucradas se basan en la evaluación para seleccionar la opción que consideran apropiada. A continuación, se acuerdan otras medidas para su implementación.





6.2.1. Herramienta “Revisión, validación del proyecto normativo, y presentación formal a la ETA”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	Aprobar el proyecto normativo en la plataforma o sistema de cooperación y presentarlo a las instancias correspondientes de la ETA.
Función	Dar a conocer y legitimar los contenidos de la norma con todos los sectores vinculados a la misma, a fin de presentarla formalmente a la ETA.
Elementos clave de la herramienta	Una vez se tenga un proyecto de norma (ley o reglamento) consolidado y aprobado por las instancias o mesas técnicas de la plataforma o sistema de cooperación, se debe dar a conocer el mismo a todos los actores del Sistema. También puede ampliarse la socialización a otros interesados, si corresponde. Esta herramienta debe permitir el debate de los contenidos del proyecto, por lo que primero deberá realizarse una revisión en grande y otra en detalle de todos los artículos del mismo.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Taller, cumbre o ampliado en la que participen actores clave, primarios, secundarios y ciudadanía interesada o que se vea afectada por el proyecto normativo.

Medios auxiliares para la aplicación de las herramientas

Documentos de técnica legislativa, normativa referente a los procesos legislativos (Leyes de procedimiento legislativo, decreto de técnica legislativa, etc.).

Normativa necesaria (CPE, LMAD, Leyes y Decretos Sectoriales).

Información sistematizada de las demandas y necesidades del Sector.

Tablón y cuaderno de notas, material para la moderación (marcadores, tarjetas, etc.), computadora y proyector.

También se debe contar con la presencia de un moderador o moderadora y de una persona responsable de la sistematización o redactor.

Observaciones a tener en cuenta

El proyecto de norma puede validarse en diferentes espacios, en función de las características propias del proceso, por ejemplo: cumbres regionales, ampliados municipales, ampliados sectoriales, juntas vecinales, etc.

Las actas de conformidad de contenidos constituyen el instrumento de validación de esta herramienta. Dichas actas de conformidad deben estar firmadas por todos los participantes.

Descripción

El espacio generado por la herramienta “Revisión y validación del proyecto normativo” está compuesto por la plataforma, y otros actores decididos a intervenir o que deben hacerlo si corresponde. En dicho espacio se revisan, debaten y validan los contenidos del proyecto de norma.

La metodología utilizada es similar a la de un Órgano Legislativo y consiste en una revisión en grande y otra en detalle. La revisión en grande consiste en atender el proyecto normativo de manera general. La revisión en detalle implica evaluar cada una de las disposiciones normativas e incluye la definición de la redacción del texto final.

a validación, por su parte, implica la aprobación que recibe el proyecto normativo por todos los actores que se involucran en esta etapa. De este modo, la revisión y validación del proyecto normativo vienen a constituir la fase final del proceso. El anteproyecto se refrenda con la debida legitimidad de los actores involucrados, elemento que debe constar en las actas firmadas por todos los actores .

Los medios empleados para la revisión y la validación del proyecto normativo consisten en la organización de encuentros, talleres, ampliados o asambleas. En muchas ocasiones, estos encuentros estarán conformados por los actores que componen las plataformas, En otras circunstancias, se convocará a una mayor cantidad de personas, en particular a aquellas que participaron a través de representantes, a través de un contacto directo, fluido y de manera local.

Procedimiento

Paso 1: Convocatoria y distribución del proyecto normativo

El primer paso de esta herramienta consiste convocar ampliamente a los diversos actores involucrados. La organización estará a cargo del nivel de conducción operativo, en tanto que la convocatoria o invitación estará bajo la responsabilidad de los niveles de conducción política o estratégica de la plataforma. Al efectuar la convocatoria para la revisión en grande y detalle del proyecto normativo, se debe distribuir el proyecto normativo a través de copias legibles y validadas por los actores de la plataforma.

Paso 2: Revisión en grande y en detalle

Un moderador o moderadora será responsable de que la revisión en grande y en detalle se efectúe de manera fluida y sin interrupciones innecesarias. Las observaciones que se recojan deben ser recopiladas, sistematizadas y corregidas, para ser tratadas posteriormente.

Paso 3: Aprobación

La metodología utilizada es similar a la de un órgano legislativo y consiste en una revisión en grande y otra en detalle de los contenidos del anteproyecto. La revisión en grande consiste en evaluar el proyecto normativo de manera general. La revisión en detalle implica evaluar cada una de las disposiciones normativas o artículos del proyecto. Esta tarea incluye definir la redacción del texto final.

En caso de no presentarse observaciones de fondo o de forma que impidan la aprobación del proyecto normativo, se pasa a la aprobación de la misma a través de procedimientos que permitan verificar la mayoría de aprobación y validación del proyecto normativo.

Paso 4: Elaboración de acta y firmas

Concluido el proceso de aprobación, se elabora un acta en la que se incluyen las observaciones, su fundamento y la subsanación de las mismas para su posterior integración. Los principales actores deben firmar el acta que apruebe el proyecto normativo.

Paso 5: Sistematización y archivo de información clasificada

El nivel de conducción operativo deberá organizar una comisión encargada de sistematizar la totalidad de la información generada a lo largo del proceso de elaboración de participativa de la norma.

Así como durante la etapa prelegislativa se sistematizó y archivó toda la información, de la misma manera debe sistematizarse la información emanada de los debates de las comisiones (técnica y jurídica) encargadas de la redacción de los contenidos del anteproyecto de

³⁹ Dentro un proceso normativo con participación esta herramienta tiene una gran ventaja para su aplicación. Todas las experiencias que se llevaron a cabo bajo el proyecto AIRAD registran una facilidad enorme para la revisión y validación del proyecto normativo. Esto se debe principalmente a la elevada participación de los actores involucrados, ya sea de manera directa o a través de representantes. Las observaciones que se formulan en la aplicación de esta herramienta, por lo general, no son de fondo sino cuestiones de forma que acuerdan los actores en el mismo encuentro que organiza esta herramienta. Esto se debe a la manera en que la plataforma se estructura desde el punto de vista de la participación, puesto que genera un elevado grado de legitimidad y conocimiento de los contenidos que va adquiriendo el proyecto normativo.

norma. Esto se lleva a cabo a fin de que dicha información sirva como fiel reflejo del espíritu de la legislador, además de emplearse como instrumento de validación a la hora de realizar la interpretación y evaluación de la norma en la etapa postlegislativa.

Paso 6: Presentación formal del proyecto a la ETA

Para llevar adelante con éxito este paso, se deberá tener en cuenta dos elementos fundamentales:

Presentación de la iniciativa. Una vez concluida la validación o aprobación del anteproyecto final de la norma, corresponde determinar qué integrantes de la plataforma formalizarán la presentación de la propuesta ante la ETA. En consecuencia, la plataforma deberá determinar mediante consenso el nombre de la instancia que presentará la iniciativa legislativa. Es posible considerar las siguientes instancias:

- Las ciudadanas y los ciudadanos,
- Las autoridades legislativas o el Órgano Legislativo,
- Las autoridades ejecutivas o el Órgano Ejecutivo.

Se debe manejar con cuidado la presentación formal de la iniciativa legislativa. Considerando que se trata de un anteproyecto trabajado de forma participativa y coordinada, es natural que todos los actores de la plataforma se sientan autores del mismo. Es por ello que, sin duda, cada instancia o institución integrante de la plataforma reivindicará su derecho a presentar formalmente el anteproyecto. Llegar a un acuerdo entre todos los actores, en cuanto a la instancia que presentará el proyecto, deberá ser viabilizado por los niveles de conducción estratégica y política, teniendo cuidado en conservar las buenas relaciones entre los actores de la plataforma.

Procedimiento legislativo interno de la ETA. Cada ETA posee su propio procedimiento legislativo, que puede estar regulado en una ley, en un reglamento interno del Órgano Legislativo, o incluso en estatutos y cartas orgánicas.

Si bien cada ETA puede establecer particularidades dentro de sus procedimientos legislativos, el tratamiento de las normas sigue, en términos generales, los siguientes pasos:

- El anteproyecto ingresa al Órgano Legislativo. La directiva del mismo tiene la obligación de derivar su tratamiento a la comisión del área o sector que corresponda.

- Este paso se omite cuando el proponente del anteproyecto es la Comisión del área o sector del Órgano Legislativo.
- La Comisión del área o sector deberá revisar el proyecto de norma y elaborar un informe al respecto.
- Una vez cumplido este paso, la Comisión del área o sector deberá pasar el proyecto de norma al Plenario del Órgano Legislativo para el tratamiento del mismo, para su discusión y aprobación en grande y en detalle, si es el caso.
- Cada aprobación requerirá de mayoría simple o una mayoría absoluta o 2/3 del Órgano Legislativos, en función de lo establecido en el procedimiento legislativo de cada ETA.
- Una vez aprobado el proyecto de ley por el Pleno del Órgano Legislativo de la ETA, el mismo deberá ser remitido al Órgano Ejecutivo. El proyecto aprobado puede ser observado por el Ejecutivo en un término de diez días hábiles, a contar desde el momento de su recepción. Las ETA usan este plazo porque la CPE establecido el mismo plazo para la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, el plazo puede variar de acuerdo al procedimiento de cada ETA.
- Las observaciones del Órgano Ejecutivo serán devueltas al Órgano Legislativo, instancia que modificará el proyecto siempre y cuando considere fundadas dichas observaciones. El proyecto modificado retornará al Órgano Ejecutivo y será promulgado y publicado por este Órgano (Gobernador o gobernadora, alcalde o alcaldesa, según corresponda).
- Si las observaciones del Órgano Ejecutivo se consideran carentes de fundamento, la ley será promulgada por la presidenta o el presidente del Órgano Legislativo.
- Los proyectos que no sean observados por el Órgano Ejecutivo serán promulgados y publicados por dicho órgano.

Se debe recordar que toda ley promulgada debe ser publicada, a fin de que la misma entre en vigor. Para ello, la ETA debe garantizar mecanismos de publicación, instituyendo una gaceta oficial o dando a conocer la norma mediante otros medios alternativos, como paneles públicos, por ejemplo.

Finalmente, corresponde señalar que los actores de la plataforma deben vigilar que el tratamiento del proyecto de ley se lleve adelante conforme a los plazos establecidos en los procedimientos legislativos de la ETA. Es probable, en algunos casos, que el tratamiento de la norma se paralice al interior de las ETA, aunque las autoridades de la misma hayan participado de manera activa en la construcción de los contenidos del proyecto de norma. Esto exige que los demás actores de la plataforma soliciten formalmente la reanudación del tratamiento del proyecto.

7. Etapa Postlegislativa

Luego de la aprobación, promulgación y aprobación de la norma, la misma habrá entrado en vigencia. Además de su carácter vinculante y obligatorio, la legitimidad obtenida gracias al proceso de elaboración participativa garantizará el cumplimiento de sus mandatos.

La etapa postlegislativa permite la evaluación de la norma, luego de que transcurra cierto tiempo desde su entrada en vigor. En esta etapa es posible realizar un análisis para verificar si el objeto, los fines y los mandatos generales han sido cumplidos, parcial o totalmente.

Tal y como se mencionó al inicio del presente documento, en la etapa prelegislativa los y las proyectistas deben analizar si los problemas o demandas sociales y sectoriales merecen una respuesta o solución normativa, antes de iniciar un proceso de elaboración normativa. En la etapa postlegislativa, los beneficiarios de la norma y las autoridades de la ETA pueden verificar o evaluar si dicha norma ha resuelto los problemas o demandas sectoriales y sociales que la motivaron, luego de su entrada en vigor. Esto puede lograrse con dos tipos de herramientas: de evaluación y de interpretación normativa. Estas herramientas podrán ser utilizadas con el propósito de verificar el grado de cumplimiento de la norma, para luego analizar la eficacia y eficiencia de los mandatos de la norma para resolver los conflictos que la motivaron. Finalmente, las herramientas permiten evaluar la necesidad de modificar o derogar algunos de sus mandatos o contenidos, o bien proceder a abrogar el conjunto de los mismos.

Con la implementación de la etapa postlegislativa en nuestros procesos, avanzamos a una comprensión más completa de la legislación. Al respecto, cabe recordar que un proceso no concluye con la redacción y aprobación de una norma en el marco de las reglas y principios de la técnica legislativa formal. Al contrario, el proceso comprende la legislación como una actividad que no sólo abarca la creación de la ley, sino que integra también la etapa de evaluación normativa. Esta evaluación se implementa a partir del diseño de órganos o instancias con capacidad de desarrollar procedimientos específicos de control de calidad de la norma y el análisis de su puesta en implementación.

La necesidad de abordar esta etapa obedece al enfoque maximalista de la ciencia de la legislación. Esta señala que el procedimiento normativo o la técnica legislativa no deben ocuparse solamente de las reglas de redacción formal de una norma, sino que deben abordar incluso su correcto cumplimiento, a través de un análisis y evaluación de la eficiencia de sus mandatos.

El contenido que se desarrolla en esta etapa intentará absolver dos preguntas claves: **¿cómo interpretar los contenidos de la norma?** y **¿cómo evaluar los contenidos de la norma y del proceso normativo?** Estas dos preguntas serán resueltas en la quinta fase del proceso de elaboración participativa de la norma, denominada "Interpretación y evaluación de la norma", que debe ayudar concluir el proceso legislativo.

La quinta fase contiene 3 herramientas: "Criterios de interpretación de la norma", "Evaluación normativa basada en resultados" y "Ampliación de escala".

7.1. Quinta fase: Evaluación e interpretación en la aplicación de la norma

La evaluación se constituye en una etapa crucial en las reflexiones sobre los contenidos de la norma, pero también sobre las reflexiones del proceso legislativo. En consecuencia, las herramientas de esta fase deben proporcionarnos los insumos que nos permitan realizar una interpretación correcta de los mandatos. Esto, a fin de garantizar su aplicación y evaluar si los contenidos de la norma y el procedimiento que se utilizaron para proyectarlos fueron eficientes para resolver los problemas sociales y sectoriales.

La etapa poslegislativa no es aplicada habitualmente en muchos Estados. Sin embargo, cada vez existen más adeptos que sugieren y exigen su aplicación como una buena práctica. Estos adeptos consideran que esta etapa constituye la conclusión de todo proceso legislativo, junto a la evaluación del cumplimiento de la norma, y llegan incluso a proponer la institucionalización de esta etapa, a fin de generar análisis independientes.

Podemos afirmar entonces que la etapa postlegislativa comienza con la entrada en vigor de la nueva norma. Esta etapa no debe confundirse con la facultad fiscalizadora de los órganos legislativos, pues la evaluación se suscita con la finalidad de verificar los efectos de la norma posterior a su entrada en vigencia. En concreto, esta etapa tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las normas y de su cumplimiento, en base al objeto y fines de la norma (elementos que mencionamos en la etapa legislativa que deben ser objetivamente verificables). Esto significa que se analiza la ejecución, la aplicación, y el cumplimiento de la norma en sus dimensiones social, jurídica, económica, política y técnica, entre otras⁴⁰.

En paralelo, el presente documento sugiere una herramienta de interpretación para la aplicación de la norma. Esta herramienta busca conciliar el acelerado desarrollo de la realidad social, y las complicaciones que surgen de la misma, con los mandatos de la norma. En todo caso, no siempre es necesario modificar la norma, sino más bien interpretar correctamente sus mandatos. Se trata de una herramienta que contribuye en el proceso de aplicación de la norma a través de la interpretación correcta de sus contenidos⁴¹.

⁴⁰En el marco de la evaluación postlegislativa, Chile ha creado un departamento de evaluación de la ley por parte de la Cámara de Diputados en el año 2010, que tuvo a su cargo elaborar una metodología y también desarrollar la evaluación de los efectos de la ley. En Italia, el gobierno cuenta con una Oficina Central para la Coordinación de Iniciativas Legislativas y la actividad normativa de los ministerios. Este modelo se caracteriza por el uso de las denominadas cláusulas de evaluación. La Ley de Simplificación de 2005 incluyó una cláusula de evaluación ex post (Verifica dell'impatto della regolamentazione, VIR) que debe realizarse dos años después de la entrada en vigor del documento legal en consideración; ahora se realizan revisiones regulatorias cada dos años. En España se cuenta con un cuestionario de evaluación de los resultados de las leyes, decretos, e inclusive reformas constitucionales que tiene como objetivo conocer el impacto de las normas en el entorno social, legal, orgánico, internacional, etc.

⁴¹ De acuerdo a Atienza y su análisis dinámico de los niveles de racionalización legislativa, la etapa postlegislativa incluye actividades en los ámbitos de la lingüística, sistemática, pragmática, teleológica y lógica. Mediante estas actividades se presentan en esta etapa herramientas que permitirán evaluar los estados sobre el impacto de las normas y proponer técnicas de implementación o diseño de cambios que se requerirán.

En Bolivia no existen normas ni reglas específicas sobre el seguimiento o evaluación de las normas emitidas. De ahí la importancia de rescatar algunas directrices propuestas en este documento, con el objetivo de plantear una metodología que posibilite la evaluación de las normas y su interpretación a fin de aplicarlas correctamente.

En esta fase se incorporan tres herramientas. La primera herramienta está destinada a la evaluación post normativa y se denomina “Sistema de evaluación normativa basada en resultados”. Para la evaluación y control posterior de la norma aprobada se sugiere la segunda herramienta: “Criterios de interpretación para la aplicación de la norma”. Finalmente, la tercera herramienta tiene que ver con la “Ampliación de escala” (scaling-up). Su descripción y procedimiento se presentan a continuación.



6.2.1. Herramienta “Sistema de evaluación normativa basada en resultados”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	El seguimiento y evaluación del cumplimiento de los mandatos establecidos en una norma, en función del objeto y fines de la misma, para conocer el impacto real de la regulación, su efectividad y eficacia, y determinar si la norma cumple con los propósitos que la motivaron.
Función	Con esta herramienta se analiza la aplicación y cumplimiento de la norma, a fin de determinar si la misma necesita modificaciones parciales o totales.
Elementos clave de la herramienta	Se aplica luego de que la norma ha entrado en vigor. Puede ser aplicada o utilizada por autoridades del Órgano Legislativo y del Órgano Ejecutivo, en coordinación con los actores sociales y sectoriales de la plataforma o sistema de cooperación que acompañaron el proyecto durante todo el proceso (etapa prelegislativa y etapa legislativa). La herramienta registra el cumplimiento de mandatos estrictamente en términos binarios: sí o no.
Escenarios de aplicación de la herramienta	Reunión o taller con los actores claves, primarios y secundarios
Medios auxiliares	Cuaderno de notas, pizarra o rotafolio, computador y proyector y demás material para la moderación.
Observaciones	La aplicación de esta herramienta requiere del apoyo de varios organismos especializados en cada una de las áreas de evaluación. Con esta herramienta de seguimiento y control será posible descartar ciertas medidas, mejorar la puesta en práctica de la norma y plantear reformas. En esta etapa de evaluación se deberá evaluar en qué medida los destinatarios han observado las disposiciones y principios incorporados en la ley. De igual manera, se debe evaluar si se han alcanzado los objetivos que se perseguían con los mismos.

Descripción

En términos generales, la evaluación o control normativo se realiza en dos momentos: **a priori y a posteriori**.

a) El control a priori de la calidad e impacto de las leyes, tiene lugar antes de la aprobación de las normas (leyes o reglamentos). Su objetivo consiste en evitar que el derecho incurra en ininteligibilidad, lagunas, incoherencias (racionalidad lingüística y sistemática), en ineficacia, ineffectividad, ineficiencia (racionalidad pragmática y teleológica), o en falta de justificación axiológica (racionalidad ética o axiológica).



Sobre la racionalidad ética y axiológica revisar Documento 3: Fundamentos teóricos sobre teoría de la Legislación (Pág. 53 a 55).

En síntesis, busca garantizar que el anteproyecto de norma no contenga mandatos de redacción ambigua que sugieran un sinfín de interpretaciones y provoquen inseguridad jurídica.

Este control está a cargo de los actores que participan en la Comisión jurídica que se ha conformado para redactar la norma. En consecuencia, se aplica a la hora de redactar la versión final del anteproyecto, aplicando la herramienta "Redacción de contenidos". El control o evaluación a priori tiene el propósito de revisar todos los elementos jurídicos necesarios, a fin de evitar que el anteproyecto incurra en los errores señalados anteriormente. Permite incluso verificar la oportunidad de la propuesta legislativa o reglamentaria, a partir del análisis de su posible impacto económico y presupuestario. Este último puede realizarse a partir de los informes de viabilidad económica y social, emitidos con ayuda de las herramientas de la etapa prelegislativa.

Ahora bien, si una ETA plantea institucionalizar un control de la calidad de los contenidos normativos antes de su entrada en vigencia, podría hacerlo a partir de dos metodologías, una organizativa y otra procedimental. **La metodología organizativa** implica la creación de instituciones u órganos especializados para la evaluación de las normas (leyes y reglamentos). Estos órganos pueden depender del Legislativo o del Ejecutivo, además de estar centralizados (otorgando esta función a una instancia específica o a una comisión del órgano legislativo específica) o descentralizados (cada instancia del Órgano Ejecutivo redacta y analiza el impacto de sus proyectos, y/o cada comisión del órgano legislativa de las leyes que tramita. **La metodología procedimental**, por su parte, implica diseñar mecanismos como cláusulas de evaluación en los reglamentos o leyes de procedimientos legislativos de las ETAs, o establecer la obligación de presentar informes de redacción y de contenidos de los anteproyectos de norma (García-Escudero 2010).

b) El control a posteriori de la calidad normativa de las leyes, es aquel que se produce una vez que las normas han entrado en vigencia. Esta evaluación ex post permite obtener información útil para conocer el impacto real de la regulación. Sirve para derogar o abrogar normas que no se cumplen o que son inaplicables, saneando de esta manera el ordenamiento jurídico.

Este control o evaluación propone un seguimiento escrupuloso y valorativo de los efectos de las normas, de la eficacia, y los resultados positivos o negativos de las mismas. La medición de los efectos de los mandatos sólo es viable luego de un lapso de vigencia de la ley o reglamento. En algunos modelos este plazo de vigencia se ha fijado en uno o dos años, en otros se ha extendido hasta cuatro. *(Falconí Picardo 2014, 108-18)*

Para institucionalizar la evaluación posterior en las ETAs, se puede establecer en las leyes mecanismos que permitan a los órganos legislativos disponer de información sobre su aplicación y sus efectos, y así garantizar un seguimiento de verificación de su efectividad. En muchas ocasiones se establece la obligación que el Órgano Ejecutivo remita al Órgano Legislativo informes periódicos, aportando datos cuantitativos y estadísticos, así como cualquier otra información que considerase relevante sobre la aplicación de la Ley. También se puede solicitar la elaboración de informes periódicos sobre los efectos de la aplicación de la norma a órganos independientes especializados, o en su caso, se puede solicitar al órgano legislativo la constitución de una comisión de evaluación de la aplicabilidad de las normas. En cualquiera de los casos, servirá mucho para una evaluación exitosa, la información recopilada en la etapa prelegislativa, actas, informes de viabilidad, líneas base, sistematización de datos y de información sectorial, etc.

Entre las metodologías de evaluación posterior, encontramos al seguimiento o monitoreo -que es parte del proceso de evaluación de políticas públicas-, como un proceso continuo y sistemático, llevado a cabo durante la ejecución de una política, programa o proyecto. El eje central del seguimiento consiste en comprobar si la ejecución es igual a las expectativas previstas.⁴² Sainz Moreno sostiene que es viable acondicionar dicho seguimiento o monitoreo hacia el circuito de la evaluación de la ley, con la particularidad que la evaluación legislativa debe velar por la calidad de ese seguimiento: ofreciendo la infraestructura necesaria, previendo ritmos y calendarios, en definitiva, como un órgano de apoyo a la evaluación⁴³. De esta manera el seguimiento o monitoreo cumplirá un doble rol: preparar la evaluación de los efectos de la norma, ofreciéndole insumos, y suplir la evaluación de efectos respecto de aquellas leyes que no califican para la evaluación *(Falconí Picardo 2014, 205)*.



Sobre teoría de la Legislación revisar Documento 3: Fundamentos teóricos sobre teoría de la Legislación (Pág. 53 a 55).

⁴² Así se tiene establecido en la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. *(Falconí Picardo 2014, 109)*

⁴³ CRUZ VILLALÓN. P. "Una nota sobre la evaluación legislativa: El caso de las leyes "constitucionalmente sensibles", en Evaluación de las Leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón coordinadores, Editorial Tecnos, Madrid: 2006, p. 205.

En ese sentido, si acondicionamos el seguimiento o monitorio para el control del cumplimiento de una norma, el mismo puede realizarse a partir en tres ámbitos: i) en materia de racionalidad lingüística y sistemática (control o evaluación jurisdiccional)⁴⁴, ii) en materia de racionalidad pragmática y teleológica y, iii) en materia de racionalidad axiológica (el control de los fines), los que serán explicados en líneas posteriores. (Soto Velasco, citado por Falconí Picardo 2014, 116). Este documento no aborda el control jurisdiccional realizado por el Tribunal Constitucional, y sólo propone directrices orientaciones para evaluar normas a posteriori en los dos últimos ámbitos (en materia de racionalidad pragmática y teleológica, y en materia de racionalidad axiológica).

Procedimiento

Paso 1: Aplicación del instrumento de evaluación o control a priori de la calidad e impacto de la norma en la etapa legislativa

El control a priori de calidad e impacto de la norma o anteproyecto normativo debe realizarse antes de finalizar la etapa legislativa, pues se trata de la revisión de calidad a los contenidos o mandatos que debe aplicar y garantizar la Comisión jurídica descrita en la herramienta "Redacción del contenido".

Este control o evaluación, desarrollado en la etapa legislativa, tiene como fin realizar un análisis sistémico de los contenidos del proyecto normativo, así como de los posibles efectos positivos y negativos que podrían tener éstos en su aplicación. También permite analizar posibles alternativas (regulatorias y no regulatorias) para el logro de los objetivos de la política pública contenida en el anteproyecto.

Por tanto, como se mencionó de forma reiterada en las herramientas de la etapa legislativa, es determinante verificar que el anteproyecto establezca el objeto de la norma de forma clara, viable y fáctica; los objetivos o fines de la norma planteados de forma objetivamente verificable; así como los ámbitos de la regulación redactados ofreciendo respuestas claras y efectivas para los problemas o demandas sociales y sectoriales; y finalmente se verificará que todos los mandatos del proyecto contengan políticas públicas alternativas y viables.

Para que la Comisión jurídica cumpla con éxito esta tarea se sugiere aplicar el siguiente instrumento o matriz que permitirá realizar un control y evaluación óptima de los contenidos del anteproyecto, verificando los ámbitos competenciales, la técnica legislativa, los elementos económicos, entre otros:

⁴⁴El control a posteriori puede ser de naturaleza jurisdiccional que es el que se produce a través del control de constitucionalidad de las leyes por parte de los tribunales constitucionales, que tienen a su cargo tanto el control formal como sustantivo. Si se trata de control formal, entonces se realiza el control de calidad sobre la racionalidad lingüística y sistemática de la norma por lesión al principio de seguridad jurídica, concretamente es un análisis de verificación si existen defectos de técnica legislativa que pueden tener relevancia constitucional por ser imprecisos, oscuros. Estos defectos en muchos casos provocan la eliminación de la norma y en otros dan lugar a su corrección. El control sustantivo se realiza cuando el precepto normativo lesiona la parte dogmática de la Constitución, es decir, los derechos, principios y valores, que contienen las normas del bloque de constitucionalidad.

MATRIZ N° 1

De evaluación o control a priori de la calidad e impacto de la norma (ETAPA - LEGISLATIVA)

1. RESUMEN

1.1	Identificación de la norma		
1.2	Origen de su elaboración ⁴⁵		
1.3	Tipo de Norma	Ley departamental	Norma Regulatoria <input type="radio"/> Norma Declarativa <input checked="" type="radio"/>

2. CONTENIDO

La Ley cuenta con:

2.1	Estructura	
2.2	Disposiciones preliminares ⁴⁶	
2.3	Disposiciones generales	
2.4	Disposiciones sustantivas	
2.5	Disposiciones orgánico-funcionales	
2.6	Disposiciones especiales	

45 Este apartado está reservado para informar sobre los antecedentes que explican la elaboración de la norma.

46 El contenido de una exposición de motivos debe responder a su finalidad de justificar la oportunidad política y la calidad técnico-jurídica del proyecto.

2.7	Disposiciones procedimentales	
2.8	Disposiciones sancionatorias	
2.9	Parte final	
2.10	Anexos	

3. ÁMBITOS DE REGULACIÓN

3.1	Situación que regula	
3.2	Ámbitos regulativos	
3.3	Objetivos y/o fines que persiguen	

4. ÁMBITO O RESPALDO COMPETENCIAL

4.1	Grupo competencial	Privativa <input type="radio"/> Exclusiva <input checked="" type="radio"/> Compartida <input type="radio"/> Concurrente <input type="radio"/>
4.2	Competencias que regula	
4.3	Marco normativo o legal	

5. ANÁLISIS NORMATIVO - COMPETENCIAL

Nº	CONTENIDO	OBSERVACIONES
1		

Herramienta

13

Quinta Fase

Etapa postlegislativa

6. MANDATOS Y/O REGLAMENTACIÓN

Nº	CONTENIDO	PLAZOS
1		

7. ANÁLISIS DE IMPACTOS ECONÓMICOS

7.1	Impacto económico y presupuestario	Desde el punto de vista de los presupuestos y el financiamiento	
		Desde el punto de las cargas administrativas	<input type="radio"/> Supone una reducción de cargas administrativas Cuantificación estimada: _____ <input type="radio"/> Incorpora nuevas cargas administrativas Cuantificación estimada: (Ejemplo: estimar cuánto cuesta implementación SIAD) <input checked="" type="radio"/> No afecta a las cargas administrativas
		¿La ley establece otras acciones, instrumentos y/o mecanismos de financiamiento para el sector apícola?	<input type="radio"/> Convenios interinstitucionales <input type="radio"/> Convenios intergubernamentales <input type="radio"/> Transferencia público - privada
7.2	Transversalidad	<input type="radio"/> Género <input type="radio"/> Adulto mayor <input type="radio"/> Discapacidad <input type="radio"/> Juventud <input type="radio"/> Niñez y adolescencia <input type="radio"/> Pueblo indígena originario campesino	
7.3	Otras consideraciones	Ninguna	

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías

En el Anexo 1, se puede observar un ejemplo realizado a partir de la evaluación de los contenidos de la Ley No 020/2011, Ley Apícola Departamental de Chuquisaca (Matriz 1). Dicha ley puede compararse con el análisis y evaluación de los contenidos de la Ley No 366/2018, Ley Departamental de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca (Matriz 2). Cabe destacar que esta última norma modificó la primera.

Paso 2. Conformación de las formas organizativas y procedimentales de la evaluación postlegislativa

El primer paso de esta herramienta consiste en generar un espacio de evaluación de amplia convocatoria con los diversos actores que hayan estado involucrados en la plataforma o sistema de cooperación que elaboró la norma de manera participativa. La instancia interesada en evaluar la norma deberá ser responsable de la organización y la convocatoria de dicho espacio de evaluación.

El espacio de evaluación se instalará únicamente cuando hayan pasado al menos dos años a partir de la entrada en vigor de la norma.

Para el desarrollo de la evaluación se necesitará de un moderador o moderadora. En primera instancia, esta persona tendrá la misión de ayudar a los actores a determinar los ámbitos de evaluación de la norma (jurídico, social y económico). Posteriormente su colaboración facilitará la identificación de los criterios de evaluación que serán aplicados durante la evaluación.

Paso 3: Identificación de los criterios de evaluación de las leyes

A fin de facilitar la evaluación de la norma, el moderador o moderadora deberá recurrir a una metodología participativa y dialógica con todos los actores. Esta misma metodología debe aplicarse en la etapa inicial, a objeto de definir los criterios de evaluación que serán aplicados.

Existen diferentes criterios de control y evaluación, en una diversidad de ámbitos: jurídico, económico, sociológico, psicológico, político, etc. Se hace hincapié en un ámbito específico en función de lo que se pretende evaluar. El presente documento se limita a sugerir o proponer instrumentos o criterios de evaluación circunscritos al ámbito jurídico. No obstante, estos instrumentos y criterios permiten contar igualmente con un análisis multidisciplinario, considerando que verifican si los contenidos de una norma se han cumplido y si fue posible alcanzar los fines perseguidos por la misma.

La evaluación se realiza a partir de la eficiencia y la eficacia de la norma, debiendo verificarse además si sus mandatos resolvieron los problemas o demandas que la motivaron. Los criterios que el presente documento sugiere aplicar para la evaluación o control a posteriori de la norma son los siguientes:

1. Instrumento de evaluación pragmática y teleológica de la norma

2. Instrumento de control a posteriori para la evaluación axiológica de la norma.

Finalmente, en este espacio es posible analizar si la ETA tiene la capacidad de adaptar alguna metodología de evaluación y control de la norma, o establecer las instituciones necesarias para ello. Estas pueden consistir en metodologías de carácter institucional o bien procedimental. Entre las metodologías organizativas podemos mencionar la creación de instituciones u órganos especializados, la designación de comisiones al interior de los órganos deliberativos, etc. En cuanto a las metodologías procedimentales, cabe sugerir el diseño de mecanismos, la presentación de informes periódicos o las cláusulas de evaluación.

Paso 4. Aplicación del Instrumento o test de ponderación para la evaluación pragmática y teleológica de la norma

La evaluación pragmática y teleológica de la norma es un control posterior no jurisdiccional, que sólo puede aplicarse luego de que la ley haya sido aprobada y se encuentre en vigencia. Se trata de un control basado en el análisis de la norma desde el punto de vista de su eficacia y eficiencia para conseguir los fines pretendidos o que la motivaron.

Se trata de una evaluación que permite analizar las consecuencias de la aplicación de los mandatos de la norma, o los efectos producidos por la misma, además de evaluar si existen o se han generado efectos colaterales adversos que anulen o reduzcan los efectos beneficiosos alcanzados.

Este control puede ser ejercido por el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo o ambos. El mismo se lleva a cabo a objeto de verificar si las normas han alcanzado efectivamente sus objetivos y para determinar si se han puesto a disposición los medios adecuados para lograr dichos objetivos (análisis en cuanto a pertinencia y alcance de sanciones, incentivos, órganos administrativos de ejecución, mecanismos de control, recursos económicos, materiales tecnológicos, personales, etc.).

A fin de evaluar con éxito la eficiencia y eficacia en la implementación de los mandatos de la norma, se sugiere que el moderador aplique la siguiente matriz junto a los actores de la plataforma o sistema de cooperación interesados en la evaluación. Esta matriz facilita el control y la evaluación posterior de los contenidos del anteproyecto:

MATRIZ N° 2

ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO, O DE EVALUACIÓN PRAGMÁTICA Y TELEOLÓGICA DE LA NORMA (ETAPA POSTLEGISLATIVA)

Ejemplo 1 - Ley Departamental No 366/2018 de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca:

1. RESUMEN

1.1 Identificación de la norma	Ley Departamental No 366/2018 de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca		
1.2 Tipo de Norma	Ley departamental	Norma Regulatoria <input checked="" type="radio"/>	Norma Declarativa <input type="radio"/>

2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA NORMA

N°	EVALUACIÓN	OBSERVACIONES
1	<p>¿Se han incorporado nuevos derechos y deberes en el reglamento que señala el Numeral 8 del Artículo 6 y el Numeral 8 del Artículo 7?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar qué derechos y deberes se establecido mediante reglamento.
2	<p>¿Se cuenta con ficha técnica del procedimiento para la localización de los apiarios, tal y como lo determina el Inciso c) Parágrafo I del Artículo 8?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar.
3	<p>¿Está reglamentado el procedimiento de alimentación artificial de colmenas determinado por el Inciso b) del Artículo 9?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar.
4	<p>¿Se ha implementado el Sistema de Registro, Clasificación e Información Apícola – SIAD, estipulado por el Parágrafo II del Artículo 17?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar.
5	<p>¿Se ha cumplido el plazo de un año para el registro de apicultores que señala la Disposición Transitoria Única?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar en qué estado se encuentra este proceso.

<p>6 Durante este periodo, ¿ha realizado el Órgano Ejecutivo el levantamiento de información sobre las apicultoras y apicultores, los apiarios, colmenas y volúmenes de producción de los productos de la colmena, planteado en el Parágrafo I del Artículo 17?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO </p>	<p>Especificar en qué estado se encuentra este proceso.</p>
<p>7 ¿Se ha cumplido con el plazo de ciento ochenta (180) días para la emisión de un reglamento, según lo determinado por la disposición final primera?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO </p>	<p>Explicar por qué no se ha cumplido con el plazo.</p>

3. EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO

Nº	EVALUACIÓN	OBSERVACIONES
1	<p>¿Se cuenta con planes, programas, proyectos y actividades concretas que fomenten el desarrollo del sector apícola, como señala el Artículo 21?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO </p>	<p>Especificar con qué planes, programas y proyectos se cuenta para el desarrollo del sector apícola.</p>
2	<p>¿Se han suscrito convenios interinstitucionales para el desarrollo del sector apícola?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO </p>	<p>Especificar cuántos, cuáles y con qué entidades.</p>
3	<p>¿Se han suscrito convenios intergubernativos para el desarrollo del sector apícola?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO </p>	<p>Especificar cuántos, cuáles y con qué entidades.</p>
4	<p>¿Se han realizado transferencias público - privadas para el desarrollo del sector agrícola?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO </p>	<p>Especificar cuántas, cuáles y con qué organizaciones apícolas.</p>

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías

Finalmente, para una evaluación completa de la eficiencia y eficacia de la norma, se debe realizar un análisis normativo en base a criterios económicos. Para Mora-Donato, estos criterios económicos tienen como finalidad lograr una evaluación cuantitativa de los recursos empleados en la ejecución de la ley. Esto se consigue a partir de la siguiente interrogante: ¿se podía haber realizado la política pública a un menor coste global?

En cuanto al **criterio de eficiencia**, el mismo tiene que ver con la optimización del coste/beneficio y la perfecta utilización de los recursos disponibles desde una perspectiva de gestión. A título de ejemplo, podría plantearse lo siguiente: ¿se incorporaron todos los mecanismos adecuados?, ¿faltaron sanciones, procedimientos, mecanismos de control?

Por su parte, **criterio de la eficacia** valorará si se han logrado los objetivos perseguidos: ¿se alcanzaron los cambios en la realidad social que pretendía la respuesta normativa?, ¿se lograron o no los fines perseguidos?, ¿se presentaron efectos colaterales?

A fin de facilitar el análisis de los actores, en cuanto a los criterios económicos, el moderador puede también utilizar planteamientos como los siguientes: ¿la política pública pudo haberse realizado a un costo menor?, ¿se utilizaron adecuadamente los recursos disponibles?, ¿se alcanzaron los cambios en la realidad social que la norma pretendía?, ¿se lograron o no los fines perseguidos?, ¿la implementación de la norma generó efectos colaterales, positivos o negativos?

Paso 5. Aplicación del instrumento o test de ponderación para la evaluación axiológica de la norma

La evaluación axiológica de la norma consiste en un control posterior no jurisdiccional, que se aplica sólo cuando la norma ha tenido un periodo considerable de vigencia. Se trata de un control basado en el análisis de la finalidad de la norma. En concreto, se aplican juicios que permiten analizar si la finalidad normativa es constitucionalmente lícita.

Este control también se conoce como análisis de legitimidad de la norma. Una norma debe considerarse legítima cuando busca la protección de un bien jurídico (derechos fundamentales u otros bienes jurídicos).

Para este control posterior, la doctrina utiliza el método de la ponderación normativa. Dicho método consiste en realizar un test o juicio de proporcionalidad para fiscalizar la racionalidad de la relación que existe entre el medio o medios utilizados en la ley y la finalidad o finalidades perseguidas por ella, a fin de excluir aquellas medidas que constituyan un sacrificio no idóneo, innecesario o desproporcionado de los derechos en juego con la norma creada. (Martínez Alarcón s/f, 30-37)

El test de proporcionalidad implica realizar tres análisis: i) el juicio de idoneidad; ii) el juicio de necesidad y iii) el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. (Barnes 1998)

Test de proporcionalidad

Juicio de idoneidad: se analiza si las medidas de la ley son adecuadas para conseguir el fin pretendido.

Juicio de necesidad: se busca determinar si las medidas adoptadas en la ley son las menos restrictivas o si existen otros medios más moderados para conseguir la finalidad pretendida y con el mismo nivel de eficacia.

Juicio de proporcionalidad en sentido estricto: análisis de costos y beneficios. Es decir, se evalúa si las medidas adoptadas en la norma producen más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías

Entonces, resumiendo, en el primer juicio de idoneidad, mismo que se aplica para esta evaluación, se determinará si las medidas de la norma son útiles o no para satisfacer el fin pretendido. En el juicio de necesidad se determinará si la medida es innecesaria, considerando la existencia de otras alternativas más moderadas, susceptibles de alcanzar el objetivo de la ley con igual grado de eficacia. En cuanto al juicio de proporcionalidad, se determinará si las medidas de la ley son desproporcionadas, en caso de generar de forma manifiesta más perjuicios que beneficios en el conjunto de bienes, derechos e intereses en juego.

El análisis de la racionalidad axiológica en el control posterior reflexiona sobre los fines que persigue el legislador y los medios que se han dispuesto para la consecución de sus objetivos.

El moderador que participe en la implementación de este tipo de evaluación debe considerar si la implementación de la norma cumple con los principios de justicia e igualdad. Esto significa que el moderador debe verificar si la aplicación de los preceptos de la norma, o la ausencia de dicha aplicación, si fuera el caso, hubieran generado escenarios de discriminación. De igual manera, debe determinar si la aplicación de la ley ha implicado sacrificios innecesarios o desproporcionados en los derechos de las personas. *(Mora-Donato 2012)*

Paso 6: Sistematización de las tareas evaluativas

Las observaciones que se recojan deben ser recopiladas y sistematizadas, para luego ser analizadas por las instancias de los órganos legislativos o ejecutivos designados para tal efecto.

Paso 7: Conformación de las comisiones de análisis de resultados

Concluido el proceso de evaluación, es esencial sistematizar los resultados de la misma para su posterior análisis. Este análisis puede encomendarse a una comisión legislativa, considerando que los resultados de dichas evaluaciones podrían constituirse en propuestas de modificación o eliminación de ciertas disposiciones normativas.



7.1.2. Herramienta “Criterios de interpretación para la aplicación de la norma”

(Gestión del conocimiento)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo	<p>Su objetivo consiste en que los actores de la Plataforma o Sistema de Cooperación adquieran conocimientos de técnicas de interpretación jurídica para: 1. lograr la coherencia y armonización de la norma en su aplicación con el resto del sistema jurídico, 2. conectar los mandatos generales y abstractos de la norma con la realidad y aplicarlos en forma efectiva, 3. aplicar correctamente la norma en situaciones de mandatos oscuros, vacíos legales, colisiones normativas, contradicciones e incongruencias normativas.</p>
Función	<p>Es una herramienta que permite ampliar y mejorar los criterios de solución ante los problemas de aplicabilidad de la norma, a través del conocimiento y manejo de pautas y directrices de interpretación jurídica. Permite visualizar escenarios posibles que sean adversos al proceso normativo durante el proceso de elaboración y aplicación de la norma.</p>
Elementos clave de la herramienta	<p>Se trata de una herramienta de gestión de conocimiento que tiene el propósito de lograr que todos los actores de la plataforma o sistema de Cooperación conozcan las directrices y técnicas más importantes de interpretación jurídica. Se busca de esta manera asegurarse de que la participación de los actores en el proceso de soluciones goce de un alto nivel técnico y efectivo.</p> <p>Su aplicación debe ser dinámica y realizarse de forma colectiva, dialógica y participativa con todos los actores del sistema de cooperación, bajo la dirección o moderación especializada de un experto que garantice la participación activa y protagónica de los actores en el planteamiento de soluciones ante los problemas de aplicabilidad de la norma.</p>

Escenarios de aplicación de la herramienta

Taller con actores clave, primarios y actores secundarios.

Medios auxiliares para la aplicación de la herramienta

Normativa necesaria (CPE, LMAD, Leyes y Decretos Sectoriales).
Información sistematizada sobre la dinámica de la interpretación jurídica.
Tablón de Notas y Rotafolio.
Proyectors.
Expositores y expositoras expertas y una persona responsable de la moderación.

Observaciones

La actividad interpretativa debe articularse en torno a conocimientos que permitan a quien realice este trabajo de interpretación hallar los datos considerados relevantes para dar significado jurídico a una norma que se contextualiza en una realidad y dentro de un sistema jurídico. En otras palabras, cabe recordar que las normas no se encuentran aisladas, sino integradas en un ordenamiento jurídico, con el que debe articularse para encontrar su máxima eficacia.
Es importante que la persona experta enfoque y materialice las pautas, directrices, métodos de interpretación correspondientes al orden constitucional y modelo de Estado vigente. Así, por ejemplo, la dinámica interpretativa en el modelo boliviano deberá tener como base las cláusulas interpretativas previstas en la Constitución Política del Estado, es decir, la interpretación de y conforme al bloque de constitucionalidad.

Descripción

En derecho se afirma que “una norma es lo que su interpretación alcanza”. Esto explica la importancia de conocer las reglas y directrices de interpretación, a fin de lograr la eficacia en la aplicación de las normas. Las reglas de interpretación nos permiten encontrar lo que realmente quiso decir el legislador o legisladora en los mandatos y comprender aquello que lo llevó a plantear una norma. Estas reglas nos permiten entender el espíritu de la norma y la finalidad que busca la misma.

Esta herramienta también fortalece el conocimiento en la técnica legislativa moderna, misma que considera la importancia de incluir en el contenido normativo de la ley o reglamento y la base **principista axiológica** (principios y valores) sobre la que toda norma se sustenta y direcciona. De esta forma, los principios y los valores que persigue la norma se constituirán en elementos de interpretación de todos sus mandatos y permitirán encontrar soluciones a los problemas de su aplicabilidad, a fin de asegurar que se conserva su espíritu y finalidad. Esto es especialmente importante en caso de presentarse mandatos oscuros, vacíos legales, colisiones normativas, contradicciones e incongruencias normativas. De igual manera, su importancia es indiscutible cuando se evalúa la articulación y armonización de una norma con el resto del ordenamiento jurídico, así como su eficacia, entre otras situaciones.

Tal y como mencionamos en el acápite dedicado a la herramienta relacionada con la “Técnica Legislativa”, la calidad de las leyes exige el cumplimiento de ciertas directrices de carácter lógico que los legisladores deben tomar en cuenta: i) evitar ambigüedades en el texto normativo, lo que se logra a través de un lenguaje legislativo claro y preciso; ii) evitar antinomias o contradicciones y redundancias, con la utilización de técnicas pertinentes de sistematización que permitirán modificar, componer y derogar las leyes. No obstante, los ordenamientos constitucionales contemporáneos exigen que la técnica legislativa tenga un alcance mayor⁴⁷. En ese sentido, en un Estado Constitucional, como en el caso boliviano⁴⁸, la legislación moderna no sólo debe cuidar la observancia de las directrices de carácter lógico, sino también deberá afrontar los problemas de eficacia y eficiencia de las leyes⁴⁹. En consecuencia, en lo que se refiere a la interpretación, los principios y valores juegan un rol importante a partir una función doble. Por un lado, los propios principios y valores son objeto de interpretación realizada por parte de los diversos poderes públicos, mismos que deben tener en cuenta su carácter general y abierto, pero también su contenido o significado ineludible⁵⁰ (Alexy 2010, 171). Por otro lado, estos valores y principios son también elemento o instrumento de interpretación del resto de la norma constitucional y del ordenamiento jurídico en su conjunto, y desde esta perspectiva presiden todo criterio o método interpretativo y dotan al sistema jurídico de unidad y coherencia (Díaz Revorio s/f)⁵¹.

⁴⁷La funcionalidad de esta herramienta abarca ambas perspectivas: formal y de eficacia normativa. Por esta razón las pautas y directrices de interpretación de la norma permiten abordar ambos escenarios, dado que el objetivo de toda interpretación consiste en hallar la solución adecuada al problema que provoca la necesidad de interpretar. Uno de los mayores obstáculos para alcanzar ese resultado en el ámbito del Derecho se halla en la vaguedad del lenguaje, característica que suele agravarse cuando se trata de abordar contenidos normativos de carácter principialista y axiológico; es decir, principios y valores que por su utilidad son imprescindibles en la elaboración normativa, porque son los que permitirán luego encontrar el significado de la disposición legal o reglamentaria al momento de aplicarla. La Constitución boliviana tiene un fuerte contenido principialista, en el que confluyen principios y valores de carácter individual con los principios y valores de carácter plural, propios del modelo de Estado Plurinacional, por lo que es importante la aplicación de esta herramienta.

⁴⁸Del modelo de Estado Constitucional se deriva: i) el carácter normativo de la Constitución, ii) el principio de supremacía constitucional, iii) la garantía judicial para su defensa, iv) la existencia de principios, valores, derechos y garantías individuales y colectivos plurales, v) la existencia de criterios constitucionalizados de interpretación de los derechos fundamentales y vi) la preponderancia del Órgano Judicial, por cuanto el juez debe aplicar directamente la Constitución y los derechos, su directa e inmediata aplicabilidad y justiciabilidad le imponen interpretar la ley desde y conforme a la norma fundamental y efectuar una labor de ponderación cuando existan conflictos entre valores, principios, derechos y garantías. Esta última labor le exige distinguir entre las “normas principios” de las “normas reglas”, ambas contenidas en la Constitución. Esto se analizará más adelante.

⁴⁹Sobre las diferencias de la técnica legislativa tradicional con relación al Estado Social de Derecho puede consultarse Marcilla Córdova, G. Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación. (Marcilla Córdoba 2005)

⁵⁰En cuanto a la funcionalidad de los principios, i) éstos en virtud de su función orientadora del ordenamiento jurídico, se constituyen en parámetros para la interpretación de las reglas jurídicas; pues éstas deben guardar correspondencia con los fundamentos del orden constitucional; ii) influyen en el significado de las reglas jurídicas contenidas en las leyes; iii) son comprendidos como límites al ejercicio del poder del Estado (principio de legalidad, de constitucionalidad, supremacía constitucional, verdad material, de separación de funciones etc.); iv) son normas que determinan la validez de las restantes normas; v) son pautas de interpretación obligatoria (Ej. El principio de supremacía constitucional obliga concebir que la Constitución es la norma fundamental del ordenamiento jurídico y debe ser prevalente en su aplicación con el resto de las normas que componen el ordenamiento jurídico); vi) los principios son la base del legislador para la creación de las normas y cumplen una función interpretativa en la aplicación de las mismas.

⁵¹Díaz Revorio, Javier s/f. La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional, Quid Juris [en línea]. México: UNAM, 6, Año 3, pp.7-38 [consulta: noviembre 2018]. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17326/15535>.

Con la aplicación de la herramienta de interpretación normativa podemos encontrar soluciones a los problemas normativos que se hayan generado por la ausencia de una correcta aplicación de la técnica legislativa, o a aquellos problemas que se producido debido a un ejercicio incorrecto de los mandatos de la norma. En efecto, la tarea de legislar se desenvuelve en el marco del diseño constitucional, de su contenido axiológico y de los fines que persigue. Por ello, los métodos de interpretación jurídica y los criterios de interpretación constitucional no son ajenos al legislador. De ahí la importancia del manejo y conocimiento de dichos métodos⁵².

Si bien se trata de una herramienta de la etapa postlegislativa, porque sirve para interpretar la norma una vez se encuentra en vigencia y ya ha sido aplicada, el carácter versátil de las herramientas de este documento y su condición de herramienta de gestión del conocimiento le permite ser aplicada en la Etapa Legislativa junto con las herramientas “Análisis competencial” y “Técnica legislativa”. Por otra parte, la interpretación sirve también para crear reglas jurídicas en observancia de las normas constitucionales. Es por ello que generar conocimientos sobre criterios de interpretación normativa entre los actores de la plataforma o sistema de cooperación, a la hora de redactar el anteproyecto de norma, es beneficioso y puede brindar mayor precisión en la redacción de los mandatos.

En ese sentido, esta herramienta distingue dos procedimientos para su aplicación. el primero consiste en aplicarla en calidad de herramienta de gestión del conocimiento, en tanto que el segundo, de carácter operativo, tiene que ver con la interpretación de una norma en concreto.

Procedimiento para aplicar la herramienta en la gestión del conocimiento.

Paso 1. Organización del taller con los actores de la plataforma o sistema de cooperación.

Los actores de la plataforma serán convocados por la ETA, o por los actores del nivel de conducción político o estratégico, a un taller donde se aplicarán preferentemente todas las herramientas de gestión del conocimiento. Se sugiere que la herramienta de interpretación normativa se aplique en el mismo taller en el que se desarrollen las herramientas “Análisis Competencial” y “Técnica legislativa”.

Para llevar adelante el taller es indispensable contar con un moderador experto en técnicas de interpretación jurídica y criterios de interpretación constitucional. El moderador debe garantizar que el taller se desarrolle en el marco de una metodología de exposición dialogada, y que pueda transmitir efectivamente los contenidos necesarios de manera didáctica y participativa.

⁵²Los métodos de interpretación jurídica se constituyen en los mecanismos para encontrar el significado de las normas constitucionales, normas que los órganos legislativos deben desarrollar y plasmar. Los criterios de interpretación, se tornan relevantes ante la insuficiencia de los métodos de interpretación tradicionales para encontrar el significado de las normas constitucionales, esto por la particularidad y la diferente naturaleza que tienen las normas de la Constitución, ésta no sólo está conformada por reglas jurídicas, sino por principios y valores de contextura abierta y no siempre de contenido unívoco, por tanto, los métodos tradicionales se tornan insuficientes y los criterios de interpretación constitucional específicos, son los que nos permitirán cerrar la interpretación, encontrar el sentido normativo conforme, acorde a esa base principista axiológica que contiene la Constitución y a concebirla y mantenerla como un sistema de unidad, esto último deviene, conforme recuerda DÍAZ REVORIO de la concepción de la Constitución como un “ordenamiento marco” que fija los límites y determina directrices.

La o el moderador debe presentar los siguientes contenidos a los actores de la Plataforma:

- i) Los métodos tradicionales de interpretación y los criterios de interpretación conforme.
- ii) Los problemas de relevancia en la interpretación.
- iii) Los mandatos a los poderes públicos en la creación y aplicación de las normas.



Estos contenidos se encuentran desarrollados en el apartado cuarto del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en el actividad legislativa. (Pág 106 a 112).

Paso 2: Introducción a los métodos y criterios de interpretación de la norma

El moderador o moderadora experta debe dar inicio al taller explicando que la interpretación jurídica tiene por finalidad establecer el significado o sentido normativo de un mandato, para aplicar la norma en la solución de un conflicto jurídico planteado en un caso concreto.

La interpretación también sirve para crear reglas jurídicas al momento de legislar. Estas reglas jurídicas deben enmarcarse en los mandatos constitucionales y proporcionar verdaderas soluciones a problemas sociales de forma eficiente.

Finalmente, el moderador o moderadora deberá explicar también que la interpretación ayuda a identificar soluciones entre las varias alternativas que propone una disposición legal. Idealmente, debe tratarse de la más justa y razonable para resolver un problema concreto.



Estos contenidos se han desarrollado en el apartado cuarto del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en el actividad legislativa. (Pág 106 a 112).

13

Quinta Fase

Etapas postlegislativa

Paso 3. Métodos tradicionales de interpretación

El moderador o moderadora deberá explicar los métodos tradicionales de interpretación a los actores participantes:

- **Método gramatical:** Interpretación basada en el sentido literal de las palabras establecidas en un mandato normativo.
- **Método sistemático:** Interpretación basada en un análisis del contexto jurídico. Esto implica atribuir un significado normativo a un mandato, teniendo en cuenta otros preceptos y normas.
- **Método histórico:** Interpretación basada en antecedentes históricos legislativos.
- **Método lógico.** Interpretación basada en la razón lógica para encontrar el significado de la norma.
- **Método teleológico:** Interpretación basada en los fines de una norma.
- **Método evolutivo:** Interpretación basada en la realidad de una época o periodo histórico.



Estos contenidos se han desarrollado en el apartado cuarto del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en el actividad legislativa. Punto 3: Los métodos tradicionales de interpretación (Pág. 104 a 106).

Paso 4. Criterios y principios de interpretación constitucional

El moderador o moderadora deberá desarrollar el siguiente contenido, con ayuda de paneles, rotafolios o del material que vea conveniente:

- **Principio de unidad de la Constitución:** Este principio supone considerar a la Constitución como un todo que se sitúa en la cúspide del ordenamiento jurídico y que debe presidir la interpretación del mismo.
- **Principio de concordancia práctica:** Según este principio, los conflictos posibles entre preceptos constitucionales no deben resolverse en base a la supuesta superioridad de alguno de ellos y el sacrificio de otros, sino mediante una ponderación, en cada caso concreto, que permita la realización de los principios en tensión.
- **Principio de fuerza normativa de la Constitución:** Presupone el carácter jurídico y vinculante de cada uno de sus preceptos y otorga preferencia a los planteamientos que ayuden a obtener la máxima eficacia a las normas constitucionales, en función de las relaciones sociales y la voluntad de la Constitución.
- **Principio de corrección funcional:** Implica el respeto a la distribución de poderes y funciones que se derivan de la propia Constitución.

- **Principio de interpretación conforme:** Implica que los intérpretes de la norma deben aplicar el derecho y producir las disposiciones legales y reglamentarias a la luz de los principios, valores, fines, reglas y cánones constitucionales.

La persona responsable de la moderación deberá hacer hincapié en la explicación que describa el principio de interpretación conforme, debiendo desarrollar todos los elementos establecidos en el Documento 3: Fundamentos teóricos sobre los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en la actividad legislativa.

Procedimiento para aplicar la herramienta en la interpretación de una norma

Paso 1: Identificar el tipo de problema interpretativo

Se debe identificar cuál es el problema de relevancia interpretativa, es decir, determinar si tenemos dudas sobre la norma aplicable: ¿cuál es la norma válida en situaciones de obscuridad, vacío legal, colisión normativa, contradicciones normativas o incongruencias normativas? Y en caso de tener dudas sobre el significado de la norma o normas aplicables al caso, corresponderá preguntarse: ¿cuál es su sentido y significado? A partir de ello será posible aplicar los principios y criterios interpretativos de solución.

Paso 2: Identificar y formular la solución interpretativa

Para la formulación de la solución al problema interpretativo, es importante considerar que la tarea no concluye con la identificación de la norma aplicable. Si se trata de un caso de contradicción normativa, vacío legislativo y obscuridad, se acudirá a los principios que subyacen o sostienen las normas involucradas, así como los principios constitucionales que rigen el ordenamiento jurídico.

Posteriormente, si estamos frente a un caso de contradicción de normas, donde se encuentren involucrados derechos fundamentales, deberá procederse a la aplicación de criterios de interpretación favorable y doctrina del estándar más alto estudiado, en función a los grupos de atención prioritaria previamente identificados. Finalmente, si es un caso de interpretación compleja, se ponderarán los derechos que entren en colisión y se brindará un resultado interpretativo para su ulterior control a través del test de razonabilidad.



Sobre los problemas de interpretación normativa, relativos a la obscuridad, contradicción significado, puede consultarse el apartado cuarto del Documento 3: Fundamentos teóricos sobre los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en el actividad legislativa.

Paso 3. Controlar la solución interpretativa

Luego de identificar o escoger la solución al problema interpretativo, corresponde realizar el control sobre la solución que se ha planteado para el mismo. Si estamos frente a un problema de significado de la norma aplicable, será necesario verificar si el sentido otorgado a la norma concuerda con el sistema de fuentes jurídicas imperante, si respeta ese orden de valores y si su decisión no vulnera derechos fundamentales.

Una vez identificada la solución, la misma debe ser sometida a un proceso de validación tanto formal como material – identificación de la norma vigente y de su coherencia con el sistema de valores. Luego de ser identificada, la norma se interpretará a la luz de la Constitución y se plantearán la siguiente interrogante: ¿cuál es su significado y cuál es el alcance que se le puede otorgar dentro del orden de valores? Esto significa que se interpretará la regla o norma a la luz de los principios y valores contenidos en la Norma Suprema.



Sobre los problemas de interpretación y solución del significado de la norma puede consultarse el apartado cuarto del Documento 3: Los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en el actividad legislativa.

Paso 4. El camino de la justificación de la solución

Se trata del paso más importante. Esto porque se exponen las razones de las diferentes elecciones que se realizan en cuanto al enunciado normativo, en cuanto a la identificación de la norma vigente y válida, o en su caso de los sentidos normativos identificados en la norma considerada válida. Todo aquello supone en sí la exposición de la justificación externa, en la que se explicitan las elecciones y opciones previas que se realiza en el proceso de elección de la solución interpretativa⁵³. En este punto cabe incluir la justificación de la interpretación que se ha aplicado a la norma a través de los métodos y criterios de interpretación utilizados en los juicios ponderativos. La ejecución incorrecta de este paso dará lugar a decisiones con motivación defectuosa, insuficiente o arbitraria⁵⁴.

⁵³ De acuerdo con Wróblewski, la aplicación del derecho conlleva decisiones parciales, a saber: i) decisión de validez y aplicabilidad de la norma, ii) decisión de interpretación, elección del sentido y alcance de las disposiciones normativas, iii) decisión sobre la prueba, iv) decisión de subsunción, v) decisión de ponderación, e) decisión de las consecuencias y efectos, vi) decisión final. Wróblewski citado por Franciskovic Inguza y Torres Angulo op. cit. p. 25 y ss.

⁵⁴ Para el análisis de las diferentes clases de motivaciones controlables Vid. Franciskovic Inguza y Torres Angulo op. cit. p. 20 y ss.

En el orden de la técnica argumentativa, para pasar el test de razonabilidad de la solución adoptada es necesario tomar en cuenta una serie de consideraciones: i) En primer lugar debe medirse la finalidad constitucional que persigue el resultado interpretativo. ii) Luego, es esencial analizar la estricta necesidad de la medida interpretativa, es decir, debe justificarse la necesidad de asumir ese resultado interpretativo y por ende las razones por las cuales no existen otras interpretaciones más razonables o menos lesivas para algún otro principio en colisión que se restrinja en la ponderación. iii) Finalmente, debe ponderarse el resultado interpretativo asumido en base a la identificación de los criterios establecidos en el segundo caso. Esto último significa, en el caso concreto, que deben justificarse las razones de la prevalencia de un derecho en relación al otro. Dicho de otra manera, debe justificarse la proporcionalidad de la medida, el beneficio constitucional de la prevalencia de un derecho y el menor costo posible para el otro derecho limitado o restringido en el caso concreto.



7.1.3. Herramienta “Ampliación de escala (scaling – up)”

(Operativa)

Indicaciones para la aplicación

Objetivo - Función	Divulgar e institucionalizar la experiencia, el proceso de aprendizaje, los conocimientos y las soluciones desarrolladas en el proceso de elaboración de la norma, con el objetivo de fomentar y socializar las medidas piloto innovadoras y los nuevos enfoques adoptados.
Aplicación	Diseño de proyectos de normas piloto con contenido innovador y de nuevos enfoques orientados estratégicamente hacia una ampliación en escala. Las experiencias exitosas e innovadoras de elaboración normativa se reproducen en otras ETAs con las mismas demandas y problemas sociales y sectoriales. Réplica y/o divulgación de procesos innovadores y procesos de cambio implementados con éxito en determinadas ETA.
Marco	Entidades territoriales autónomas que poseen demandas o problemas similares a los procesos concluidos.
Medios auxiliares	Copias impresas. Computadora y proyectora para visualizar las experiencias.
Observaciones	El punto de partida es la descripción más precisa posible del proceso de desarrollo normativo exitoso e innovador a ser divulgado y replicado en otras ETAs. La réplica del proceso de elaboración normativa amplía y profundiza el debate sobre la temática o problemática en cuestión.

Descripción

Esta herramienta se aplica para lograr la difusión de las buenas prácticas de un proceso normativo. La metodología del proceso puede ser objeto de difusión, así como la ley o reglamento en cuestión, o el desarrollo de capacidades introducido en el proceso legislativo.

Esta herramienta se enfoca también en el fortalecimiento de capacidades de aprendizaje entre los actores involucrados. Esto implica que las personas que repliquen las experiencias no deben limitarse a copiar las buenas prácticas sin ninguna otra contribución. Al contrario, deben crear las condiciones propicias en los nuevos procesos de implementación para que los mismos respondan a las necesidades y realidades en cada caso concreto de aplicación, a partir de las capacidades fortalecidas.

Por ello, la estrategia para poner en práctica esta herramienta debe considerar una clara secuencia de pasos que permita difundir las herramientas de esta Guía que hayan sido aplicadas en el proceso normativo o de buenas prácticas a ser ampliadas a escala. En ese marco, los nuevos procesos deberán como mínimo considerar la aplicación de las herramientas de gestión del conocimiento, a fin de garantizar el fortalecimiento exitoso de capacidades.

Finalmente, conviene señalar que potenciar la ampliación en escala de las buenas prácticas exige que se considere desde el inicio un enfoque innovador para el desarrollo de las medidas piloto. Por ello, los procesos de desarrollo normativo apoyados por el programa AIRAD gozan en la mayoría de los casos de un componente innovador que les permite ser entendidos como procesos potenciales a replicarse en otras ETA. Esta afirmación se basa en la selección de las temáticas sectoriales que fueron objeto de regulación y en la priorización en dichas entidades, en base a necesidades sociales y sectoriales reales. Este último fue un elemento favorable para convertir a los procesos de buenas prácticas en experiencias con el potencial de ser replicadas.

En ese sentido, para una eficiente divulgación de procesos entre pares, es crucial determinar un método que permita un mayor alcance de difusión de las experiencias que se constituyeron en soluciones normativas innovadoras. Por ello, si bien la ampliación de escala en los procesos de desarrollo normativo debe realizarse a partir de un análisis y adecuación a las necesidades específicas de las ETAs replicadoras, el método o estrategia de divulgación debe considerar canales o mecanismos genéricos que se encuentren institucionalizados y gocen de legitimidad a nivel nacional inclusive.

Por estas razones, la aplicación de esta herramienta implica considerar instancias clave que instrumentalicen la ampliación en escala de estas buenas prácticas. Estas instancias pueden formar parte del sistema asociativo (FAM, AMB, AMDES), o estar en el ámbito de la gestión de capacidades, como la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, el Servicio Estatal de Autonomías, entre otras⁵⁵.

⁵⁵ Esta herramienta fue aplicada con el Reglamento de la Instancia Máxima de Gestión Local en Salud del GAM Villa Tunari. La elaboración de esta norma no sólo contó con el acompañamiento del Programa AIRAD, sino también estratégicamente contó con el apoyo del equipo técnico de la Jefatura de Promoción de la Salud del Ministerio de Salud, por lo que su contenido se construyó en forma dialógica con el nivel central del Estado, no con un afán intervencionista del centro, sino con el propósito de generar una experiencia piloto que pueda ser replicada posteriormente en colaboración del Ministerio cabeza de sector, pero sin perder de vista que se trataba de una competencia municipal, por lo que se desarrolló el proceso precautelando y garantizando el protagonismo y las decisiones de los GAM.

Continúa al otro lado

Procedimiento

Paso 1: Elegir el objeto

Se debe identificar el proceso o experiencia que, en calidad de buena práctica, se pretende divulgar o institucionaliza. A partir de esta identificación se elaborará una estrategia clara para la divulgación o ampliación en escala.

Para una correcta identificación de una buena práctica que sea susceptible de difusión o divulgación a escala, se debe verificar lo siguiente:

- ¿Se trata de un proceso o buena práctica eficiente, que persiga objetivos estándares aplicables a más de un caso concreto?
- ¿Se trata de un proceso o buena práctica generalizable y transferible a otro contexto?
- ¿Se cuenta con el apoyo las instancias clave para llevar adelante el proceso de difusión o ampliación en escala?

Para determinar claramente la ruta para la divulgación o ampliación de escala, se pueden analizar los siguientes elementos de verificación:

De esta manera, una vez aprobada la norma a través de Decreto Municipal por el Órgano Ejecutivo del GAM Villa Tunari, el siguiente paso fue replicar la experiencia en otros gobiernos municipales que se encontraban en proceso de conformación de sus Instancias Máximas de Gestión Local en Salud. En el caso del departamento de Chuquisaca, el Servicio Departamental de Salud (SEDES) coadyuvó para replicar la experiencia de reglamentación de la IMGLS en los 29 gobiernos autónomos municipales con la colaboración de los técnicos en salud del programa AIRAD. En el caso del departamento de Cochabamba también el SEDES fue un articulador con quien se discutieron elementos clave para la conformación y reglamentación de las IMGLS en los municipios de este departamento, llegando a acordarse con los gobiernos municipales que el representante del sector salud serían los jefes municipales de salud designados por el SEDES. En el departamento de Pando los gobiernos municipales de Cobija y Gonzalo Moreno también replicaron los elementos técnicos y procedimentales de la experiencia de Villa Tunari.

La difusión de esta buena práctica fue replicada en varios municipios, de tal forma que los elementos considerados para el caso concreto del proceso del GAM Villa Tunari se institucionalizaron en otros gobiernos autónomos municipales, aunque cada caso concreto instauró elementos propios a las necesidad y características propias a su realidad y necesidades.

En la misma ruta, el programa AIRAD trabajó en coordinación con el Ministerio de Salud una Guía para orientar los pasos para la conformación y reglamentación de la IMGLS. Este documento pasó por dos etapas de validación, de acuerdo a la normativa interna del ministerio cabeza de sector, la primera con los gobiernos autónomos municipales y la segunda con los SEDES de los nueve departamentos. Este ejercicio se realizó con el objetivo de difundir a escala nacional los elementos más importantes que fueron discutidos en el proceso de conformación de la IMGLS de Villa Tunari, así como en la reglamentación de su organización y funcionamiento. Es decir, lo que se pretendió con esta iniciativa fue llegar a todos los municipios del país.

Pasos del proceso	Preguntas Clave	+	+	-	-
		+	+	-	-
Evaluación de la experiencia	¿Se han identificado y presentado los enfoques de solución innovadores y las buenas prácticas de forma precisa y estructurada?				
	¿Se han considerado las condiciones financieras e institucionales para la ampliación en escala?				
	¿Se puede aplicar dicha experiencia para resolver un problema o demanda similar de otro nivel de gobierno?				
Actores	¿Participan actores similares en el contexto de la ETA que pretende replicar la experiencia?				
	¿Puede constituirse una plataforma o sistema de cooperación que lleve adelante la réplica del proceso normativo?				
Estrategia de ampliación en escala	¿Es posible llevar adelante una estrategia que permita la participación y la coordinación de los actores en el proceso de réplica?				
	¿Cuáles serán las herramientas operativas y de gestión el conocimiento que se utilizarán en el proceso de réplica?				
Recursos	¿Se cuenta con los recursos económicos y humanos necesarios para llevar adelante el proceso de réplica?				
Seguimiento y aseguramiento de calidad	¿Podrán establecerse mecanismos para verificar la calidad de los contenidos de la norma resultado del proceso de réplica?				

Herramientas

15

Quinta Fase

Etapa postlegislativa

Las respuestas a las preguntas clave permiten generar líneas de acción que deben prepararse para el desarrollo de la ruta o estrategia de divulgación y ampliación en escala.

Paso 2: Formular la estrategia

Para formular la estrategia de divulgación o ampliación en escala de un proceso normativo o de buenas prácticas, es necesario plantear claramente un procedimiento que permita ejecutar la estrategia y que establezca competencias de aprendizaje y desarrollo de capacidades. Esta herramienta no consiste únicamente en una simple réplica de experiencias.

Las siguientes interrogantes pueden ayudar a establecer una secuencia de acciones que permitan formular una estrategia clara:

- ¿Cuál es el contexto social de la ETA en la que tendrá lugar la ampliación de escala?
- ¿Cuáles son los actores que se encargarán de realizar la divulgación y la ampliación de escala del proceso normativo o de las buenas prácticas? ¿Qué actores se verán involucrados en la recepción y divulgación del proceso o de las buenas prácticas?
- ¿Qué herramientas se difundirán en la estrategia de divulgación o ampliación de escala para su implementación en los nuevos procesos?
- ¿Qué opciones financieras existen para la divulgación o ampliación en escala?
- ¿Qué resultados deben lograrse?
- Las ETA que pretenden replicar el proceso normativo o buena práctica, ¿cuentan con los recursos necesarios para ello?

Las conclusiones se trasladan a una estrategia que debe reflejarse posteriormente en la herramienta “Plan de operaciones - ruta crítica”.

Paso 3: Poner a disposición los recursos necesarios

Se calculan y negocian los recursos financieros y humanos para la divulgación y la institucionalización sostenible de la estrategia.

Paso 4: Implementar la ampliación en escala

El proceso de ampliación de escala se implementa de acuerdo a la estrategia, vigilando que se garantice el desarrollo de capacidades en los actores de los nuevos procesos.

8. Anexos

MATRIZ N° 1 (Ejemplo N°1) Matriz diseñada por el SEA
De evaluación o control a priori de la calidad e impacto de la norma
(ETAPA - LEGISLATIVA)

Ejemplo 1 - Ley N° 020/2011, Apícola Departamental de Chuquisaca:

1. RESUMEN				
1.1 Identificación de la norma	Ley No 020/2011, Apícola Departamental de Chuquisaca.			
1.2 Origen de su elaboración⁵⁶	Se dio origen en la Comisión de Desarrollo Económico Productivo de la Asamblea Legislativa Departamental de Chuquisaca en la gestión 2011.			
1.3 Tipo de Norma	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; border-right: 1px solid black;">Ley departamental</td> <td style="width: 33%; border-right: 1px solid black;">Norma Regulativa <input checked="" type="radio"/></td> <td style="width: 33%;">Norma Declarativa <input type="radio"/></td> </tr> </table>	Ley departamental	Norma Regulativa <input checked="" type="radio"/>	Norma Declarativa <input type="radio"/>
Ley departamental	Norma Regulativa <input checked="" type="radio"/>	Norma Declarativa <input type="radio"/>		
2. CONTENIDO				
La Ley cuenta con:				
2.1 Estructura	<p>Capítulo Primero: Objeto y Alcance. Capítulo Segundo: Ingreso y movilización de material apícola. Capítulo Tercero: Protección de la flora y material apícola departamental. Capítulo Cuarto: Control de calidad y registro. Disposiciones Finales.</p>			
2.2 Disposiciones preliminares⁵⁷	Cuenta con exposición de motivos.			
2.3 Disposiciones generales	Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Alcance.			
2.4 Disposiciones sustantivas	No desarrolla.			

⁵⁶ Este apartado está reservado para informar sobre los antecedentes que dan lugar a que se elabore la norma.

⁵⁷ El contenido de una exposición de motivos debe responder a su finalidad de justificar la oportunidad política y la calidad técnico-jurídica del proyecto.

2.6 Disposiciones especiales	No desarrolla.
2.7 Disposiciones procedimentales	Artículo 3. Ingreso de material apícola. Artículo 4. Movilización de material apícola. Artículo 5. Protección de zonas apícolas. Artículo 6. Protección de material apícola. Artículo 7. Registro.
2.8 Disposiciones sancionatorias	No desarrolla.
2.9 Parte final	Disposición final primera.
2.10 Anexos	Se adjunta un informe técnico – jurídico.

3. ÁMBITOS DE REGULACIÓN

3.1 Situación que regula	Normar la actividad apícola en el Departamento de Chuquisaca (Art. 1)
3.2 Ámbitos regulativos	Artículos: 3, 4, 5, 6 y 7 Ingreso de material apícola Movilización de material apícola Protección de zonas apícolas Protección de material apícola Registro
3.3 Objetivos y/o fines que persiguen	Art. 1 Declarar el interés estratégico de la actividad apícola Fomento y desarrollo de la actividad apícola

4. ÁMBITO O RESPALDO COMPETENCIAL

4.1 Grupo competencial	Privativa <input type="radio"/> Exclusiva <input checked="" type="radio"/> Compartida <input type="radio"/> Concurrente <input type="radio"/>
4.2 Competencias que regula	La Ley Departamental N° 020/2011, regula la promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario (CPE: Art. 300. I. 31.)
4.3 Marco normativo o legal	No desarrolla

5. ANÁLISIS NORMATIVO - COMPETENCIAL

Nº	CONTENIDO	OBSERVACIONES
1	Artículo 1. (Objeto). Declarar de interés estratégico departamental el rubro apícola e instituir un régimen de fomento y desarrollo de la actividad, debiéndose proteger a las abejas melíferas (apis mellífera) como insectos útiles y benéficos con valor económico, así mismo proteger a toda la flora apícola departamental para el desarrollo de una apicultura sostenible como complemento a la conservación del medio ambiente.	En este apartado se establecen mandatos declarativos generales sobre el rubro apícola. Por otro lado, señala que se busca el fomento y desarrollo de la actividad apícola, sin especificar quién o qué medios o instrumentos se requieren para alcanzar dicho.
2	Artículo 2. (Alcance). La presente ley rige a todas las actividades apícolas del territorio departamental en su conjunto, comprendiendo: la producción de material vivo, producción de miel y otros productos obtenidos de la colmena como la jalea real, cera, propóleos, polen, apitoxina y las actividades de acopio, industrialización, comercialización y la polinización de cultivos entomófilos.	En este apartado se establecen mandatos declarativos generales sobre el rubro apícola. Por otro lado, señala que se busca el fomento y desarrollo de la actividad apícola, sin especificar quién o qué medios o instrumentos se requieren para alcanzar dicho.
3	Artículo 3. (Ingreso del material apícola). La importación y/o ingreso al territorio departamental de Chuquisaca, bajo cualquier modalidad, de abejas reinas de cualquier raza, colmenas, paquetes y/o núcleos de abejas y otro material biológico, así como los productos apícolas, queda sujeta a la presentación del certificado sanitario, otorgado por autoridad competente de origen debidamente aprobado por la autoridad sanitaria respectiva del Departamento a fin de proteger la apicultura departamental contra plagas, enfermedades y la africanización de las abejas.	En este apartado no define qué es el certificado sanitario, tampoco especifica quién es la autoridad sanitaria.

<p>Artículo 4. (Movilización de material apícola). Para la movilización de colmenas, paquetes y/o núcleos de abejas, abejas reinas, otro material vivo y sus productos por todo el territorio departamental, los apicultores deben cumplir con los requisitos, sin que esto signifique de ninguna manera la compra de valores y/ o gastos económicos adicionales para los productores apícolas; los requisitos fundamentales a cumplir son los siguientes:</p> <p>a) el certificado zoosanitario otorgado por autoridad de sanidad agropecuaria competente.</p> <p>b) guía de tránsito y/ o aprobación de movilización por el territorio departamental.</p>	<p>Al igual que en el Artículo 3, no se determina en qué consiste el certificado ni quién es la autoridad competente.</p>
<p>Artículo 5. (Protección de zonas apícolas). Las prioridades y derechos de ocupación de áreas a utilizar para la producción apícola, la conservación de la vegetación nativa y plantas con uso y potencial de néctar polinífera, así como las restricciones de uso de agroquímicos en lugares próximos a la explotación apícola quedan protegidas por la presente ley.</p>	<p>En este apartado no establece cómo se implementarán las restricciones en el uso agroquímicos y quién es la autoridad competente para el cumplimiento de este artículo.</p>
<p>Artículo 6. (Protección de material apícola). A fin de salvaguardar la sanidad y calidad genética del material apícola en propiedades exclusivamente dedicadas a la actividad, la presente ley en su reglamentación establecerá las distancias espaciales entre ellas y la prohibición de uso de productos veterinarios no autorizados para la explotación apícola.</p>	<p>El epígrafe señala la “protección de material apícola”, sin embargo, su contenido regula las distancias espaciales para la explotación apícola.</p>
<p>Artículo 7. (Registro). Toda persona natural o jurídica que participe en la cadena debe llevar el correspondiente registro que identifique la procedencia del producto, la transformación o procesos llevados a cabo y el destino de la producción.</p>	<p>No señala qué entidad se encargará del registro ni cómo se implementará este procedimiento.</p>

6. MANDATOS Y/O REGLAMENTACIÓN

Nº	CONTENIDO	PLAZOS
1	<p>DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.- El Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo de Chuquisaca emitirá la reglamentación dentro de los ciento ochenta (180) días a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Entra en vigor en ciento ochenta (180) días a partir de su publicación.</p>

7. ANÁLISIS DE IMPACTOS ECONÓMICOS

7.1 Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	No se han estimado relevantes.
	Desde el punto de vista de los presupuestos y el financiamiento	No establece la creación de cargas administrativas.
	Desde el punto de las cargas administrativas	<input type="radio"/> Supone una reducción de cargas administrativas Cuantificación estimada: _____ <input type="radio"/> Incorpora nuevas cargas administrativas Cuantificación estimada: (Ejemplo: estimar cuánto cuesta implementación SIAD) <input checked="" type="radio"/> No afecta a las cargas administrativas
	¿La ley establece otras acciones, instrumentos y/o mecanismos de financiamiento para el sector apícola?	<input type="radio"/> Convenios interinstitucionales <input type="radio"/> Convenios intergubernamentales <input type="radio"/> Transferencia público - privada
7.2 Transversalidad	<input type="radio"/> Género <input type="radio"/> Adulto mayor <input type="radio"/> Discapacidad <input type="radio"/> Juventud <input type="radio"/> Niñez y adolescencia <input type="radio"/> Pueblo indígena originario campesino	
7.3 Otras consideraciones	Ninguna	

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías

MATRIZ N° 1 (Ejemplo N°2). Matriz diseñada por el SEA
De evaluación o control a priori de calidad e impacto de la norma
(ETAPA - LEGISLATIVA)

ANÁLISIS DE CONTENIDO E IMPACTO NORMATIVO
(ETAPA - LEGISLATIVA)

Ejemplo 2 - Ley Departamental No 366/2018 de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca:

1. RESUMEN

1.1 Identificación de la norma	Ley Departamental No 366/2018 de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca.		
1.2 Origen de su elaboración	Se dio origen en la Comisión de Desarrollo Económico Productivo de la Asamblea Legislativa Departamental de Chuquisaca en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Productivo del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca y organizaciones de apicultores de Chuquisaca, durante las gestiones 2017 y 2018.		
1.3 Tipo de Norma	Ley departamental	Norma Regulatoria <input checked="" type="radio"/>	Norma Declarativa <input type="radio"/>

2. CONTENIDO

El anteproyecto de Ley consta con exposición de motivos, 24 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, distribuidos en 8 capítulos.	
2.1 Estructura	<p>Capítulo Primero: Disposiciones Generales.</p> <p>Capítulo Segundo: Buenas prácticas apícolas (BPAS) para el desarrollo apícola.</p> <p>Capítulo Tercero: Buenas prácticas de manufactura apícola (BPMS) para el desarrollo apícola.</p> <p>Capítulo Cuarto: Sistema de registro, clasificación e información apícola departamental.</p> <p>Capítulo Quinto: Conservación de la población de abejas.</p> <p>Capítulo Sexto: Comercialización y desarrollo de mercados.</p> <p>Capítulo Séptimo: Planificación y financiamiento para el desarrollo integral del rubro apícola.</p> <p>Capítulo Octavo: Infracciones y sanciones.</p> <p>Disposiciones Transitorias.</p> <p>Disposiciones Derogatorias.</p> <p>Disposiciones Finales.</p>

2.2 Disposiciones preliminares⁵⁸	Cuenta con una exposición de motivos en el que se mencionan informes técnicos, ámbito competencial, etc.
2.3 Disposiciones generales	Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Alcance. Artículo 3. Ámbito de aplicación. Artículo 4. Marco Legal. Artículo 5. Definiciones.
2.4 Disposiciones sustantivas	Artículo 6. Derechos de las Apicultoras y los Apicultores. Artículo 7. Deberes de las Apicultoras y los Apicultores.
2.5 Disposiciones orgánico-funcionales	Artículo 8. Localización e Instalación de Apiarios, Parágrafos II, III y IV. Artículo 21. Planificación. Artículo 22. Financiamiento. Artículo 14. Registro.
2.6 Disposiciones especiales	No estable
2.7 Disposiciones procedimentales	Artículo 9. Manejo de Colmenas. Artículo 10. Sanidad Apícola. Artículo 11. Pre Cosecha. Artículo 12. Cosecha. Artículo 13. Procedimiento para la Obtención de Productos de la Colmena. Artículo 15. Clasificación de las Apicultoras y los Apicultores. Artículo 16. Investigación e Innovación Apícola. Artículo 17. Información Departamental Apícola. Artículo 18. Conservación de la Población de Abejas. Artículo 19. Uso de Agroquímicos. Artículo 20. Comercialización y Desarrollo de Mercados.
2.8 Disposiciones sancionatorias	Artículo 23. Infracciones. Artículo 24. Sanciones.
2.9 Parte final	Disposición transitoria única. Disposiciones derogatorias. Disposición derogatoria única. Disposiciones finales. Disposición final primera. Disposición final segunda.
2.10 Anexos	Se adjunta una carpeta del proyecto de Ley con 56 hojas. Informe Técnico – Legal N° 016. Informe Técnico – Legal.

⁵⁸ El contenido de una exposición de motivos debe responder a su finalidad de justificar la oportunidad política y la calidad técnico-jurídica del proyecto.

3. ÁMBITOS DE REGULACIÓN

3.1 Situación que regula	Normar o regular la actividad apícola en el Departamento de Chuquisaca (Art. 1)
3.2 Ámbitos regulativos	Art. 2 Clasificación Registro Buenas Prácticas Apícolas (BPAs) Buenas Prácticas de Manufactura (BPMs) Comercialización y desarrollo de mercados Financiamiento para el desarrollo integral apícola Conservación de la población de abejas
3.3 Objetivos y/o fines que persiguen	Art. 1 Bases institucionales Bases financieras Bases políticas Procesos técnicos Innovación tecnológica Normas de protección de las abejas (Art. 1) Prohibiciones (Art. 23) Sanciones (Art. 24)

4. ÁMBITO O RESPALDO COMPETENCIAL

4.1 Grupo competencial	Privativa <input type="radio"/> Exclusiva <input checked="" type="radio"/> Compartida <input type="radio"/> Concurrente <input type="radio"/>
4.2 Competencias que regula	Ejemplo: El Proyecto de Ley se desarrolla desde 8 ámbitos competenciales previstos en el Artículo 300. I. numerales 4, 14, 21, 24, 29, 31, 32 y 34 de la Constitución Política del Estado. Art. 300. I. 4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales. Art. 300. I. 14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria. Art. 300. I. 21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción. Art. 300. I. 24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental. Art. 300. I. 31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario. Art. 300. I. 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental. Art.300.I. 34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.

4.3 Marco normativo o legal

El Artículo 4 del proyecto de Ley establece el marco legal en que lo sostiene.
 Constitución Política del Estado.
 Ley No 031 – Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”.
 Ley No 144 - Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.
 Ley No 1333 – Ley del Medio Ambiente.
 Ley No 1700 – Ley Forestal.
 Ley No 338 – Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas Originarias y de Organizaciones Económicas Comunitarias para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria- OECAS.
 Ley No 337 – Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques.
 Ley No 830 – Ley de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria.
 Ley No 020/2011, Ley Apícola Departamental de Chuquisaca, en su Artículo 1.

5. ANÁLISIS NORMATIVO - COMPETENCIAL

Nº	CONTENIDO	OBSERVACIONES
1	Ejemplo: el Artículo 10 del proyecto de ley establece que el Gobierno Autónomo Departamental realizara el registro sanitario en materia de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria	El Numeral 14 del Parágrafo I del Artículo 300 de la Constitución Política del Estado (CPE) asigna la competencia exclusiva de “servicios de sanidad e inocuidad” agropecuaria a los Gobiernos Autónomos Departamentales. Por otra parte, el Numeral 21 del Parágrafo II del Artículo de la CPE, le asigna al nivel central del Estado la competencia exclusiva de “sanidad e inocuidad agropecuaria”. En ese entendido, la atribución de implementar y administrar como único registro oficial sanitario en materia de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, le corresponde al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG, institución pública desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra del nivel central del Estado, como lo estipula el numeral 3 del Artículo 15 de la Ley N° 830, de 6 de septiembre de 2016. Por esta razón se recomienda ajustar la redacción de este artículo desde otros ámbitos como la colaboración o coordinación con el SENASAG.
2	Clausulas o disposiciones abrogatorias y derogatorias	La Disposición Derogatoria Única, establece la derogación de los Artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y la disposición final primera de la Ley Departamental N. 020/2011, de 01 de noviembre del 2011.

6. MANDATOS Y/O REGLAMENTACIÓN

Nº	CONTENIDO	PLAZOS
1	<p>El Numeral 8 del Artículo 6 y el Numeral 8 del Artículo 7 del proyecto de Ley establecen la creación de otros derechos y deberes a ser determinados en reglamentación. El Inciso c) Parágrafo I del Artículo 8, establece deberá ser reglamentado el llenado de la ficha técnica. El Inciso d) Parágrafo I del Artículo 8, señala que deberá ser reglamentado la localización de apiarios. El Inciso b) del Artículo 9, indica que deberá reglamentarse todo aquello referido a la alimentación artificial de las colmenas.</p>	<p>La disposición final primera establece que el Órgano Ejecutivo del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca, es el encargado de la reglamentación de la Ley Departamental en el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de su promulgación. El Artículo 17 de la Ley N° 165/2014, de Técnica Legislativa Departamental establece que las leyes departamentales entrarán en vigencia una vez promulgadas y publicadas, por lo que se recomienda ajustar la disposición final primera del proyecto de ley.</p>
2	<p>El Parágrafo II del Artículo 17, establece la creación del Sistema de Registro, Clasificación e Información Apícola Departamental (SIAD). La Disposición Transitoria Única, señala que las apicultoras y los apicultores del departamento de Chuquisaca deberán realizar su registro correspondiente ante el Sistema de Registro, Clasificación e Información Apícola Departamental dependiente de la Secretaría Departamental de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca, en un plazo máximo de un (1) año a partir de la publicación de la Ley Departamental.</p>	<p>Un año para el registro en el SIAD.</p>
3	<p>El Parágrafo I del Artículo 17, establece que cada dos años se realizará un levantamiento y actualización de información de las apicultoras y apicultores, los apiarios, colmenas y volúmenes de producción de los productos de la colmena.</p>	<p>Dos años.</p>

7. ANÁLISIS DE IMPACTOS ECONÓMICOS

<p>7.1 Impacto económico y presupuestario</p>	<p>Efectos sobre la economía en general</p>	<p>No se han estimado relevantes</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos y el financiamiento</p>	<p>Implica gastos económicos para la implementación del Sistema de Registro, Clasificación e Información Apícola Departamental (SIAD), que ofrecerá información del registro apícola, la categorización de apicultoras y apicultores, y las investigaciones, publicaciones y logros referentes al sector. (Art. 17.II)</p> <p>Con fines estadísticos y de planificación cada dos (2) años realizará un levantamiento y actualización de información de las apicultoras y apicultores. (Art. 17.I.)</p> <p>Establece que de acuerdo a la disponibilidad financiera se realizaran planes, programas y proyectos que fortalezcan al sector apícola, en función al diseño final de los programas y/o proyectos para la implementación de la presente Ley Departamental (Art. 22.I)</p>
	<p>Desde el punto de las cargas administrativas</p>	<p><input type="radio"/> Supone una reducción de cargas administrativas Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="radio"/> Incorpora nuevas cargas administrativas Cuantificación estimada: (Ejemplo: estimar cuánto cuesta implementación SIAD)</p> <p><input checked="" type="radio"/> No afecta a las cargas administrativas</p>
	<p>¿La ley establece otras acciones, instrumentos y/o mecanismos de financiamiento para el sector apícola?</p>	<p><input type="radio"/> Convenios interinstitucionales</p> <p><input type="radio"/> Convenios intergubernamentales</p> <p><input type="radio"/> Transferencia público - privada</p>
<p>7.2 Transversalidad</p>	<p><input type="radio"/> Género</p> <p><input type="radio"/> Adulto mayor</p> <p><input type="radio"/> Discapacidad</p> <p><input type="radio"/> Juventud</p> <p><input type="radio"/> Niñez y adolescencia</p> <p><input type="radio"/> Pueblo indígena originario campesino</p>	
<p>7.3 Otras consideraciones</p>	<p>Ninguna</p>	

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías

MATRIZ N° 2

De análisis de impacto normativo, o de evaluación pragmática y teleológica de la norma (post - legislativo)

La finalidad de esta matriz consiste en evaluar periódicamente (cada semestre o cada año) si la norma en vigor ha conseguido los objetivos y/o finalidades previstas en la norma. De igual manera, busca determinar el impacto económico y las cargas administrativas impuestas por la misma. Para esta evaluación se deberán considerar los criterios del principio de gradualidad y progresividad que señala el Artículo 5 de la Ley No 031.

Ejemplo 1 - Ley Departamental No 366/2018 de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca:

1. RESUMEN			
1.1	Identificación de la norma	Ley Departamental No 366/2018 de Fomento, Conservación y Desarrollo Apícola del Departamento de Chuquisaca.	
1.2	Tipo de Norma	Ley departamental	Norma Regulatoria <input type="radio"/> Norma Declarativa <input checked="" type="radio"/>
2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA NORMA			
Nº	EVALUACIÓN	OBSERVACIONES	
1	¿Se han incorporado nuevos derechos y deberes en el reglamento que señala el Numeral 8 del Artículo 6 y el Numeral 8 del Artículo 7? <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO	Especificar qué derechos y deberes se establecido mediante reglamento.	
2	¿Se cuenta con ficha técnica del procedimiento para la localización de los apiarios, tal y como lo determina el Inciso c) Parágrafo I del Artículo 8? <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO	Especificar.	
3	¿Está reglamentado el procedimiento de alimentación artificial de colmenas determinado por el Inciso b) del Artículo 9? <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO	Especificar.	
4	¿Se ha implementado el Sistema de Registro, Clasificación e Información Apícola – SIAD, estipulado por el Parágrafo II del Artículo 17? <input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO	Especificar.	

5	<p>¿Se ha cumplido el plazo de un año para el registro de apicultores que señala la Disposición Transitoria Única?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar en qué estado se encuentra este proceso.
6	<p>Durante este periodo, ¿ha realizado el Órgano Ejecutivo el levantamiento de información sobre las apicultoras y apicultores, los apiarios, colmenas y volúmenes de producción de los productos de la colmena, planteado en el Parágrafo I del Artículo 17?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar en qué estado se encuentra este proceso.
7	<p>¿Se ha cumplido con el plazo de ciento ochenta (180) días para la emisión de un reglamento, según lo determinado por la disposición final primera?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Explicar por qué no se ha cumplido con el plazo.

3. EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO

Nº	EVALUACIÓN	OBSERVACIONES
1	<p>¿Se cuenta con planes, programas, proyectos y actividades concretas que fomenten el desarrollo del sector apícola, como señala el Artículo 21</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar con qué planes, programas y proyectos se cuenta para el desarrollo del sector apícola.
2	<p>¿Se han suscrito convenios interinstitucionales para el desarrollo del sector apícola?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar cuántos, cuáles y con qué entidades.
3	<p>¿Se han suscrito convenios intergubernativos para el desarrollo del sector apícola?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar cuántos, cuáles y con qué entidades.
4	<p>¿Se han realizado transferencias publico-privadas para el desarrollo del sector agrícola?</p> <p><input type="radio"/> SI <input type="radio"/> NO</p>	Especificar cuántas, cuáles y con qué organizaciones apícolas.

Fuente: Servicio Estatal de Autonomías

9. Referencias Bibliográficas

Aguilo Regla, Josep. 1990. «Técnica legislativa y documentación automática de legislación». *Informatica e diritto* XVI (01): 87-110.

Alexy, Robert. 2010. «Derechos Fundamentales, ponderación y racionalidad». En *El canon neoconstitucional*, editado por Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo. Estructuras y procesos Derecho. Madrid: Ed. Trotta.

Andaluz, Horacio. 2001. *Aplicación judicial de la Constitución*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Atienza, Manuel. 1989. «Contribución para una teoría de la legislación». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 06: 385-403. <https://doi.org/10.14198/DOXA1989.6.21>.

———. 1991. «Razón práctica y legislación». *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* 1 (3).

———. 1997. *Contribución para una teoría de la legislación*. Madrid: Editorial Civitas. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/obras-contribucion-para-una-teoria-de-la-legislacion-0/>.

Attard Bellido, María Elena. 2017. *Argumentación y juzgamiento con perspectiva de despartiarcalización*. La Paz: Fundación Construir.

———. 2018. «Las autonomías desde la Constitución Política del Estado». Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Bascuñán Valdez, Aníbal. 1960. *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales*. 2a. ed. colección apuntes de clase 8. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Caetano, Gerardo, y Oscar Sarlo, eds. 2009. *Técnica legislativa, teorías, métodos y aspectos político institucionales*. Montevideo: PNUD; Parlamento del Uruguay.

Copa, Vivianca. 2015. «Lo plurinacional desde la experiencia boliviana». En *Constitucionalismo, Descolonización y Pluralismo Jurídico en América Latina*, editado por Antonio Carlos Wolkmer y Ivone Fernandes Lixa. Aguascalientes: Cenejus.

Díez Ripollés, José Luis. 2001. «Presupuestos de un modelo racional de legislación penal». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 24: 485-523. <https://doi.org/10.14198/DOXA2001.24.18>.

«Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano». 2017.

Ferrajoli, Luigi. 2014. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

García Amado, Juan Antonio. 2000. «Razón práctica y teoría de la legislación». *Instituto Bartolomé de las Casas : Boletín Oficial del Estado* 09: 299-317.

García Figueroa, Alfonso. 2015. «Legislación y Neoconstitucionalismo». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 49 (0): 311-332-332. <https://doi.org/10.30827/acfs.v49i0.3287>.

García-Escudero Márquez, Piedad. 2010. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Edición: 1. Cizur Menor (Navarra): Civitas.

García-Escudero, Piedad. 2010. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control de constitucionalidad de la calidad de las normas?* Madrid: Editorial Civitas.

Guastini, Riccardo. 2003. «La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano». En *Neoconstitucionalismo(s)*, editado por Miguel Carbonell Sánchez, 49-74. Madrid: Trotta. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=917607>.

Hesse, Konrad. 2011. *Escritos de Derecho constitucional*. Editado por Miguel Azpitarte Sánchez y Pedro Cruz Villalón. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo : Centro de Estudios Constitucionales.

Laporta San Miguel, Francisco Javier. 2004. «El deterioro de las leyes». *Claves de razón práctica*, n.º 142: 24-31.

Larenz, Karl. 2010. *Metodología de la ciencia del derecho*. Barcelona: Ariel.

Marcilla Córdoba, Gema. 2000. «Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación». En *Elementos de técnica legislativa*, editado por Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, 1. ed. Serie Doctrina jurídica, no. 44. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

———. 2005. *Racionalidad legislativa: crisis de la ley y la nueva ciencia de la legislación*. El Derecho y la justicia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

———. 2013. «Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 47 (0): 43-83-83. <https://doi.org/10.30827/acfs.v47i0.2158>.

Martínez Alarcón, María Luz. s/f. «La evaluación de las leyes».

Ministerio de Autonomías. 2014. *Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación*. La Paz: Editora Presencia. https://es.slideshare.net/pc_bolivia/guia-de-participacin-ciudadana-polticas-pblicas.

Muro Ruiz, Eliseo. 2011. *Algunos elementos de técnica legislativa*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Nino Santiago, Carlo. 2001. *Introducción al análisis del Derecho*. 2a. edición. Buenos Aires: Astrea.

Pérez Bourbon, Héctor. 2007. *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: EDUCA-KAS.

Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho CONCED. s. f. «Elementos Esenciales de Técnica Legislativa. Fichas de estudio». <http://www.bivica.org/upload/tecnica-legislativa-elementos.pdf>.

Raigosa, Luis. 2000. «Órganos Legislativos y Órganos Judiciales. Algunos Elementos para el Análisis de Cuestiones de Técnica Legislativa». En *Elementos de técnica legislativa*, editado por Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, 1. ed. Serie Doctrina jurídica, no. 44. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez-Arana, Jaime. 2007. «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa». *Revista de Derecho Administrativo* 0 (3): 251-68.

Sagües, Nestor Pedro. s. f. *Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad*. Rosario, Argentina: Universidad Católica Argentina.

Sanchís, Luis Prieto. 2001. «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 5: 201-28.

Servicio Estatal de Autonomías. 2014. «Guía de desarrollo legislativo para el ejercicio de la autonomía municipal». https://es.slideshare.net/pc_bolivia/guia-de-desarrollo-legislativo-para-el-ejercicio-de-la-autonoma-municipal.

Talavera, Pedro. 2008. *Interpretación, integración y argumentación jurídica*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Wintgens, Luc J. 2003. «Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 26: 261-89.

Contacto:

Ministerio de la Presidencia

Telf: (591-2) 2153937

Fax: (591-2) 2153915

Dirección: Casa Grande del Pueblo, Piso 14

Web: presidencia.gob.bo

Servicio Estatal de Autonomías

Telf.: (591-2) 2141444 – 2141393

Fax: (591-2) 2146862

Correo electrónico: contacto@sea.gob.bo

Dirección: Calle Víctor Sanjinez #2678

(Plaza España) – Edificio Barcelona Tercer Piso

Web: sea.gob.bo



Implementada por:

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH