

PERFIL I

COSTA RICA

6 DE JUNIO DE 2003

Título del proyecto:	Programa de Modernización de la Asamblea Legislativa		
Número del proyecto:	CR-0154		
Equipo de país:	Guillermo Fuentes, Jefe de Equipo; Carlos Cordovez, SDS/SGS; Guillermo Castillo, SDS/ICT; Miguel Coronado, LEG/OPS; Guillermo Rivera, RE2/SC2; Miguel Loria, COF/CCR; y Damaris León, RE2/SC2.		
Prestatario:	República de Costa Rica		
Organismo ejecutor:	Asamblea Legislativa de Costa Rica (AL)		
Plan de financiamiento:	BID:	US\$	6.00 millones
	Contraparte:	US\$	1.48 millones
	Total:	US\$	7.48 millones

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La modernización de la Asamblea Legislativa, en sus aspectos normativos, técnicos y administrativos, constituye una tarea de prioridad nacional para dar soporte al modelo democrático costarricense. Se parte del reconocimiento de la pérdida de credibilidad en la clase política, en los representantes populares y en la debilitada capacidad de respuesta de las instituciones públicas frente a los problemas y situaciones concretas de la realidad nacional. El desempeño de la Asamblea Legislativa ha estado enmarcado en una percepción crítica de la ciudadanía, que exigen mayor eficiencia y transparencia en el ejercicio de las funciones esenciales del Parlamento, y mayor apertura a la participación popular en el proceso de la formación de las leyes.
- 1.2 En septiembre de 2002, a solicitud del Gobierno de la República de Costa Rica, el Banco efectuó una Misión de pre-programación, para abordar los temas relativos al sector de Modernización del Estado y Sociedad Civil. La misión se reunió con representantes de los tres Poderes de la República para manifestar su interés de continuar fortaleciendo las áreas que se consideran prioritarias para la consolidación de los sistemas democráticos. Para tal efecto, la Asamblea Legislativa conformó una Comisión de Apoyo Técnico, para realizar un diagnóstico participativo institucional, que permitiera identificar las necesidades

más relevantes a ser incluidas en la preparación del programa de modernización de la AL propuesto.

- 1.3 **La Asamblea Legislativa (AL)** El Poder Legislativo es el Primer Poder de la República, el cual reside en la Asamblea Legislativa. La Asamblea es unicameral, para la cual se eligen los diputados cada cuatro años, al mismo tiempo de las elecciones presidenciales. La misión de la AL es: ejercer el mandato conferido por el pueblo, representándolo en el proceso de formación de la ley, las normas constitucionales y la aprobación de convenios y tratados internacionales, mediante la discusión y participación de los diferentes actores de la sociedad civil, así como la fiscalización de las acciones de los órganos que conforman el Estado costarricense, con el fin de establecer las condiciones que propicien el desarrollo humano sostenible, con justicia social.
- 1.4 La Asamblea Plenaria es el órgano superior del Congreso donde se reúnen los 57 diputados para discutir la Ley. Para desarrollar su labor, la Asamblea Legislativa reparte sus funciones entre diversos órganos: el Plenario, el Directorio Legislativo, la Dirección Ejecutiva, las Comisiones Legislativas (6 comisiones permanentes ordinarias y 6 comisiones permanentes especiales y 3 mini plenarios).
- 1.5 La AL se compone de un total de 1.028 funcionarios, incluyendo el personal destacado en las Fracciones Políticas. Al cambio del período de gobierno (cada cuatro años), aproximadamente el 3% que corresponde al personal que brinda apoyo técnico a las Fracciones y oficinas de diputados, cesa sus funciones o vuelve a conformar parte de la planta administrativa.¹
- 1.6 **Limitaciones Institucionales.** Según opinión de las autoridades de la Asamblea Legislativa, en términos generales se detectan limitaciones importantes en el desarrollo de la gestión parlamentaria, tales como: (i) limitaciones en la prestación de los servicios, procedimientos y métodos de la asesoría técnica parlamentaria; (ii) sistemas de gestión de los recursos humanos poco eficientes, debido a la alta movilidad del personal especializado hacia las fracciones políticas, y los escasos programas de capacitación, y falta de enfoque interdisciplinario; (iii) insuficiencia en la calidad de los servicios de apoyo a la labor parlamentaria especialmente los servicios documentales, así como controles internos; (iv) deficientes servicios informáticos aplicada a la gestión parlamentaria, con una limitada interacción para los funcionarios y de escasa interconexión interinstitucional, asociados a problemas de obsolescencia de los recursos tecnológicos y una falta de visión integrada de la prestación del servicio tecnológico en un poder Legislativo moderno; (v) débil interacción con las instituciones públicas y la sociedad civil; y (vi) deficiencias en la planta física para realizar los procesos de trabajo, especialmente en los Departamentos de Iniciativa Popular y de Informática para garantizar la privacidad, seguridad y salud del personal.

¹ La Asamblea está compuesta por personal permanente de la planta administrativa y de las Fracciones Políticas, de los cuales 737 son Directivos, Profesionales y Técnicos y el resto es personal de apoyo.

II. ESTRATEGIA, EXPERIENCIA DEL BANCO Y OTROS DONANTES

- 2.1 La Estrategia del Banco, contempla dentro de sus objetivos, el apoyo al establecimiento de consensos para lograr políticas nacionales perdurables que permitan al país avanzar con paso firme en la modernización de su economía. El programa propuesto es consistente con dicha estrategia, en cuanto incluye actividades de fortalecimiento de la Asamblea con miras a posibilitar una mayor eficiencia y transparencia en la formulación de la ley y en la participación de la ciudadanía en el quehacer legislativo. El mejoramiento institucional de la Asamblea con relación a su gestión legislativa y de divulgación, redundará en beneficio de la obtención de consensos deseados en las áreas programáticas de la economía costarricense.
- 2.2 El Banco ha aprobado préstamos y cooperaciones técnicas de fortalecimiento de poderes legislativos de varios países para apoyar en las áreas de fortalecimiento institucional, infraestructura tecnológica y apoyo documental. Entre las lecciones aprendidas en materia de ejecución, aunque recientes, demuestran la necesidad de obtener consenso a nivel de las autoridades máximas del Congreso, así como la conveniencia de alcanzar el apoyo de los principales partidos políticos.
- 2.3 En 1992, mediante un convenio con la USAID se puso en marcha un “Plan Maestro para el Desarrollo y Modernización de la Asamblea Legislativa”. Este Plan fue ejecutado a partir de un conjunto de objetivos definidos para el período de 1992 a 1994, y ampliados durante los tres años siguientes, específicamente en dos ejes programáticos: de asistencia técnica y desarrollo de recursos humanos.² La implementación del Plan Maestro fue cumplida parcialmente, debido a las distintas prioridades que los Directorios Legislativos anteriores le otorgaron al mismo. El Directorio Legislativo vigente que inició su mandato el 1º de mayo del 2002, le ha asignado una alta prioridad a su implementación a través de las metas originalmente programadas en el Plan Maestro.
- 2.4 En 1993, el Banco, con la finalidad de apoyar el proceso de modernización de la Asamblea, aprobó una cooperación técnica no reembolsable (ATN/SF-4122-CR) para el Parlamento, que tuvo como objetivo el diseño, construcción e implantación de un Sistema de Información Legislativa (SIL). El SIL finalizó su ejecución en 1999, y generó una herramienta informática que agiliza el proceso legislativo a través del mejor acceso a la información legislativa, le da mayor confiabilidad y agilidad al proceso de formulación de la ley y mejora la coordinación en el uso de la información entre las unidades productoras y los usuarios de la información. Las lecciones aprendidas de la cooperación técnica señalan las siguientes necesidades: (i) se requiere contar con el apoyo permanente

² El Plan Maestro estuvo definido en siete componentes principales: (i) institucionalización del proceso de desarrollo legislativo; (ii) desarrollo organizativo y de recursos humanos; (iii) mejoramiento de los enlaces institucionales; (iv) desarrollo de los sistemas de información; (v) iniciativas de financiamiento por parte de otros agentes donantes; (vi) apoyo a instalaciones físicas; y (vii) equipo operativo.

al programa de modernización de las fracciones políticas representadas en la AL; (ii) lograr una mayor eficiencia y calidad en la formulación de la ley, a través de la capacitación continua del capital humano; y (iii) contar con una visión más integral del programa que considere el fortalecimiento de otras áreas de apoyo a los legisladores, tales como los aspectos organizacionales, administrativos y técnicos.

- 2.5 Cabe destacar la experiencia exitosa obtenida con otro programa de modernización del estado en el país, el Programa de Administración de Justicia (859/OC-CR), ahora en su segunda etapa. Las lecciones aprendidas durante la ejecución del programa serán tomadas en cuenta en la estructuración del programa propuesto.
- 2.6 Por tanto, se hace imperativo llevar a cabo mayores esfuerzos con miras a dar continuidad al proceso de modernización iniciado a través del Plan Maestro y de la cooperación técnica referida. En este sentido las actividades del programa propuesto vendrían a consolidar lo avanzado en las legislaturas anteriores y a proveer sostenimiento a las inversiones efectuadas, así como desarrollar áreas que no fueron completadas y que continúan siendo prioritarias de acuerdo a los diagnósticos realizados.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 El objetivo general del programa es fortalecer la capacidad institucional y técnica de la Asamblea Legislativa, a fin de posibilitar una mayor eficiencia y transparencia en la tramitación de la ley y de apertura en la participación de la ciudadanía en el quehacer legislativo.
- 3.2 La operación incluirá cuatro componentes: el primer componente, ***fortalecimiento de los servicios de asesoría técnica***, tiene como objetivo y reorganizar el sistema interno de asesoría técnica a fin de mejorar la eficiencia en la actividad de los legisladores y de las comisiones legislativas, la directiva y las Fracciones Políticas de la Asamblea. El programa financiaría lo siguiente: (i) fortalecer la cultura político-democrática en la formación de la ley; (ii) desarrollar un plan de mercadeo social de la asesoría técnica: a lo interno y a lo externo de la AL; (iii) fortalecer la consulta popular en la viabilidad de los proyectos de ley (ONG's, sector público, empresa privada, gobiernos locales etc.); (iv) desarrollo del capital humano abocado a la asesoría técnica (capacitación permanente, pasantías y cursos).
- 3.3 El segundo componente, ***mejoramiento de los mecanismos de participación popular***, consiste en fortalecer los espacios de comunicación, de concertación, mejorar la confianza y credibilidad ciudadana en la labor legislativa y promover la

- búsqueda de consensos con la ciudadanía³. El componente tendría las siguientes acciones: (i) fortalecer la Oficina de Iniciativa Popular, y el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo, y unidades afines a través de la capacitación de su personal, de la adecuación de infraestructura física, mobiliario, equipo informático y comunicación; (ii) desarrollar programas de divulgación sobre los mecanismos y espacios de participación popular; (iii) ampliar y consolidar enlaces entre la AL y las comunidades utilizando estructuras organizativas municipales y las de cabeceras de las provincias; (iv) implementar estrategias para incorporar espacios de comunicación interactiva utilizando medios de televisión, radio y tecnología WEB, para ampliar la participación y representación de la ciudadanía en el proceso legislativo; y (v) realizar talleres, seminarios y otras actividades con la participación de actores y sectores sociales para construir nuevos espacios, mecanismos e instrumentos de participación.
- 3.4 El tercer componente, *desarrollo de la capacidad del capital humano a nivel institucional*, tiene por objetivo establecer un programa permanente y sostenible de capacitación técnica y profesional para el mejoramiento de la gestión parlamentaria. Este componente incluye las siguientes actividades: (i) definir políticas, planes y programas de capacitación dentro de un contexto transversal focalizado en la carrera legislativa; (ii) establecer un plan de capacitación dirigido a los legisladores y focalizado en los siguientes temas: gestión administrativa, capacitación en áreas técnicas, temas de recursos humanos, capacitación para las fracciones políticas, y capacitación para los enlaces con los gobiernos municipales; (iii) establecer acciones concretas de capacitación en sistemas de información para el fortalecimiento de la cultura informática a nivel institucional; y (iv) diseñar un sistema de evaluación permanente para detectar necesidades de capacitación del personal legislativo y la valoración del impacto de los programas desarrollados.
- 3.5 El cuarto componente, *fortalecimiento y actualización de la infraestructura tecnológica* tiene como objetivo contar con una plataforma tecnológica apropiada que permita satisfacer las necesidades de la AL y dentro de un contexto integral de apoyo a todas las funciones de la misma y con especial énfasis en la creación de mecanismos tecnológicos que permitan y fomenten el acceso a la ciudadanía y el diálogo nacional sobre las actividades legislativas. Las actividades específicas serían: (i) crear una estrategia tecnológica que permita a la Asamblea presentar una visión integrada de los servicios informáticos; (ii) desarrollar una plataforma informática que le permita a la población utilizar los servicios WEB como un medio de acceso a la información sobre el quehacer legislativo y establecer un espacio de comunicación interactiva de la AL con la sociedad civil y con otros poderes del estado; (iii) mejorar la infraestructura tecnológica (computacional, informática y de comunicaciones) de las oficinas de los legisladores, del personal técnico y administrativo de la AL, como herramienta de apoyo a sus funciones

³ Al respecto cabe destacar la iniciativa adoptada por el Gobierno con el establecimiento de la Comisión Mixta para la Reforma Fiscal, conformada por 15 miembros entre legisladores, empresarios, y miembros de la sociedad civil.

- legislativas; (iv) integrar un medio de votación electrónica del Plenario; (v) crear un sistema de información para las Comisiones Legislativas que recoja las acciones de la misma y se convierta en la memoria institucional de las Comisiones; (vi) desarrollar e implantar una plataforma informática que le permita a la población utilizar los servicios WEB como un medio de acceso al quehacer legislativo, consolidando un espacio de comunicación interactiva entre la AL, la sociedad civil y otros poderes del estado; y (vii) desarrollar un sistema integrado a nivel institucional para la gestión administrativa de contratación, recursos humanos, financiera y presupuestaria.
- 3.6 Para la realización de las actividades propuestas en los componentes anteriores se ha previsto la contratación de consultorías internacionales y nacionales; la adquisición de equipo de cómputo y de comunicaciones; la rehabilitación de las áreas de trabajo de los legisladores etc. Lo cual será debidamente dimensionado como parte de la preparación de la operación.

IV. EJECUCIÓN

- 4.1 El Organismo Ejecutor será la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que actuará a través de un órgano de consulta y dirección permanente, integrada por los Directores Legislativo y Administrativo y por un mínimo de tres Diputados designados por el Plenario Legislativo. El Director Ejecutivo actuará como Secretario de este órgano de consulta. Los Directores Legislativos y Administrativo forman parte del personal permanente de la AL, y los diputados son electos por un período de cuatro años. Por tanto, el mecanismo propuesto permitirá evitar que los cambios anuales que se realizan en las legislaturas y que pueden afectar el desarrollo y la continuidad de las actividades del programa. La coordinación y ejecución del proyecto estará a cargo de la Dirección Ejecutiva de la AL, que conformará una Unidad Técnica Administrativa del Proyecto (UTA), adscrita a la Dirección Ejecutiva de la AL, cuya función principal será brindar apoyo a las actividades requeridas por los componentes temáticos del programa. Cada componente tendrá un líder técnico responsable de su componente y será funcionario de línea de la AL. El proyecto se ejecutaría en un período de 48 meses.

V. ASPECTOS ESPECIALES

- 5.1 El 1ro de mayo del 2003, fue electo el nuevo Directorio Legislativo de la Asamblea, por lo que será función del Equipo de Proyecto presentar el programa a las nuevas autoridades para obtener su beneplácito señalando los beneficios que propiciarán las actividades contempladas en el préstamo. El Equipo de Proyecto tendrá que asegurar que la estructura de ejecución de carácter permanente propuesta sea considerada favorable por las nuevas autoridades. El Equipo hará énfasis que no se prevén gastos recurrentes adicionales del presupuesto regular de la Asamblea como consecuencia de esta operación.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 Para apoyar al diseño del programa se ha previsto la contratación de servicios de consultoría especializada en asesoría parlamentaria, desarrollo tecnológico y procesos legislativos y administrativos. La consultoría permitirá profundizar sobre el actual diagnóstico presentado por la AL, así como a detallar y dimensionar las actividades a ser financiadas, y preparar un calendario de ejecución sobre dicha base.
- 6.2 Se espera realizar en el mes de junio 2003, como parte de la preparación del Perfil II, el ejercicio de Marco Lógico con la participación del personal técnico involucrado en la operación y de los representantes de las Fracciones Políticas.