

PERFIL II

GUATEMALA

21 DE MARZO DE 2002

Título del proyecto: Modernización del Congreso de la República de Guatemala

Número del proyecto: GU-0143

Jefe de División: Jorge Sapoznikow, (RE2/SC2)

Equipo de Proyecto: Jefe: Guillermo Fuentes, (RE2/SC2); otros miembros: ; Janine Perfit (SDS/SGC); Guillermo Castillo, (SDS/ICT); Sergio Parrilla (FCO/FGU); Cristina Landázuri-Levey (LEG/OPR); y Bolívar Gonzalez (Consultor).

Fecha del Perfil I: 15 de septiembre de 1999

Prestatario: República de Guatemala

Organismo ejecutor: Congreso de la República de Guatemala (CRG)

Plan de financiamiento:	IDB: (OC)	US\$	12.000.000
	Prestatario:	US\$	2.400.000
	Total:	US\$	14.400.000

Fechas tentativas: Misión de Análisis: Febrero 2002
Directorio: Abril 2002

SEQ/PTI: Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).

I. ANTECEDENTES

A. Contexto General

- 1.1 La firma de los Acuerdos de Paz celebrada el 29 de diciembre de 1996, que puso fin a 36 años de conflicto en Guatemala, fijó la modernización del Estado y, en particular del Organismo Legislativo, como una de las prioridades nacionales. En tal sentido, el *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática* establece que “es necesario mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo”, para que éste pueda cumplir a

- cabalidad sus responsabilidades institucionales de legislación, representación y fiscalización.
- 1.2 El Congreso de la República comenzó a dar sus primeros pasos hacia la modernización legislativa en 1994, pero fue hasta mediados de 1996 que tomó la iniciativa de crear un programa de modernización con un plan y metas definidas denominado: *Plan Maestro de Modernización Legislativa*.
 - 1.3 Para tal efecto, en 1996, el Centro para el Desarrollo Legislativo (CEDEL), surge como una iniciativa del Congreso para promover la modernización del organismo legislativo. Esta entidad fue auspiciada por el Congreso de la República, con apoyo y financiamiento de diferentes agencias bilaterales. Sin embargo, CEDEL no logró el fortalecimiento necesario para completar la ejecución de dicho plan maestro de modernización legislativa y sus programas específicos.
 - 1.4 El Plan Maestro de Modernización Legislativa contiene ocho metas principales: (i) institucionalizar el Proceso de Modernización del Congreso de la República de Guatemala; (ii) fortalecer la estructura operativa y mejorar los procedimientos legislativos y administrativos del Congreso; (iii) crear un programa integral de capacitación profesional técnica y administrativa para los funcionarios del Congreso; (iv) establecer un programa permanente y sostenible de apoyo técnico legislativo de alta calidad profesional (v) promover la educación cívica acerca del Congreso y la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo; (vi) desarrollar enlaces de comunicación entre los tres poderes del Estado y la sociedad civil; (vii) mejorar los equipos y la infraestructura del Organismo Legislativo; y (viii) promover y coordinar el apoyo nacional e internacional orientado a la modernización y fortalecimiento del Congreso.
 - 1.5 Las diferentes metas del Plan Maestro de Modernización Legislativa tuvieron actividades específicas, entre otras, la instalación del GLIN (Global Legal Information Network) y arranque del proceso de deslegislación, las cuales fueron financiadas ya sea con fondos propios del Congreso o con financiamiento externo (USAID). Asimismo, a través de convenios de cooperación, se obtuvo apoyo del Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional (CECI), para la preparación del manual “Cómo presentar proyectos de Ley”, la realización de acciones de promoción de la educación cívica sobre el Congreso y sobre la participación de la Sociedad Civil en el proceso legislativo. Por otra parte, en 1997, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), elaboró una propuesta de manuales y normas de procedimientos, así como un diagnóstico de necesidades en capacitación técnica y administrativa para funcionarios del CRG. Sin embargo, estas acciones fueron abordadas en forma aislada y a las dos últimas no les fue dado seguimiento, ya están desfasadas de las condiciones y necesidades actuales del Congreso.
 - 1.6 Además, dentro del contexto de las metas de dicho Plan, el Congreso con el apoyo del USAID, inició un programa para fortalecer el proceso de comunicación entre los legisladores y la población, mediante la creación de las Oficinas Regionales de

Educación Cívica y Extensión Legislativa, las cuales son conocidas como “Sedes Departamentales”. A lo largo del año 2001 en las Sedes se impartieron 2,488 charlas informativas, se realizaron 488 actividades cívicas, 13,370 audiencias, se dieron respuesta a 1,951 solicitudes de información legislativa y se atendieron a 3,658 visitantes que acudieron a informarse sobre el funcionamiento de las Sedes. No obstante, muchos de los servicios se realizan en forma rudimentaria y con poco apoyo tecnológico, lo que no permite atender la demanda de la ciudadanía adecuadamente.

- 1.7 Por otro lado, la implementación del Plan ha sufrido retrasos importantes desde su aprobación en 1996, debido a las distintas prioridades que cada una de las Juntas Directivas le han otorgado al mismo, y por la ausencia de una unidad a cargo de realizar el seguimiento de las actividades del Plan. La Junta Directiva vigente que inició su mandato en el año 2000, ha asignado una alta prioridad a su implementación a través de las metas originalmente programadas. En este sentido, las actividades del Proyecto propuesto vendrían a consolidar lo avanzado en las legislaturas anteriores y a dar sostenibilidad a las inversiones ya efectuadas, así como desarrollar áreas que no fueron completadas y que continúan siendo prioritarias de acuerdo con los diagnósticos realizados.
- 1.8 Durante una reciente misión de identificación del Banco, las autoridades del Congreso manifestaron que existía consenso entre las autoridades sobre la necesidad prioritaria de reformar la Ley Orgánica del Congreso, sin lo cual no se podría aspirar a modernizar el Congreso. Dicha reforma estaría dirigida a fortalecer el marco institucional del Plan Maestro de Modernización por un lado, así como para asegurar la sostenibilidad de los objetivos financiados por el Proyecto propuesto. Dada la alta prioridad otorgada a la presente operación, la reforma de la Ley Orgánica deberá ser aprobada por el Congreso previo a la aprobación del préstamo propuesto.
- 1.9 Los análisis llevados a cabo por el Banco, así como otros diagnósticos formulados por las consultorías de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA), financiadas con la cooperación técnica ATN/SF-6329-GU, coinciden en señalar que el Congreso de la República padece de limitaciones importantes derivadas de restricciones en sus reglamentos internos, en su infraestructura, sus sistemas operativos, su equipamiento y en la capacidad de su personal técnico y administrativo. En sus funciones institucionales el Congreso presenta, entre otros aspectos:
 - i. Debilidad para preparar y analizar proyectos de ley: baja calidad del producto legislativo; se logra un número importante de impugnaciones exitosas; se desconoce la viabilidad, costo e impacto de proyectos de ley; no existe personal técnico legislativo capacitado; falta de personal permanente especializado a cargo de la asesoría técnica parlamentaria; debilidad en los sistemas de apoyo para la formulación de la ley.

- ii. Limitaciones en el ordenamiento jurídico y sus procedimientos: la depuración y organización de la ley se encuentra desactualizada; la función a cargo del registro de ley adolece de jurisdicción institucional.
- iii. Falta de capacidad para el control y fiscalización del Estado: existe dificultad de acceso oportuno a la información legislativa actualizada; insuficiencia en recursos y apoyo para realizar la fiscalización; existe un conocimiento limitado por parte de los legisladores en torno a la naturaleza y alcance de la fiscalización parlamentaria.
- iv. Baja articulación con la ciudadanía: los mecanismos de comunicación entre el Congreso y la sociedad civil no son efectivos, particularmente con la población en el área departamental.¹
- v. Débil gestión administrativa: no existe personal administrativo permanente; la estructura administrativa organizacional es débil; el personal administrativo no está capacitado para desempeñar sus funciones apropiadamente; no se aplica la división jerárquica entre lo político y lo administrativo; existe una plataforma tecnológica obsoleta.

B. Estrategia de la Participación del Banco

- 1.10 La estrategia contenida en el Documento de País para el período 2000-2003 propone apoyar al Gobierno a enfrentar los desafíos de un desarrollo económico sostenible con una prioridad de combate de la pobreza, a través de acciones concretas. Para la implementación de dicha estrategia, se ha considerado agrupar las acciones específicas en diferentes ejes dentro de los cuales se encuentra el de Modernización del Estado y Gobernabilidad.
- 1.11 El Proyecto propuesto es consistente con esta estrategia, por cuanto apoya los esfuerzos de fortalecimiento democrático del país, a través del mejoramiento de la calidad del producto legislativo y una mejor comunicación entre el Congreso y la ciudadanía. Asimismo, el proyecto contribuiría a la seguridad jurídica, con el consecuente efecto para fomentar el flujo eficiente de capitales privados y el incremento de la competitividad internacional. La operación es coherente con el Marco de Referencia del Banco en los Proyectos de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

C. Justificación y Conceptualización del Proyecto

- 1.12 El fortalecimiento institucional del CRG, a través de la modernización de su gestión, procedimientos de trabajo y refuerzo de estructuras técnicas internas, facilitará la estrategia del Gobierno para implementar un modelo de desarrollo económico sustentable. En la medida en que el CRG pueda brindar seguridad jurídica y funcionalidad legal al Estado de Guatemala, será un catalizador clave

¹ Para atender esta limitación, el Congreso inició un programa para fortalecer la comunicación con la ciudadanía, con el establecimiento de las Sedes Departamentales.

de la inversión económica, tanto nacional como extranjera, y podrá garantizar la continuidad del proceso de estabilización política, social y macroeconómica iniciado a principios de la década de los 90.

- 1.13 La reforma del Estado no puede abordarse sin considerar los aspectos relacionados con la Reforma del Poder Legislativo, y el no hacerlo, significa renunciar a enfocar la reforma en términos de un amplio desarrollo de la sociedad. La construcción del Estado de Derecho no puede verse sin acciones dirigidas a reforzar el Poder Legislativo y la calidad de las leyes. Lo anterior exige una renovación no solo en la organización de sistemas de gestión interna de los Congresos y de las Asambleas Legislativas, sino en sus funciones institucionales de representar, legislar y fiscalizar. En este contexto, crece la demanda de la sociedad sobre el poder legislativo de una actuación más efectiva en el desempeño de sus funciones.

D. Experiencia del Banco y de Otros Donantes

- 1.14 El Banco ha aprobado préstamos y cooperaciones técnicas de fortalecimiento de poderes legislativos en Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Honduras. En todos estos casos, los parlamentos han recibido ayuda en las áreas de fortalecimiento institucional, modernización informática y apoyo documental. 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.
- 1.15 El Congreso con el apoyo de la USAID ha venido elaborando desde 1996, un Plan Maestro de Modernización Legislativo y la creación de las Unidades de Apoyo Técnico Legislativo y de Análisis Presupuestario. En la actualidad y con apoyo de una CT regional del Banco, el Congreso está realizando las actividades básicas para el establecimiento de la estación GLIN² en Guatemala, así como un proceso interno para la depuración y registro legislativo. Adicionalmente, según se menciona antes, con el apoyo inicial del USAID, el Congreso viene estableciendo las Sedes Departamentales para apoyar la participación ciudadana en el proceso legislativo. Además con el apoyo de la USAID, el programa de la Universidad de Texas dejó creada una base de datos sobre la legislación nacional que cubre desde finales del siglo XIX al año 2000. En 1998, el Banco Mundial apoyó al CRG en su incorporación al sistema de información legislativa del Congreso de Estados Unidos, mismo que actualmente opera en forma adecuada, al grado que el CRG fue elegido para integrar el Consejo Mundial de la Fundación, creada a finales del 2001. Por último, en 1997, la Agencia Española de Cooperación Internacional aportó recursos para la instalación y operación del marcador electrónico en el

² El Banco aprobó la cooperación técnica regional ATN/SF-5672-RG. Dentro de las actividades ejecutadas se encuentra la evaluación de la estación GLIN en Guatemala el cual se espera estaría totalmente establecido con personal capacitados en el I Trimestre del 2002.

Hemiciclo y para la realización de un diagnóstico general del CRG, el que continúa siendo válido y de utilidad para la preparación de la operación.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

- 2.1 **Objetivos:** El objetivo del Proyecto es apoyar a las autoridades del Congreso de la República para mejorar la calidad del producto y la gestión legislativa como parte del proceso de modernización del Congreso. El Proyecto se apoyará en los siguientes componentes, cuyos objetivos específicos se indican más adelante: (i) mejorar la capacidad de análisis en la preparación de la ley y fortalecer la reglamentación de su tramitación; (ii) fortalecer la capacidad institucional para la fiscalización efectiva del presupuesto ejecutado del Estado; (iii) institucionalizar mecanismos de comunicación entre los legisladores y la población; y (iv) mejorar la capacidad administrativa-gerencial del CRG.
- 2.2 **Descripción:** La conceptualización general del proyecto se basa en el desarrollo de ciertas áreas sustantivas críticas para el funcionamiento adecuado del Congreso, en forma paralela con el fortalecimiento de las áreas que den sostenibilidad a las reformas del Plan de Modernización, lo que contribuirá a mejorar la calidad de las leyes y la gestión legislativa. Se actualizará el estado de avance del Plan Maestro de Modernización Legislativa, con el fin de coordinar el apoyo al Congreso proveniente de los donantes y demás instituciones multilaterales, para evitar la posible duplicación de esfuerzos.
- 2.3 Los componentes del proyecto abarcan las principales áreas sustantivas de las cinco Secretarías del Congreso, que son las siguientes: Legislativa, Financiera, Auditoría, de Personal, Administrativa y Coordinación de las Sedes Departamentales. El programa se estructura en cuatro componentes que serán implantados mediante una unidad ejecutora dentro del Congreso. Los componentes y montos aproximados son:
 - A. **Componente I. Fortalecimiento de la capacidad de preparación de proyectos de ley** (Costo preliminar estimado US\$2,830,000; incluyendo equipamiento)
- 2.4 Este componente tiene por objetivo mejorar la calidad y el trámite de proyectos de ley, a través del fortalecimiento de la asesoría técnica parlamentaria; fortalecimiento del proceso de formación y sanción de la ley con sistemas de información y documentación legislativos modernos. Asimismo, contempla mejorar el ordenamiento jurídico nacional con acceso a los usuarios en forma actualizada y sistemática.
- 2.5 **Desarrollo del Sistema de Asesoría Parlamentaria y de Capacitación:** (i) Diseño e implantación de un sistema de asesoramiento técnico-parlamentario interno y externo, mediante consultorías destinadas a apoyar la formulación de proyectos de ley de especial urgencia e importancia para el país; las asesorías a proveerse incluirán la identificación y el análisis de aspectos ambientales, de género, equidad y étnico en su labor parlamentaria; (ii) Diseño e implementación de un

sistema de capacitación, tanto de los Diputados como del personal técnico del CRG, en el desempeño de sus funciones respectivas; los temas de capacitación incluirán aspectos ambientales, de género, de equidad y étnico; y (iii) preparación de un Plan Operativo Anual, o Agenda Anual de Trabajo, que incluya: proyectos de leyes a ser discutidos los cuales deberían de contar con una estrategia adecuada de consulta con los pueblos indígenas cuando puedan ser afectados, temas de interés nacional, labores de difusión, labores de capacitación, avances en los aspectos de carrera legislativa, y avances en el plan de informática. Esta Agenda deberá incluir la discusión sobre los créditos con los organismos bilaterales y multilaterales que serían considerados y aprobados eventualmente por el CRG, tanto los que se encuentran en tramitación como los créditos aprobados por dichos organismos.

- 2.6 Información y Documentación Legislativa: (i) diseño e implantación de un sistema de seguimiento del trámite legislativo y su documentación; y (ii) establecimiento de un sistema de control de correspondencia, citaciones, orden del día, actas, diario de debates y mociones.
- 2.7 Institucionalización del Registro Nacional de Leyes (RNL): (i) elaboración de un plan operativo del RNL, incluyendo el diseño institucional y organizacional, especificación del tipo de actividades y clientes, proyección y cuantificación de las actividades de generación de ingresos y estimación de la sostenibilidad financiera del nuevo servicio; (ii) diseño e implementación del sistema de información y estadística a utilizar en el RNL; (iii) diseño e implementación de un sistema de evaluación periódica del desempeño del RNL; (iv) desarrollo de mecanismos de difusión acerca de los servicios del RNL; y (v) fortalecer el acceso al GLIN de Centroamérica, de la Biblioteca del Congreso de EE.UU.
- 2.8 Equipamiento: (i) provisión de equipo, incluyendo servidores, scanners, impresoras, equipo de redes y estaciones de trabajo; (ii) provisión de software, incluyendo programas de archivo digital y seguimiento de leyes y proyectos de ley, de programación financiera y presupuestaria para acceso al Sistema de Información y Administración Financiera (SIAF), y sistemas de biblioteca; (iii) provisión de mobiliario de acuerdo a las necesidades de la unidad RNL.

B. Componente II. Fortalecimiento de la capacidad institucional para control y fiscalización del Estado (Costo preliminar estimado US \$600,000; incluyendo equipamiento)

- 2.9 Este componente contempla desarrollar capacidad técnica especializada para asegurar la efectividad de las tareas de fiscalización y de análisis presupuestario requeridos por el Congreso.
- 2.10 Fortalecimiento de la Función Fiscalizadora: Se apoyará con actividades de capacitación y consultorías especializadas la modernización de la normativa para desarrollar la función de control y fiscalización parlamentaria; apoyo para la creación de una unidad especializada en el proceso de formulación, seguimiento y

evaluación del programa operativo del presupuesto y la gestión macro-económica del Estado; desarrollo de herramientas básicas de trabajo para el fortalecimiento de un sistema parlamentario de fiscalización (guías técnicas y manuales); creación de una unidad permanente de asesoría para las comisiones de presupuesto, asuntos económicos y financieros, y desarrollo de un reglamento operativo que asegure que la contratación de la asesoría se efectúe con criterios técnicos y objetividad al servicio de todas las comisiones partidistas. Para apoyar la función de fiscalización presupuestaria, se desarrollarán mecanismos de acceso con el SIAF.

C. Componente III. Fortalecimiento de los mecanismos de comunicación con la ciudadanía (Costo preliminar estimado US\$4,820,000; incluyendo equipamiento)

- 2.11 Como se indicó antes, para atender una de las metas más importantes del Plan Maestro de Modernización Legislativa, el Congreso estableció las 12 sedes departamentales, las cuales tienen como objetivo informar y compartir con la población el quehacer de los distintos programas que ejecuta el Poder Legislativo, a través de actividades de atención ciudadana, educación cívica, y de fiscalización. El Congreso se ha propuesto completar esta cobertura en los 22 departamentos del país, y con ello estimular la participación ciudadana en el proceso legislativo. Las sedes están a cargo de un Coordinador, quien reporta su actividad al Congreso a través de la Junta Directiva. La estructura organizacional de cada sede consiste en cinco profesionales quienes, con el apoyo de asistentes administrativos, coordinan las actividades temáticas mencionadas.
- 2.12 Apoyo a las Sedes Departamentales: Con recursos del Proyecto se financiará, las 12 Sedes Departamentales establecidas y en las 10 restantes, (que serían creadas hasta cubrir los 22 Departamentos), las siguientes actividades complementarias: (i) la ampliación del programa de educación cívica existente, con respecto al papel que debe desempeñar el Congreso en una sociedad en transición democrática; (ii) atención y tramitación de las iniciativas que emanen de la sociedad civil, sobre temas de interés social así como preocupaciones y descontentos hacia los legisladores; (iii) establecimiento de canales de comunicación directos del Congreso hacia la sociedad civil, para mantenerla informada respecto de la actividad parlamentaria en general y las agendas legislativa en particular; y (iv) el desarrollo de seminarios periódicos, de discusión y análisis para el ejercicio de interacciones entre el Congreso, la sociedad civil y otras instituciones del Estado. Se institucionalizará la realización de talleres de participación periódica de representantes de organizaciones para la mujer y de las autoridades de las comunidades indígenas.
- 2.13 Adicionalmente, se dotará al Congreso con equipamiento tecnológico con capacidad de videoconferencia para establecer comunicación directa entre la sede del Congreso y la población de los departamentos más remotos del país. Esta infraestructura estará interconectada en forma continua dentro del Congreso con el objeto de intercambiar experiencias, diálogo y comunicación sobre labores legislativas. Además, esta apertura estará accesible a la población residente en estos departamentos, para que pueda tener acceso en forma inmediata a la

información sobre la gestión de sus representantes y del Congreso en general, fortaleciendo su capacidad de diálogo y participación en el proceso legislativo.

- 2.14 Infraestructura y Equipamiento de las Sedes Departamentales: (i) con recursos de la contrapartida se realizará la adquisición de un número limitado de inmuebles para las sedes (10 en total) departamentales de acuerdo a los criterios técnicos prefijados en los planes operativos que desarrollarán para tal efecto; (ii) provisión de hardware, incluyendo computadoras, impresoras, teléfono y fax (para todas las 22 sedes); (iii) provisión de software, incluyendo el paquete de usuarios y conexión en red interna y externa; y (iv) provisión de mobiliario básico en informática (para las 22 sedes).
- 2.15 Nuevos mecanismos de difusión pública y comunicación institucional: Se impulsará, mediante asistencia técnica, el establecimiento de acciones para realizar procesos de información con uso de los medios de comunicación, respecto de los temas incluidos en la agenda legislativa, tendientes a la formación de opinión y al fomento de la participación social; incorporando además la participación de otros entes estatales. Las actividades a ser incluidas en el financiamiento, serán entre otras: (i) acciones para el desarrollo de un sistema de comunicación televisiva; y (ii) realización de acciones orientadas al fortalecimiento de la oficina de comunicación social (relaciones públicas) y al mejoramiento de los mecanismos de comunicación del Congreso con la prensa, para asegurar la transparencia en la publicación de la actividad legislativa.
- D. Componente IV. Fortalecimiento de la gestión administrativa** (Costo preliminar estimado US\$3,100,000; incluyendo equipamiento)
- 2.16 Este componente tiene por objetivo una reorganización del aparato administrativo-gerencial del Congreso, teniendo como eje principal la formación de una base sólida del personal técnico capacitado, seleccionado y contratado objetivamente, tanto en el área legislativa como en la administrativa. Con el objeto de que el personal del Congreso desempeñe sus funciones en forma efectiva, el Programa financiará los programas y el equipamiento informático de apoyo a esas funciones.
- 2.17 Gestión Administrativa: Entre las actividades a ser financiadas se incluirán: (i) diseño e implementación de la estructura administrativa moderna del Congreso, que incluya el detalle de puestos y funciones; (ii) elaboración y aprobación de manuales; (iii) diseño y aprobación de normativa laboral que garantice la sostenibilidad del proceso de modernización administrativa, más allá de los períodos entre cada elección de diputados; y (iv) elaboración de un Reglamento para la Preparación, Discusión y Seguimiento de un Plan Anual de Trabajo del Congreso, incluyendo su presupuesto.
- 2.18 Servicios de Información: Fortalecimiento de la Dirección de Informática, a través del apoyo organizacional y la definición de procesos operativos y capacitación del equipo de trabajo para la administración de la infraestructura

tecnológica. Se han identificado las siguientes líneas de acción: (i) desarrollo e implementación de una estrategia tecnológica de mediano y largo plazo; (ii) infraestructura básica de una red de transmisión de datos instalada en las sedes del Congreso (Casa Larrazábal, Casa de la Cultura y Anexo de bancadas en Ciudad de Guatemala y progresivamente en las sedes departamentales); (iii) el establecimiento de una conexión con los Ministerios Sectoriales, incluyendo el Ministerio de Medio Ambiente; (iv) capacitación de los usuarios de los servicios de información dentro del Congreso, con énfasis en los funcionarios responsables de entrenar a los usuarios de la sociedad civil en aquellos servicios disponibles para ellos; (v) implantación de plataforma tecnológica, consistente en los equipos de computación y los programas de soporte operacional de base (sistemas operacionales y sistemas de administración de redes) que serían instalados por el programa; y (vi) desarrollo de una Página Web del Congreso, que informe sobre la actividad parlamentaria y permita a los legisladores interactuar con la población.

- 2.19 El área de Informática estará a cargo del funcionamiento y mantenimiento de la facilidad para videoconferencias, tanto de la sede como de las sedes departamentales. Esta área tendrá responsabilidad de asegurar el personal técnico adecuado en su funcionamiento y sobre la cantidad y calidad de la información que se transmita.

E. Ejecución

- 2.20 El prestatario: será la República de Guatemala y el ejecutor el Congreso de la República. El costo del proyecto se estima en US\$14.4 millones y el préstamo del Banco alcanzará a US\$12.0 millones. El período de desembolso será de tres años.
- 2.21 La Unidad Ejecutora: Para la implantación del proyecto, el préstamo financiará la puesta en marcha de una dirección permanente de planificación y modernización, cuya creación está prevista en el marco de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Esta dirección, además de tener como función principal la implantación del Plan Maestro de Modernización Legislativa, tendrá la responsabilidad de ejecutar el Programa propuesto. Se prevé que esta dirección contará con suficiente autonomía respecto de los diversos niveles de decisión institucionales (políticos y administrativos), y su director responderá orgánicamente a la Junta Directiva, a través de la Primera Secretaría. Además, está previsto que la selección de la autoridad a cargo de esta Dirección sea acordada con los representantes de los partidos políticos integrantes del Congreso. Asimismo, se verificará que el perfil de esta autoridad sea el de una persona de un nivel técnico alto para el cumplimiento de esta función. Las actividades del programa propuesto, serían realizadas a través de un Coordinador Técnico, quien será contratado con recursos del préstamo por la duración del proyecto. Este Coordinador responderá ante el director y estará apoyado por personal especializado en los temas del proyecto.

- 2.22 Esta nueva Dirección, además de su sustentación en la Ley Orgánica, tendría una importante trascendencia en las actividades del Congreso, dado que la misma estaría a cargo de continuar las actividades iniciadas con el financiamiento del Banco. La Dirección sería financiada parcialmente con recursos del préstamo, de tal manera, que al finalizar el tercer año de ejecución del mismo, el Congreso incluirá en su presupuesto del año siguiente las partidas presupuestarias correspondientes para financiar los costos operativos de la Dirección.
- 2.23 Uso de los recursos del préstamo: Los recursos de financiamiento del Banco estarán dirigidos a financiar servicios de consultoría, actividades de capacitación, equipos, sistemas informáticos y de comunicación, talleres y seminarios de participación de la sociedad civil. Los servicios de consultoría serán aquellos que se determinen necesarios para la implementación de los componentes del Programa.
- 2.24 El préstamo será pagado con recursos del presupuesto del gobierno central y los recursos de contrapartida serán asignados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, que es presentado anualmente por el Ejecutivo y aprobado por el CRG, y que para el año 2002 representan el 0.45% del total de los recursos contemplados como egresos.
- 2.25 La Representación del Banco en Guatemala, con el apoyo de las Divisiones Técnicas de la Sede, ejecutará el proyecto y dará seguimiento a la implementación de las actividades de la operación, asimismo, orientará a las autoridades del CRG para asegurar la institucionalización de las actividades propuestas y para mantener un diálogo continuo durante su ejecución.
- 2.26 La conformación y puesta en marcha de la Dirección de Planificación y Modernización, en el contexto y mecanismos indicados, sería condición previa al primer desembolso.**

III. INDICADORES DE MONITOREO Y DE EVALUACION FINAL DEL PROGRAMA

- 3.1 El período de ejecución de las actividades propuestas en el Programa ha sido estimado preliminarmente en 3 años. Las características técnicas del Programa y la naturaleza del ejecutor, hacen necesario que el mismo se ejecute mediante una modalidad flexible y de monitoreo continuo. Para ello se ha previsto que las actividades se lleven a cabo con base a planes operativos anuales, cuyo contenido incluirán aspectos tales como: análisis presupuestarios; agenda de aprobación de leyes, reuniones de seguimiento con el CRG/sedes departamentales; análisis de aspectos de género, indígenas, juventud, etc. Estos planes serían elaborados por la Unidad Ejecutora y revisados por el Banco. Este primer plan y los posteriores se elaborarán tomando como punto de partida los objetivos, actividades y metas identificadas en el Marco Lógico del Programa, así como los acuerdos alcanzados con las autoridades del Congreso en las reuniones de seguimiento.

- 3.2 El programa legislativo, para el primer año de implementación del proyecto, estará identificado en el documento de proyecto, el cual indicará la consideración de temas de prioridad nacional.
- 3.3 Adicionalmente y dada la naturaleza del proyecto se ha programado acciones de monitoreo, que incluirá una evaluación intermedia y evaluaciones técnicas, las cuales se realizarán durante la ejecución del préstamo.

IV. RIESGOS Y VIABILIDAD DEL PROYECTO

- 4.1 Al igual que en otros programas del Banco, el principal riesgo del Programa es la posible falta de continuidad y/o retraso en la ejecución eficaz del programa debido a la rotación de los miembros de la Junta Directiva del CRG, lo que podría ocasionar que en cada cambio de autoridades se establezcan prioridades distintas a las actividades contempladas en los componentes del programa. Se considera que ese riesgo está atenuado por el consenso que existe entre los miembros del Congreso sobre los pilares básicos del Plan Maestro de Modernización Legislativa y del programa propuesto, por lo que se espera que no habría modificaciones sustantivas sobre la dirección de dicho Plan, cuando se diera la rotación de las autoridades. De igual manera, como se menciona en el párrafo 2.21, la creación en forma permanente de la Dirección de Planificación y Modernización, y la selección de la autoridad que encabezará esta dirección, la cual contaría con el acuerdo de los partidos políticos representados en el Congreso, aseguran que la misma no cambiará durante las diferentes legislaturas y con ello se dará sostenibilidad a las actividades realizadas con posterioridad a las inversiones del Programa del Banco.
- 4.2 Además el riesgo estará atenuado con la contratación del Coordinador Técnico a cargo de la ejecución del proyecto propuesto. Este Coordinador sería seleccionado y contratado de acuerdo con lo estipulado en el reglamento operativo del proyecto, el cual incluirá criterios para la selección y despido del personal técnico contratado con fondos del Programa, para asegurar la continuidad y profesionalismo del personal contratado
- 4.3 El consenso pluripartidario representa una variable de suma importancia para la implementación exitosa de los componentes del proyecto. En tal sentido, diputados de los partidos políticos han manifestado al Equipo de Proyecto del Banco su apoyo al proceso de modernización y a este proyecto en particular. No obstante los progresos registrados, teniendo en cuenta que el nuevo Congreso y su Junta Directiva a partir de enero del 2000 han sido los responsables de los componentes y alcances del programa propuesto, el equipo ha decidido proceder de forma gradual en el proceso de elaboración final y refinamiento técnico de la operación.
- 4.4 Durante el proceso de análisis y diseño de la propuesta de préstamo se tomarán en cuenta los problemas que han caracterizado reformas anteriores, tales como los

aspectos de consenso político, financiamiento, liderazgo, esquemas por etapas etc., a fin de contribuir en la sostenibilidad del proyecto.

- 4.5 Actualmente el CRG ha asignado recursos para la operación de la estación GLIN; para aumentar la capacidad de la base de datos con que operará el Registro Nacional de Leyes, para poner en funcionamiento las Sedes Departamentales y para fortalecer las Direcciones de Informática y de Programas Internacionales. Esta asignación de recursos de contrapartida se considera como un compromiso y esfuerzo para el Plan de Modernización Legislativa, que apuntan a garantizar la sostenibilidad de la inversión que resulte del Proyecto.

V. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 5.1 La Cooperación Técnica financiada por el Banco (ATN/SF-6329-GU) y ejecutada por la OEA-UPD, tuvo como finalidad apoyar al Congreso en las áreas de depuración legislativa, participación ciudadana y Registro de Leyes y fiscalización. El resultado de esta cooperación técnica sirvió, en parte, de base para la provisión de insumos técnicos del proceso de preparación del Proyecto de Modernización del CRG propuesto.
- 5.2 Asimismo, con recursos de la cooperación técnica ATN/SF-5542-GU (C&D), se contrataron los servicios de consultoría para realizar un diagnóstico técnico y análisis crítico sobre la estructura organizativa y los procedimientos administrativos y financieros actuales en el Congreso, con el fin de determinar debilidades y fortalezas, así como necesidades y oportunidades de mejoras específicas en el marco del préstamo propuesto. Los insumos proporcionados por esta consultoría también forman la base para la preparación de la operación.
- 5.3 Como parte de los resultados de la misión de identificación de octubre pasado, el Banco obtuvo el compromiso del Congreso de que la Ley Orgánica del Congreso reformada sería aprobada previo a la aprobación del préstamo propuesto. En este sentido, se han realizado reuniones técnicas de trabajo con las autoridades legislativas para determinar el cronograma de preparación de la revisión de dicha Ley. Paralelamente a estas actividades, se ha determinado un cronograma para el plan de arranque del Programa, el cual incluye el establecimiento y puesta en marcha de la Dirección de Programación y Modernización, la contratación de su personal técnico, de acuerdo a las normas y procedimientos del Banco y su ubicación organizacional. Los gastos que conllevarían estas actividades preparatorias serían reconocidos retroactivamente como un aporte de la contrapartida dentro del Programa propuesto.

VI. IMPACTO SOCIAL Y AMBIENTAL

- 6.1 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del programa no se prevé impactos ambientales o sociales directos. El programa tendría un impacto

social positivo, por el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, y de información y difusión pública.

VII. PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 Para continuar con el proceso tramitación de la operación, será necesario que el Equipo de Proyecto esté constituido por un Especialista Operacional de RE2/SC2; un Especialista de Modernización del Estado de SDS/SGC; un Especialista en Informática de SDS/ICT; un Abogado de LEG/OPR; y un Especialista de COF/CGU.
- 7.2 De ratificarse los componentes y alcances el Perfil II con las autoridades del Congreso, se prevé una misión de Análisis para el I Trimestre del 2002. La operación podría ser presentada al Comité de Préstamos dentro del Primer Trimestre del 2002 y aprobado por el Directorio en abril de 2002.