

**CORRIENTES
ARGENTINA**

DOSSIER

**PROGRAMA DE MODERNIZACION LEGISLATIVA DE LA
LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES Y
CONCEJOS DELIBERANTES MUNICIPALES**

Y

PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO

2011-2016

*Presidente de la H. Cámara de
Diputados de la Pcia. De Ctes*
Dr. PEDRO GERARDOCASSANI

*Presidente del H. Cámara de
Senadores de la Pcia. De Ctes. Ctes.*
Dr. PEDRO BRAILLARD POCCARD

Este trabajo ha sido preparado por la Unidad Coordinadora Bicameral integrada por el Asesor Juan Ruiz, el Asesor del Senado Carlos Hernández, el Asesor de la Cámara de Diputados Ricardo Cassani, el Jefe de Archivo Miguel Ángel Vidal Rodríguez y el Director de Despacho de la Cámara de Diputados Jorge Picchio.

INDICE

I. MARCO DE REFERENCIA	
A. Introducción	6
1. La provincia de Corrientes.....	6
2. La tarea legislativa y su importancia en el desarrollo social, político y económico de la Provincia.....	7
B. La Legislatura de la Provincia de Ctes.	9
1. Marco General.....	9
2. Fortalezas y debilidades de las funciones legislativas.....	10
3. Principales debilidades funcionales de la Legislatura.....	12
C. Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo	16
D. Estrategia del programa	17
E. Compatibilidad con las estrategias del BID en el país	19
II. EL PROGRAMA.....	20
A. Objetivos.....	21
B. Descripción y Estructura.....	22
1. Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley.....	23
2. Gestión administrativa y financiera.....	25
3. Formación y gestión de los recursos humanos.....	28
4. Comunicación social y gestión del cambio.....	29
C. Costo y financiamiento.....	31
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	31
A. Prestatario, Garante, Organismo Ejecutor y Organismos Coejecutores.....	31
B. Estructura para la ejecución del Programa.....	31
C. Reglamento Operativo del Programa y Planes Operativos.....	34
D. Adquisiciones.....	35
E. Periodo de ejecución y desembolsos previstos.....	36

F. Seguimiento y Evaluación.....	39
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS.....	40
A. Viabilidad politica e institucional.....	41
B. Impacto ambiental y Social.....	42
C. Beneficios.....	42
D. Riesgos.....	43

RESUMEN EJECUTIVO PROPUESTO

**PROGRAMA DE MODERNIZACION LEGISLATIVA DE
LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CORRIEN-
TES Y CONCEJOS DELIBERANTES MUNICIPALES**

Propuesta de Financiamiento

Prestatario: Provincia de CORRIENTES

Garante: Estado Nacional de la República Argentina

Organismo Ejecutor: Presidencias del Senado y de la Cámara de Diputados de Corrientes

Plazo de amortización estimado: 20 años

Período de gracia:

5 años

Desembolso:

5 años

Fuente a solicitar: BID

Tasa de interés:

A determinar

Comisión de inspección

y vigilancia:

A determinar

Integración financiera

(en millones)

Local: 25%

Entidad: 75%

Comisión de crédito:

A determinar

Moneda:

Dólares de los EEUU de la

Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco

MARCO DE REFERENCIA

Introducción

Como punto de partida se considera es necesario aclarar que este dossier se formula con carácter explicativo de lo que se pretende hacer a fin de lograr los objetivos propuestos en el proyecto y cuáles son las necesidades de financiación y las fuentes deseables. Asimismo es preciso tener en cuenta que se trata de un plan a mediano y largo plazo con metas parciales. Las cifras y parámetros tienen carácter estimativo, ya que las definitivas surgirán del trabajo de consultoría necesario para la evaluación final.

1. La provincia de Corrientes

Posee una superficie total de 88.199 km² que representa el 2,3% de la nacional y según el Censo 2001 albergaba 930.991 habitantes superando actualmente el millón. La población rural alcanza el 20,6%, alrededor de un 10% más que la media nacional.

Limita al norte con la República del Paraguay al este con la provincia de Misiones, la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay, al sur con la provincia de Entre Ríos y al oeste con las provincias de Santa Fe y Chaco.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial alcanza el 1,3% del PBI nacional. Dentro del PBG mismo, la actividad terciaria es la más significativa, alcanzando el 63% del total (18% corresponden a servicios públicos y 45% a servicios privados). Le sigue en importancia el sector secundario, que contribuye con un 27% (superior al 25% del promedio nacional), dentro del cual la industria manufacturera representa el 19%. Por último, el sector primario alcanza una participación del 10% (significativamente mayor que la media nacional).

La estructura productiva industrial está centrada en la manufactura de pro-

ductos primarios, relacionados con la producción de hilados y tejidos de algodón, la elaboración de yerba mate, el empaque e industrialización de frutas y hortalizas, carne bovina, procesamiento de arroz, tabaco y cigarrillos.

De las 6.860.000 has relevadas por el último Censo Agropecuario (CNA - INDEC 2002) que constituye la superficie con límites definidos, donde se desarrollan emprendimientos productivos agropecuarios, y con un total de EAPs del orden de los 14.673 establecimientos relevados en el mismo estudio, Corrientes destina a la producción bovina 6,4 millones por lo que el 76% de las mismas comprenden explotaciones donde la ganadería vacuna, forma parte fundamental de los ingresos prediales, tanto como actividad principal o secundaria, habiendo alcanzado la provincia un stock de 5.5 millones de cabezas ocupando el cuarto lugar del ranking productivo del país después de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba.

La Provincia tiene 418 mil hectáreas forestadas ocupando el primer lugar en el rubro, 125 mil hectáreas citrícolas, 80 mil de producción arrocera a la que se suman varios miles más ocupadas por la fruticultura, la floricultura y la apicultura lo que da una gran diversidad a su producción primaria a pesar de las limitaciones físicas causadas por las tierras anegadizas o los suelos poco aptos del interior provincial (alrededor de un 35% de la superficie)

No obstante la riqueza potencial que expresan estas cifras Corrientes padece asimetrías que se reflejan en los indicadores de pobreza, indigencia, morbimortalidad infantil, analfabetismo, déficit habitacional y deserción escolar rubros en los cuales se encuentra en todos los casos entre los primeros lugares en la escala nacional.

2. La tarea legislativa y su importancia en el desarrollo social, político y económico de la Provincia

El panorama descrito sucintamente explica la necesidad de compatibilizar acciones en el marco de un programa de desarrollo económico y atracción de inversiones que generen un mayor aprovechamiento de las condiciones naturales de la Provincia y al mismo tiempo una mayor equidad en la distribución del ingreso provincial para lograr una sociedad más equilibrada en su composición.

En esa línea de pensamiento en el año 2007 se reformó la Constitución de la Provincia en cuyo texto se introdujo el llamado Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social en el que se sentaron las bases para la formulación de las futuras políticas de Estado.

En su primera parte el Pacto fija como objetivos de estas políticas obtener el crecimiento económico, erradicar la pobreza y lograr la inclusión social, en consonancia con los objetivos de desarrollo del milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y adaptados a la realidad provincial.

Más adelante este compromiso institucional enumera las acciones que el Estado debe emprender para concretar los objetivos enunciados, entre ellas

- Promover los vínculos económicos de cooperación local, regional, nacional e internacional, elaborar las estrategias asociativas y de colaboración,
- Brindar la infraestructura que tienda a hacer competitiva a la Provincia, promover, incrementar y diversificar la oferta productiva y estimular la inversión privada,
- Garantizar las condiciones de seguridad de la vida y de los bienes, con énfasis en la prevención y la participación ciudadana, asegurando la irrestricta vigencia de las libertades públicas y la plena observancia de los derechos humanos,
- Impulsar la innovación para el crecimiento económico y desarrollo social, en políticas productivas sostenidas, transferencia de tecnología, capacitación de mano de obra y acceso al crédito, en un marco de seguridad jurídica con reglas de juego claras y estables.
- Instrumentar una política energética que acompañe las prioridades del desarrollo, promoviendo los emprendimientos hidroeléctricos y el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y no contaminantes
- Promover como ejes prioritarios de las políticas de Estado, el impulso de la industria agroalimentaria y forestal, del turismo, de la agregación de valor en cada sector de la cadena productiva, en forma amigable con el medio ambiente, y el fomento de la actividad cooperativa y mutualista.

Para llevar adelante estas acciones el Pacto prevé la creación por ley del Sistema Provincial de Planificación integrado por dos organismos, uno ejecutivo y otro asesor en los que, además de funcionarios, participan agentes de la sociedad civil y de los estados municipales, los cuales deberán formular programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas a través de una matriz de planificación, y sobre la base de vínculos interinstitucionales entre los actores claves: el Estado provincial, los municipios, los sectores productivo, académico y científico, y las organizaciones civiles afines al objetivo.

Huelga señalar la trascendencia que adquiere la actividad legislativa para la ejecución de estas ambiciosas pautas teniendo en cuenta que le tocará a la Legislatura analizar y coordinar la producción que surja de estos organismos pluricompuestos, que, dada la multiplicidad de intereses intervinientes será necesariamente compleja y requerirá establecer prioridades antes de transformarla en normas positivas que se integren al orden jurídico estadual.

Nunca más acertado decir que el futuro de una provincia se encuentra determinado por el tipo de parlamento que posea. No puede haber democracia sólida sin una Legislatura con la fortaleza institucional necesaria para garantizar la estabilidad política y la confianza y seguridad jurídica bases indispensables del desarrollo económico y social sustentable en el tiempo.

B. La Legislatura de Corrientes

1. Marco General

- 1.1 En virtud de las disposiciones de la Constitución de la Provincia la Legislatura de la Provincia de Corrientes es bicameral compuesta por una Cámara integrada actualmente por 13 Senadores y otra por 26 Diputados todos elegidos bajo el sistema de representación proporcional y tomando el territorio provincial como distrito único. El Vicegobernador es presidente del Senado y de la Asamblea Legislativa, pero solamente tiene voto en el caso de em-

pate.

- 1.2 Tanto el Senado como la Cámara de diputados están organizados en torno a tres dependencias que ejercen en cada una funciones de apoyo directo a los legisladores en el proceso de formulación y gestión de las leyes y de normas de apoyo a la labor de los senadores: una Secretaría Parlamentaria, una Prosecretaría Parlamentaria y una Prosecretaría de Comisiones

Las finanzas y los recursos humanos y materiales de ambas Cámaras son gestionadas unificadamente por la Dirección de Administración, y los Departamento de Bienes Patrimoniales, de Información Parlamentaria, Archivo y Biblioteca son comunes para las dos Cámaras.

- 1.3 Las tareas parlamentarias se desarrollan en el marco de comisiones permanentes, organizadas de acuerdo con los principales temas de la agenda legislativa. Cada una de estas comisiones tiene una secretaría técnica que proporciona apoyo técnico, administrativo y de gestión de la agenda diaria. Además de estas comisiones existen comisiones especiales bicamerales. Cada Senador cuenta con recursos de asesoría a su libre designación y asignación de cargos, formados en general por asesores técnicos y un cuerpo de asistentes.

- 1.4 Para el desarrollo de sus funciones, la Legislatura cuenta con una planta de personal de aproximadamente 1650 agentes de los cuales el 26,67. % pertenecen a la planta permanente (régimen laboral especial de la Legislatura), y el 73,33% personal transitorio de los cuales el 20 .% está contratado por prestación de servicios específicos. El 90 % son funcionarios entre profesionales y administrativos y el 10 % empleados de maestranza (auxiliares). El presupuesto consolidado de la Legislatura representa el 1,81% del presupuesto de la Provincia y significa unos

19,3 millones de dólares.

2. Fortalezas y debilidades de las funciones legislativas

- 1.5 Los sistemas legislativos y administrativos de la Legislatura de Corrientes y de los 68 Consejos Deliberantes de la Provincia de Corrientes están aprovechando escasamente las enormes ventajas que brindan las modernas tecnologías informáticas para responder a las demandas que actualmente surgen desde la sociedad hacia la estructura de funcionamiento de la Cámaras Legislativas y de los Cuerpos Deliberantes no guardando tampoco relación con lo que debiera ser una moderna organización del sector público provincial y municipal.
- 1.6 El poder Legislativo y los Concejos Deliberantes cuentan con recursos humanos voluntariosos que a pesar de la precariedad de medios han logrado reunir un valioso caudal de información, registros y trabajos de investigación y ensayos sobre su quehacer específico. Lamentablemente poco de ello hoy es aprovechable en tiempo y magnitud apropiados debido precisamente a las carencias que este programa pretende resolver.
- 1.7 Con respecto al Poder Legislativo se pueden enumerar como meritoria tarea de su personal el análisis, relevamiento y diseño del circuito de formación de Documentos Parlamentarios y el Sistema de Legislación del Poder Legislativo, los cuales se encuentran terminados y cargados, se actualiza diariamente y cuenta con una base de datos de aproximadamente 20.000 normativas; Sistema de compilación de Leyes, Resoluciones, Declaraciones y Comunicaciones emanadas del Poder Legislativo; compilación de versiones taquigráficas, proyectos originales de Ley, de Resoluciones, Declaraciones y Comunicaciones del Poder Legislativo en aproximadamente 19.000 expedientes.

procesados y cargados:

- 1.8 Se encuentran en proceso de elaboración el Sistema de Biblioteca y la Red Intranet del circuito de formación de los Expedientes Legislativos. Las páginas web de ambas cámaras legislativas ya están al aire, se actualizan diariamente y cuentan con gran cantidad de documentos a disposición de funcionarios, investigadores y profesionales lo que ha mejorado notoriamente la transparencia de los procesos legislativos; entre los trabajos de investigación se encuentra la recopilación de leyes con números y fechas desde el año 1821 al año 2010, entre otros. Además se encuentra disponible para los ciudadanos información sobre los legisladores la tarea legislativa, antecedentes públicos, comisiones a las que pertenece, proyectos en trámite e información sobre las actividades de los presidentes.
- 1.9 En cuanto a los Consejos Deliberantes se puede mencionar que de los 68 municipios, a pesar de notorias limitaciones en materia de recursos humanos y materiales un alto porcentaje cuenta con sus Ordenanzas en formato de documento listas para ser incorporadas a una página web de consulta. Asimismo muchos de ellos cuentan con su propio sitio web oficial.
- 1.10 Sin embargo, el producto de este trabajo necesita mejorarse y sistematizarse en un centro de información ágil, confiable y lo más completo posible para que su aprovechamiento tanto por parte del público usuario como de los funcionarios resulte en un plexo comunicacional interactivo que permita incrementar significativamente el impacto efectivo de las normas que se sancionen, o dicho en otros términos, que optimicen su rango de eficacia y cumplimiento.

3. Principales debilidades funcionales de los órganos legislativos

a) Gestión Parlamentaria

- 1.11 Tanto la tarea legislativa de ambas cámaras y de los Concejos Deliberantes como la calidad de leyes y ordenanzas la ley sufren la incidencia de limitaciones metodológicas y de personal técnico legislativo especializado en el análisis de la viabilidad, costo e impacto institucional, económico y social de los proyectos. El mayor peso del trabajo parlamentario se apoya en las comisiones, las cuales no cuentan con una estructura apropiada de funcionamiento ni apoyo técnico para los legisladores que las integran.
- 1.12 La carencia de un sistema institucionalizado de asesoría técnica parlamentaria genera debilidades que afectan la calidad de procesos legislativos complejos, la capacidad para evaluar el comportamiento de la economía, y la aprobación, seguimiento y control del presupuesto. La inexistencia de procesos de selección e ingreso preestablecidos, objetivos y permanentes, tanto para funcionarios como asesores, ocasiona que los cuerpos de asesoramiento estén integrados por un alto número de personal cuyo nombramiento y designación puede ser meramente político y no técnico. Una de las consecuencias es que la tarea de fiscalización, crítica para la credibilidad legislativa se ve seriamente afectada.
- 1.13 Por último, si bien se cuenta con una metodología mínima para definir y consensuar la agenda legislativa, es necesario mejorar este aspecto de tal modo que permita organizar y articular sistemáticamente el trabajo de las comisiones y de las Cámaras en su conjunto, y asignar de manera eficaz los recursos técnicos de asesoramiento. Por su parte, el proceso de elaboración de la ley cuenta

con algunas herramientas para su seguimiento y control, pero aún son insuficientes y limitadas en su capacidad de proporcionar en forma transparente la información documental necesaria, tanto para el orden interno como para la ciudadanía en general.

b) Gestión Financiera y Administrativa

- 1.14 La Legislatura tiene autonomía en la ejecución de su presupuesto, a partir de un crédito asignado en el Presupuesto General de la Provincia, que, aunque está detallado a nivel de inciso, conserva un grado de flexibilidad suficiente para trasponer partidas de gasto entre incisos. Los métodos y herramientas de registro y seguimiento de la ejecución del presupuesto están estandarizados y resultan eficientes en cuanto al control del gasto, aunque no existe una metodología específica aplicada a la medición de los resultados de gestión.
- 1.15 La gestión presupuestaria está bien organizada, articulada e integrada con procedimientos y herramientas que integran las labores de tesorería, contaduría y liquidación de sueldos y jornales. Esto facilita la coherencia de las cifras de ejecución del presupuesto, así como la posibilidad de generar informes periódicos de su gestión y la consiguiente rendición de cuentas en un contexto de transparencia.
- 1.16 Finalmente, la estructura orgánica y funcional de la Legislatura se encuentra desactualizada debido a que su diagramación en el año 2001 no fue producto de estudios y proyecciones realizadas en función de las necesidades y características propias del servicio legislativo sino de la visión particular de los funcionarios de la Intervención concluida ese año. Como consecuencia de ello la actual estructura refleja una deficiente asignación de los recur-

chos humanos y la propagación de pequeñas unidades a lo largo de las líneas de la organización, sin funciones y responsabilidades delimitadas legalmente. Al no existir manuales de funciones ni de organización, resulta dificultoso, tanto para el funcionario como para el legislador y el público en general, entender el rol que cada una de estas áreas desempeña dentro de sus respectivos ámbitos.

c) Estructura informática

1.17 En cuanto a la estructura informática la Legislatura tiene una infraestructura tecnológica muy básica y de propósito general que provee los servicios indispensables a los agentes institucionales. En efecto, cuenta con una red por cable modem que cubre las dependencias del Palacio de la Legislatura y el Anexo de Diputados. Mantiene enlaces entre ellas y provee acceso a Internet pero no tiene Intranet; cuenta con equipos de cómputo que cubren las necesidades básicas, con aplicaciones que apoyan el trabajo rutinario; y mantiene en funcionamiento aplicaciones que brindan un soporte limitado a las principales funciones parlamentarias y administrativas.

1.18 En lo que hace a la infraestructura de propósito general, el ritmo de renovación de equipo ha sido insuficiente, con lo que cerca de un 50% de los equipos PC están obsoletos y no soportan la mayor parte de las aplicaciones disponibles y otro 40% demandará una actualización adicional en el corto plazo. La situación es más notoria en las áreas administrativas, algunas de ellas, críticas. Durante los tres últimos años se renovaron los servidores de red y de datos y se adquirieron algunos equipos PC, pero de todas maneras este nuevo equipamiento es insuficiente.

1.19 En lo que respecta a las aplicaciones de propósito específico se cuenta con un sitio web que oficia de servidor on

line donde se concentran informaciones relativas a la actividad parlamentaria tales como versiones taquigráficas de las sesiones, órdenes del día, proyectos presentados etc. a través de una plataforma de ingreso diseñada por personal propio de la Legislatura.

- 1.20 En la Dirección de Administración se cuenta con un sistema de información financiera integrado por aplicaciones de soporte en Contaduría, Tesorería y Presupuesto, pero la ejecución del Programa demandará el refuerzo del sistema y la implantación de otras aplicaciones que adecuen el registro y procesamiento de la información presupuestaria a las exigencias adicionales derivadas de los compromisos con la fuente de financiación. Finalmente, la Institución carece de un sistema de seguimiento de los expedientes de trámite administrativo, lo que muchas veces complica el curso de los pasos relacionados con estos trámites.

d) Gestión de recursos humanos y carrera administrativa

- 1.21 La gestión de los recursos humanos de la Legislatura está afectada por la inexistencia de una carrera administrativa. Como consecuencia, no existen esquemas de selección, evaluación, promoción y ascenso claros y objetivos, lo que da pie a una gran discrecionalidad en el manejo de los nombramientos. Esta situación contribuye además a que la estructura administrativa crezca de manera poco ordenada por la eventual creación de cargos o dependencias por vías no siempre transparentes.

- 1.22 Los efectos descritos para los funcionarios permanentes tienen implicaciones aún más notorias en los funcionarios temporarios, cuya designación y asignación de categoría de cargo es discrecional por parte de los senadores. No se cuenta con perfiles ocupacionales que establezcan

requisitos mínimos para el ejercicio de determinadas funciones. En este grado de discrecionalidad se percibe una alta rotación del personal asesor o de confianza que repercute negativamente en la calidad del proceso de formación de la ley. Los contratados con carácter temporal, que trabajan en el área parlamentaria, no tienen exigencias de cumplimiento de horario.

1.23 Tampoco se cuenta con un registro sistemático de las necesidades de capacitación del personal, por lo que los planes de capacitación que voluntariamente llevan adelante agentes propios de la Legislatura no están sistematizados, se adecuan sólo parcialmente a los requerimientos y no se relacionan con la estructura de cargos y categorías, con las prácticas de promoción del personal o con las necesidades reales de capacitación del personal y los requerimientos de la institución.

1.24 Si bien es posible afirmar que a pesar de estas limitaciones la producción legislativa es razonablemente aceptable, el salto cualitativo que se pretende dar hacia el futuro requerirá de estructuras mucho más preparadas y estructuradas para responder a las exigencias del programa puesto en marcha.

C. Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo

1.25 La Legislatura no cuenta en la actualidad con programas de apoyo de otras instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo.

D. Estrategia prevista para el Programa

1.26 La Legislatura de Corrientes se encuentra ejecutando el primer tramo del Programa de Modernización con una excelente respuesta por parte de los actores invitados a

participar.

En adelante la estrategia del Programa está destinada a apoyar los tramos previstos para consolidar el compromiso de llevar a cabo los cambios que se propone lograr esta operación.

- 1.27 La evaluación del grado de cumplimiento de las metas parciales que se fijarán durante la ejecución del programa se hará teniendo en cuenta las mejoras que se registren en cuanto al funcionamiento de los servicios administrativos, la racionalización del organigrama, la disminución de trámites asociados a los principales procesos administrativos, la capacidad de respuesta en tiempo y forma a los requerimientos operativos del área parlamentaria.
- 1.28 En lo que respecta a la actividad parlamentaria se considerará el incremento de la capacidad de asesoría técnica parlamentaria en materia de formación de las leyes y ordenanzas.
- Para la parte extra-Legislatura el seguimiento de los avances estarán relacionados con el funcionamiento de la red comunicacional que interconectará al Centro Informático con los Concejos Deliberantes fundamentalmente en lo referente a la capacitación permanente de los operadores, el intercambio de información y el asesoramiento técnico desde la Legislatura.
- 1.29 Finalmente, en cuanto a los recursos humanos, los indicadores que se utilizarán para medir el cumplimiento de los objetivos puntuales se relacionarán con la implantación gradual de la carrera administrativa, de la mejora de los procesos de asignación de personal de acuerdo con los requerimientos reales y el perfeccionamiento de los programas de capacitación orientados a la mejora del desempeño técnico.
- 1.30 Como ya se señaló, el Senado comparte con la Cámara de

Diputados el Departamento de Archivo, el de Información Parlamentaria y la Biblioteca de la Legislatura. Si bien la modernización de todos estos organismos internos es importante, el área de información parlamentaria junto con la informática son el principal soporte tecnológico del proyecto de modernización encarado, en tanto la primera es la fuente que suministra a la segunda la mayor y más importante grilla de datos a ser procesados, sistematizados y transmitidos hacia los legisladores, funcionarios, municipios y público en general, máxime teniendo en cuenta que está en los planes de las autoridades de la Legislatura impulsar la conformación del Digesto Jurídico de la Provincia de Corrientes como parte integrante de este programa.

- 1.31 En la actualidad el Área Informática existe de hecho pero dispersa en varios ámbitos tanto del Senado como de la Cámara de Diputados. Para la ejecución del programa que se quiere llevar a cabo es indispensable prever en el mismo la creación de la Dirección de Informática y Comunicación a fin de ordenar la disposición de los recursos tanto humanos como tecnológicos.
- 1.32 Los componentes estratégicos del Programa son: (a) Apoyo a la gestión legislativa y al proceso de formación de leyes y ordenanzas; (b) Gestión, optimización y formación de los recursos humanos; (c) Gestión del cambio y la socialización de la información legislativa a través de redes informáticas; (d) Interacción permanente con otros sistemas de comunicación entre organismos tales como el Gobierno Electrónico.

F. Compatibilidad con las estrategias del BID.

- 1.33 La Estrategia de País de Argentina (EP-AR) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) actualmente en vigencia

contempla intervenciones del Banco en tres áreas: (a) crecimiento y competitividad en un contexto más favorable para la inversión y la productividad; (b) reducción de la pobreza y promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente; y (c) fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal.

El Programa de Modernización que ejecuta la Legislatura se relaciona directa e indirectamente con todas y cada una de estas áreas. En la exposición de la EP-AR para el período se precisa que en lo tocante al factor Gobernabilidad las acciones del Banco se enfocarían en apoyar: (i) la implementación gradual y selectiva de programas con un enfoque de Gestión por Resultados de Desarrollo para mejorar la capacidad y la eficiencia de las instituciones gubernamentales; (ii) la implementación de la agenda digital con énfasis en la modernización administrativa vinculada a la simplificación de trámites, comercio exterior y tributaria, entre otras, para mejorar los servicios al ciudadano. Asimismo se enfatiza que las acciones se direccionarían hacia la reducción de la pobreza, la reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente. La conclusión es que los objetivos sustanciales enunciados por este Programa de Modernización Legislativa se enmarcan en la estrategia descrita por el Banco, siendo la adecuación de su instrumento principal - la tarea legislativa - una condición esencial de su eficacia.

- 1.34 El proyecto actualmente en marcha asume que el éxito de los programas de modernización de los Parlamentos está condicionado de modo importante por el grado de compromiso de las partes involucradas toda vez que los objetivos técnicos en no pocas oportunidades colisionan con la resistencia al cambio que presentan las estructuras burocráticas y su correlato político. Por ello los impulso-

res del programa se han ocupado de asegurarse el apoyo y la participación activa de los actores, que a su vez serán beneficiarios de los beneficios que pueden surgir de la implementación eficiente y eficaz de los mecanismos de modernización en cuanto a sus condiciones de trabajo.

- 1.35 Asimismo en función de lo antedicho está claro que los procesos de cambio profundo que se desean implementar para resultar exitosos deberán tener un ritmo de gradualidad acorde con las pautas sociológicas del colectivo humano involucrado y los intereses políticos concomitantes ya que es evidente que todo cambio en un cuerpo esencialmente político, requiere de la construcción de consensos y esto sólo se logra con gradualidad y habilidad para articular acuerdos y cooperación.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El programa tiene por objetivo inmediato modernizar y mejorar la calidad legislativa e institucional y los estándares de transparencia tanto de la Legislatura como de los Concejos Deliberantes de la Provincia aportando información, asesoramiento y capacitación en técnica legislativa y uso de instrumentos informáticos. Se pretende lograr esta meta a través de tres factores básicos: formación de recursos humanos, equipamiento informático y adecuación edilicia.
- 2.2 El núcleo operativo del emprendimiento es la creación de una red de intercomunicación provincial con epicentro en la Legislatura que funcione en paralelo con el proyecto de “ Gobierno Electrónico” impulsado por el Poder Ejecutivo prestando apoyo legal y técnico e informático a los 68 concejos deliberantes municipales y a su vez recibiendo información de ellos para crear una plataforma informá-

tica provincial a la que puedan acceder todas las municipalidades, las reparticiones provinciales y el público en general desde cualquier lugar del mundo.

- 2.3 La finalidad de esta base de datos es proporcionar información fidedigna sobre leyes, decretos y ordenanzas en tiempo real y a la vez generar un intercambio de datos y proyectos que se espera sea un factor multiplicador de la calidad legislativa en todos los ámbitos. A este efecto se prevé además la firma de un convenio con el Senado de la Nación a través del cual se reciba actualización, apoyo y asesoramiento permanente del Comité de Calidad Legislativa de dicho organismo.
- 2.4 Cabe destacar en relación a los objetivos señalados que la Legislatura de Corrientes ha trabajado permanentemente en programas dirigidos siempre al mejoramiento de la calidad legislativo, habiendo sido anfitriona de las Quinta Jornada de Capacitación Parlamentaria y la Cuarta Reunión Regional Legislativa. Ha trabajado activamente a través de sus representantes en la incorporación de los conceptos de gestión de calidad en la administración pública integrando el Grupo de Trabajo del Instituto Argentino de Normalización (IRAM) que durante tres años elaboró la Norma IRAM 30700 Guía para la aplicación de la Norma de Calidad ISO 9001 en el Poder Legislativo, formando parte actualmente del Subcomité de Calidad Legislativa de la mencionada institución.
- 2.5 En el marco general de este objetivo ya se han dado en la actualidad los primeros pasos de este Programa plurianual que busca poner el desarrollo de la tarea legislativa provincial y municipal dentro de los parámetros de la norma de calidad ISO 30700 en un plazo de 10 años habiendo comenzado a principios de este año 2010 con el lanzamiento de la plataforma informática básica y los cursos de capa-

citación para el ingreso de datos.

- 2.6 En cuanto a lo específico que atañe a la Legislatura se contempla en materia de innovaciones progresivas: a) la incorporación de un fuerte componente TIC (tecnología informática y comunicacional) que la coloque en la vanguardia tecnológica, b) sistemas compatibles que permitan su interconexión con todos los Concejos Deliberantes de la provincia, y los ámbitos regional, nacional e internacional, c) plataformas parlamentaria, administrativa y de gestión del conocimiento, d) la modernización de los recintos de sesiones con sistemas electrónicos de votación, e) salas de situación, para videoconferencias y conferencias de prensa, f) salas de comisiones inteligentes, g) aulas de capacitación permanente, h) rediseño de los despachos de los legisladores con equipamiento de última generación, i) rediseño con equipamiento de última generación de las áreas de apoyo, j) campañas de fortalecimiento de la imagen institucional, k) Digestos provinciales y municipales de actualización permanente. l) Implementación en el ámbito provincial de la ley nacional de firma digital. g) Implementación de la oficina de atención al ciudadano.
- 2.7 Por último es importante destacar que este Programa no es un objetivo en sí mismo sino que tiene una naturaleza eminentemente instrumental en tanto pretende proporcionar a los representantes del pueblo de Corrientes herramientas realmente aptas para producir un cambio significativo en la producción legislativa y su impacto comprobable en la sociedad, como asimismo para detectar con mayor rapidez, amplitud y precisión las demandas sociales.

B. Descripción y Estructura

2.8 El Programa tiene cuatro módulos obviamente interrelacionados entre sí:

1. Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley.
2. Gestión de la información y la comunicación legislativa.
3. Gestión, formación y optimización de los recursos humanos.
4. Refuncionalización de la estructura orgánica.
5. Adecuación de la estructura funcional y edilicia.

1. Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley.

2.9 El objetivo central de este componente es dar apoyo a la Legislatura y a los Concejos Deliberantes en la preparación y formulación de leyes y ordenanzas proveyendo los elementos adecuados en todas las etapas del proceso de formación de la ley.

Se pretende que este componente permita el fortalecimiento del ejercicio de las funciones de legislación, representación y fiscalización por parte de la Legislatura.

2.10 Este módulo Incluye acciones en cuatro subcomponentes: (a) reorganización y fortalecimiento de las Secretarías Parlamentarias o sus equivalentes municipales; (b) fortalecimiento de los servicios de asesoría técnica especializada; (c) Reestructuración del área de Información Parlamentaria. (d) Transmisión de los recursos técnicos legislativos hacia los Concejos Deliberantes por medio de la red informática y los cursos de capacitación permanente.

2.11 Para lograr que las Secretarías Parlamentarias de ambas Cámaras fortalezcan su capacidad de gestionar adecuadamente los nuevos servicios y la renovación tecnológica que se implantarán en el Programa, tanto para las comi-

siones legislativas como para las oficinas de los senadores, se prevén las siguientes áreas de acción: (a) reorganización de la estructura orgánica de la Secretaría Parlamentaria incorporando los servicios de apoyo informático a las comisiones legislativas y a los despachos; (b) modernización del sistema informatizado de seguimiento al trámite legislativo; y (e) modernización de los sistemas de registro, almacenamiento y transcripción de las sesiones de Comisiones y del Pleno.

- 2.12 La reorganización de la estructura de la Secretaría Parlamentaria se refiere a la modificación de la distribución de funciones y responsabilidades así como de su actual organización administrativa, a efectos de contar con un diseño más simple y procesos más claros y eficientes con un mejor esquema de seguimiento. La reorganización de la estructura de apoyo administrativo a las comisiones legislativas se ejecutará mediante el diseño e implantación gradual de un modelo de asistencia técnica, informática y logística.
- 2.13 Complementariamente, se llevará a cabo a lo largo de la ejecución del programa un plan de formación y capacitación en técnica legislativa, estrechamente vinculado al esquema de establecimiento gradual de la carrera administrativa. Por otra parte se capacitará a los agentes para el seguimiento informático del trámite legislativo y el manejo de herramientas de clasificación temática que permita la recuperación de iniciativas relativas a temas específicos.
- 2.14 La modernización de los sistemas de registro, almacenamiento y transcripción de las sesiones de Comisiones y del Plenario contempla una primera etapa de la instalación de tecnologías de grabación y almacenamiento digital de audio y video, así como la elaboración de agendas

de las grabaciones y su indexación por diversos conceptos, facilitando la recuperación selectiva de apartes a fin de potenciar las posibilidades de análisis.

- 2.15 La tarea legislativa tal como está proyectada hacia el futuro demandará cada vez más mecanismos eficientes de recolección de información útil, específica y puntual sobre cada uno de los temas a ser tratados en el proceso de formación de la ley. Además serán necesarios informes y dictámenes de fuentes externas especializadas. En este orden de análisis se considera necesaria la conformación de un cuerpo multidisciplinario de asesores externos integrado por profesionales reconocidos en su materia que a su vez colaboren en el proceso de capacitación de asesores estables que a su vez dispongan de un sistema de apoyo informático.
- 2.16 A este efecto deberá preverse una partida presupuestaria para la contratación de expertos externos en temas específicos vinculados con la agenda legislativa, cuyos recursos se utilizarán con base en la aplicación de criterios técnicos que se establecerán en el Reglamento Operativo del Programa. Finalmente, el sistema de información de soporte a la asesoría técnica especializada deberá incluir la construcción de un esquema de clasificación temática de los proyectos de ley (*Thesaurus*), y que se integrarán con el sistema de seguimiento del trámite legislativo.

2. Gestión administrativa y financiera

- 2.17 El objetivo de este componente es lograr que los servicios administrativos y financieros de la Legislatura se adecúen a los nuevos parámetros operativos y tecnológicos introducidos por la ejecución del Programa y por los requerimientos del organismo que preste la asistencia financiera.

- 2.18 La estrategia de apoyo a la Dirección de Administración consta de cuatro subcomponentes. (a) reorganización funcional de la dirección; (b) rediseño de procesos administrativos críticos; (c) elaboración y difusión de un digesto normativo de carácter administrativo; y (d) la introducción de un sistema de auditoría interna destinado a monitorear el cumplimiento de las pautas dadas para la ejecución de las erogaciones y contrataciones que resulten del programa.
- 2.19 La concepción de una nueva estructura orgánica incluye, entre otros aspectos: (a) el inventario de procesos y funciones de la DGA; (b) la identificación y el mapeo de los procesos prioritarios básicos y el análisis de las relaciones entre ellos, contando con nuevos servicios informáticos; (c) una propuesta de racionalización y adecuación de la estructura orgánica; y (d) el plan de acción para hacer la transición de la estructura actual a la nueva.
- 2.20 Los procesos a ser mejorados son: (a) gestión presupuestaria e integración de información en las áreas de Presupuesto, Contaduría y Tesorería, incluyendo la construcción de indicadores de gestión para su seguimiento; (b) planificación y ejecución de adquisiciones y compras, racionalizando los procedimientos y acotando los márgenes de discrecionalidad sin afectar la autonomía de los senadores pero ordenando los criterios y mecanismos de interacción entre las dos áreas, construyendo instrumentos registros históricos de consumo de los principales ítems, tanto para el área administrativa como para la parlamentaria; y (c) seguimiento de expedientes de trámites administrativos.
- 2.21 La consolidación de los servicios informáticos tiene que ver con una actualización de la infraestructura física y

lógica de la red de datos, insumo indispensable para los objetivos de mejoramiento de la gestión legislativa y aumento de la transparencia.

- 2.22 Se entiende por consolidación la concentración y estructuración de todos los factores que intervienen en la producción del servicio informático en un sistema único centralizado en cuanto al ingreso y procesamiento de datos y descentralizado en cuanto a las estaciones de trabajo y su utilización, todo en un esquema de intercambio de tipo radial. El sistema posibilitará que las iniciativas exitosas de una Municipalidad en determinada área pueden servir de ejemplo e incentivar a las demás en una especie de efecto demostración.
- 2.23 En función de este objetivo resulta indispensable, dentro de la reconfiguración de la estructura orgánica de la Legislatura, la creación de la Dirección de Informática y Comunicación cuya estructura y canales funcionales surgirán del inventario de procesos y funciones que requiera la misión encomendada de almacenar, sistematizar y comunicar los datos recibidos desde las distintas fuentes.
- 2.24 Para ello es necesaria la formulación de una propuesta de estructura orgánica adecuada tanto en personal como en equipamiento para la prestación de los servicios esperados como asimismo el diseño del plan de actividades necesarias para hacer la transición de la estructura actual a la nueva.
- 2.25 En relación a los aspectos de la infraestructura edilicia es de toda evidencia que la mala distribución y asignación de los espacios de trabajo condicionan severamente la productividad legislativa especialmente en lo que se refiere a un factor que en general no es tenido en cuenta como es el uso del tiempo de legisladores y asesores. Todo ello para no mencionar el incumplimiento de pautas mínimas en

materia de seguridad y salubridad de los ámbitos de trabajo.

- 2.26 La carencia de una adecuada distribución, diseño y coordinación de los espacios donde se desarrolla la actividad legislativa impacta negativamente en la productividad consumiendo tiempo que los legisladores y agentes necesitan dedicar a sus tareas específicas. Y no sólo se refiere este problema a la producción legislativa cuantitativa, porque ella igual puede ser abundante dada las grandes facilidades que brinda la Internet, sino a la calidad, efectividad y eficacia de leyes y resoluciones que salen de los órganos legislativos a través del contacto directo de los representantes con los ciudadanos.
- 2.27 En este sentido contrastar una memoria descriptiva de la actual situación de la infraestructura edilicia con las necesidades funcionales que demandará la ejecución del Programa de Modernización seguramente arrojará como resultado inexorable la necesidad de un nuevo edificio apto para albergar todas las innovaciones que se proponen

3. Formación y gestión de los recursos humanos

- 2.28 El objetivo de este componente es suministrar a la Legislatura las herramientas necesarias para una gestión eficiente de los recursos humanos, en el marco de un proceso de conformación de una estructura compatible con el Programa de Modernización en marcha sobre la base de dos líneas de acción complementarias: (a) la modernización y el fortalecimiento permanente de la estructura orgánica mediante el establecimiento de un sistema estable de formación y capacitación, basado en un Plan unificado de ejecución progresiva.
- 2.29 Los organigramas y esquemas operativos afectados por

una asignación difusa o indefinida de funciones complican la gestión de los recursos, diluyen la asignación de responsabilidades e incrementan el costo operativo y logístico. Para corregir estas deficiencias se contemplan las siguientes acciones: (a) formulación de un plan estratégico e implantación de un modelo de gestión de los RRHH; (ii) fortalecimiento de la carrera administrativa; y (iii) modernización de los sistemas de apoyo a la gestión, que permitan emplear los recursos humanos en forma eficiente.

- 2.30 El establecimiento de un sistema permanente y planificado de formación y capacitación tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de los procesos de mejoramiento gradual de la gestión de la Legislatura, que dependen del entrenamiento adecuado y el grado de compromiso de los agentes con la actividad legislativa. Para ello se ejecutarán las siguientes actividades: (a) diseño de un modelo de formación y capacitación que diferencie claramente las competencias y habilidades para las diversas áreas de la organización; (b) diseño y aplicación de un esquema de detección de necesidades de capacitación en el marco del modelo; (c) elaboración y actualización de un plan de formación y capacitación que responda a las necesidades de la institución; y (d) ejecución progresiva del plan, durante la ejecución del Programa de Modernización. Obviamente los agentes de las Municipalidades adheridas estarán incluidos en todos estos subcomponentes.

4. Comunicación social y gestión del cambio

- 2.31 El objetivo de este componente es mejorar la comunicación de la Legislatura y de los Concejos Municipales con la ciudadanía a fin de fortalecer ante la opinión pública la imagen institucional de estos órganos incentivando un

mayor grado de involucramiento de los actores sociales en el seguimiento de los procesos de producción normativa.

- 2.32 Partiendo de la situación actual tanto en la Legislatura como en las comunas ello implica la introducción de cambios tan profundos en conductas y costumbres en las estructuras funcionales que necesariamente se deberán tener en cuenta dos elementos clave: una prudente gradualidad y la creación de un organismo específico encargado de la gestión y monitoreo de los procesos de cambio.
- 2.33 El diagnóstico y la formulación de una estrategia para el mejoramiento de la imagen institucional de la Legislatura contempla las siguientes actividades: (a) elaboración de un diagnóstico institucional, que incluya la identificación de posibles áreas de trabajo futuro conjunto entre ambas cámaras; (b) diseño y aplicación de encuestas de percepción ciudadana, centradas en líderes de opinión; (c) aplicación de instrumentos de captación de la opinión pública, tanto mediante estudios cuantitativos como de grupos focales; y (d) diseño de una estrategia de posicionamiento y comunicación y del plan de acción para su puesta en marcha.
- 2.34 **Comunicación social.** Con el objeto de cooperar con la Legislatura para fortalecer su política de interacción con los medios y la ciudadanía en general se contempla la implementación de un sistema por el cual las sesiones sean transmitidas en tiempo real vía Internet.
- 2.35 **Proceso de cambio.** En relación con la experiencia en materia de apoyo de los procesos de fortalecimiento institucional, las experiencias realizadas indican la importancia de incorporar activamente a todos los actores que participan en los mismos. Para estos efectos, se ejecutarán las siguientes actividades: (a) contratación de expertos en el manejo de los procesos de cambio, que acom-

pañen el proyecto en sus distintas etapas y apoyen a la Unidad Coordinadora en la orientación de la estrategia: (b) realización de talleres y seminarios de ambientación al cambio, que informen e involucren a los operadores del sistema; y (c) acciones de sensibilización y participación con actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil y de las universidades que estén interesadas en el tema.

C. Costo y financiamiento

2.36 El costo global del Programa surgirá de la evaluación que realice el equipo de consultoría a ser contratado y el financiamiento será gestionado con el BID, siendo las condiciones a ser convenidas de conformidad con las pautas que establezcan las políticas del Banco para la Argentina.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, Garante, Organismo Ejecutor y Organismos Coejecutores

3.1 Se prevé que el Prestatario sea la Provincia der Corrientes con el aval de la República Argentina, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El Organismo Ejecutor está conformado por las presidencias de ambas Cámaras Legislativas.

B. Estructura para la ejecución del Programa

- 3.2 La ejecución del Programa será estructurado en dos niveles o instancias que delimitan y definen las funciones y responsabilidades de: (a) el nivel estratégico y directivo que estará a cargo de las Presidencias de ambas Cámaras. (b) el nivel operativo, a cargo de una Unidad Coordinadora adscrita a la Presidencia del Senado. A continuación se detallan brevemente, la composición y principales responsabilidades previstas para cada instancia:
- 3.3 La Dirección Estratégica del Programa estará a cargo de las Presidencias. La Dirección Estratégica tendrá entre otras las siguientes funciones: (a) definir los lineamientos estratégicos del Programa, de acuerdo con lo contenido en el Contrato de Préstamo que se suscriba con el Banco; (b) aprobar el Reglamento Operativo del Programa una vez haya sido convenido con el Banco; y (c) mantener informada de la marcha del Programa a la Comisión Bicameral de Reforma que se creará al efecto de la participación de los legisladores.
- 3.4. Asimismo ejercerá la dirección general de cada componente en las áreas de su competencia y nombrará y supervisará a los Jefes de Proyecto y, conjuntamente con éstos, a los Grupos de Proyecto que proponga el nivel operativo, aprobará los POA de los componentes y subcomponentes y el POA consolidado que elabore la Unidad Coordinadora y controlará el cumplimiento de los términos y obligaciones establecidos en el Contrato de Préstamo a ser suscrito con el Banco.
- 3.5 La ejecución de las actividades programadas en cada componente dependerá de la Unidad Coordinadora, pero las adquisiciones de bienes y la contratación de bienes y servicios con cargo a los recursos del Programa, serán realizadas por la Dirección de Administración siguiendo los procedimientos acordados con el Banco.

- 3.6 La unidad Coordinadora propondrá a las Presidencias uno o más Grupos de Proyecto por cada componente. Cada Grupo de Proyecto estará dirigido por un Jefe de Proyecto que mantendrá informados a la UC acerca de la ejecución y avance de las actividades a su cargo.
- 3.7 Los Grupos de Proyecto estarán integrados por personal del área correspondiente y podrán contar con el apoyo de consultores externos cuando la especialización de éstos no esté disponible en la Institución. .
- Los Grupos de Proyecto, bajo la supervisión del respectivo Jefe de Proyecto, tendrán las siguientes funciones, además de las que se especifiquen en el Reglamento Operativo del Programa: (a) elaborar el seguimiento de los Planes Operativos dentro de su área de competencia y realizar el seguimiento a su ejecución; (b) preparar los términos de referencia y las especificaciones técnicas de los bienes que deban adquirirse y los servicios de consultoría que deban contratarse con recursos del Programa; (c) solicitar a la UC, la adquisición de los bienes y la contratación de los servicios requeridos para la ejecución de las actividades previstas en el POA; y (d) proveer a la UC de toda la información requerida en el seguimiento, evaluación y auditoría de la ejecución del Programa.
- 3.8 **Nivel de coordinación: La Unidad Coordinadora (UC).** La coordinación operativa y administrativa de todos los proyectos del Programa corresponderá a la Unidad Coordinadora. La UC estará a cargo de dos Coordinadores ejecutivos, designados por el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados respectivamente. Además de las funciones que se definan en el Reglamento Operativo del Programa, se prevé que los Coordinadores ejerzan, entre otras, las siguientes: (a) coordinar con la Dirección de Administración las compras de bienes y las contrataciones de servicios de consultoría requeridas para la ejecu-

ción del Programa de acuerdo con los POA aprobados; (b) supervisar la marcha general del Programa, y la de cada componente y subcomponente, teniendo como referencia los POA; (c) mantener un registro actualizado de información que permita el cálculo de los indicadores de seguimiento del Programa; (d) coordinar eventualmente con la Dirección de Administración la contratación de la auditoría externa independiente del Programa y apoyar su ejecución; (e) coordinar las actividades técnicas del Programa; (f) agrupar los POAs de los componentes y presentar un POA consolidado al Banco; (g) someter el POA acordado con el Banco a la aprobación de las dos Secretarías; (h) velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Préstamo; y (i) servir de enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

- 3.9 Las responsabilidades básicas de las Presidencias para la administración financiera del Programa serán: (a) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos del Banco y de la contrapartida local, (b) presentar oportunamente las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; (c) implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración de contratos y administración financiera y de control interno para el manejo de los recursos del Financiamiento y de la contrapartida local, de acuerdo con los requerimientos del Banco, por medio de la UC; (d) disponer la presentación de los estados financieros auditados anuales del Programa; y (e) ordenar que se mantenga un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación del Banco y de los auditores externos. Los estados financieros de cierre del Programa, serán presentados a los 120 días del último desembolso. El Programa financiará el fortalecimiento institucional necesario a la UC

para cumplir con las anteriores funciones. La conformación de la UC estará especificada en el RO.

C. Reglamento Operativo del Programa y Planes operativos

3.10 El Programa se regirá por lo establecido en el contrato de préstamo y en su Reglamento Operativo (RO) que será acordado con el Banco y puesto en vigencia por ambas Presidencias como condición previa al primer desembolso. El RO detallará los requisitos y procedimientos a los que se sujetará la ejecución del Programa en general. Principalmente, regulará los siguientes aspectos: (a) la articulación y coordinación de las diferentes instancias que intervienen en la ejecución del Programa; (b) los criterios de elegibilidad de actividades para su financiamiento con recursos del Programa; (c) los criterios de elegibilidad y funcionamiento de la asignación del Fondo para la Asesoría Parlamentaria; (d) el procedimiento para la elaboración y consolidación de los Planes Operativos de los componentes; (e) los procedimientos a seguir en todos los aspectos no previstos en el Contrato de Préstamo para la selección y contratación de consultorías; (f) los procedimientos de administración financiera del Programa (registro contable, desembolsos, estados financieros); y (g) la metodología del sistema de seguimiento del Programa. Los procedimientos detallados para el cumplimiento de las actividades previstas en el Programa se recogerán en un Manual de Procedimientos que formará parte del Reglamento Operativo.

3.11 **Planes Operativos.** Las actividades a desarrollar con el apoyo del Programa se organizarán en Planes Operativos. Antes del comienzo de cada año calendario, se elaborará y aprobará, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores y en el RO, el Plan Operativo Anual (POA) correspon-

diente al ejercicio y un detalle pormenorizado del Plan a ejecutar en el primer trimestre. Antes del comienzo de cada uno de los trimestres deberá presentarse a la aprobación del Banco el Plan Operativo del trimestre (POT). Los Planes Operativos incluirán al menos: (a) una descripción detallada trimestral de las actividades con indicación de las fuentes de financiamiento y separadas por cada uno de los componentes y subcomponentes; (b) las metas a ser logradas y los productos y resultados esperados, de acuerdo a las metas contenidas en el marco lógico del Programa; (c) el plan de adquisiciones anual que será revisado trimestralmente; (d) una descripción de las actividades a ser financiadas con recursos del Fondo de Asesoría Externa; y (e) un resumen de las actividades realizadas en el período anterior y del cumplimiento de las metas contenidas en el mismo.

D. Adquisiciones

- 3.12 **Bienes y Obras.** La adquisición de bienes y la contratación de obras se realizarán conforme a las normas y procedimientos que se establezcan en el contrato de préstamo.
- 3.13 **Servicios de Consultoría.** Se contratarán de conformidad con los requisitos que se convengan con el Banco.

E. Período de ejecución y desembolsos

- 3.14 El período para comprometer los recursos del Programa es de 4 años, y el plazo para el último desembolso de la operación es de 5 años, ambos contados a partir de la fecha de vigencia del contrato de préstamo. Los desembolsos se realizarán conforme a un cronograma que podrá ser revisado durante la ejecución del Programa por acuerdo de las partes.

- 3.15 **Fondo Rotatorio.** Para la ejecución financiera de la operación se prevé la creación de un fondo rotatorio, a través de una cuenta bancaria especial y a nombre del Proyecto. Teniendo en cuenta el número de contrataciones y pagos simultáneos que deben realizarse de acuerdo con un cronograma de plazos críticos del Proyecto, se propone el establecimiento de un fondo rotatorio que no exceda del 5% del Préstamo. El Ejecutor, a través de la UC, será responsable de la presentación de informes semestrales sobre el estado del fondo rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre.
- 3.16 **Condiciones.** En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de las siguientes condiciones: **(I) Previas al primer desembolso del financiamiento del Banco:** que el Prestatario presente para no objeción del Banco evidencia de: (a) la creación de la UC y de la asignación del personal mínimo requerido para su funcionamiento; (b) el dictado de las resoluciones de los presidentes de ambas Cámaras mediante las cuales se apruebe la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP) y del manual de procedimientos detallado del mismo; (c) la presentación de las resoluciones de ambas Cámaras autorizando el Plan Operativo Anual acordado con el Banco, correspondiente al primer año; y (d) acreditación de que el Órgano Ejecutor y la Dirección de Administración han implementado, a satisfacción del Banco, sistemas adecuados de control interno y de registros contables financieros. **(II) Especiales de Ejecución:** Se prevé presentar al Banco para su consideración: (a) dentro del cuarto trimestre de cada año calendario, un borrador del POA (Plan Operativo Anual) correspondiente al año siguiente; y (b), antes de finalizar cada trimestre, la actualización del POA, si correspondiere. Igualmente, el Ejecutor: (a) mantendrá los POA disponibles al público, en la página web del Senado; (b) con-

vocará semestralmente a las Organizaciones de la Sociedad Civil para informarles de la marcha del Programa; (c) preparará y publicará una minuta informativa de las sesiones informativas; (d) pondrá a disposición del público, por intermedio de la página web del Senado información suficiente sobre el grado de ejecución del Programa.

3.17 Metodología a ser empleada para el seguimiento por la sociedad civil. Con el propósito de fortalecer los espacios de interlocución e información entre la Legislatura y las Organizaciones de la Sociedad Civil, la UC convocará por intermedio del sitio web de ambas Cámaras a las Organizaciones interesadas en el seguimiento de las actividades del Programa con el fin de mantenerlas informadas de su implementación y avances. Estas sesiones informativas tendrán lugar, al menos, semestralmente. En estas sesiones se dará seguimiento del cumplimiento de los POA, los cuales serán públicos por intermedio de su publicación en la web. Para cada una de estas sesiones se preparará un Minuta que será también puesta en la web. Las OSCs que lo consideren pertinente pueden someter por escrito a la UC sus comentarios a la marcha del Proyecto previo a la realización de estas sesiones informativas para que la UC pueda abordarlas en las sesiones informativas correspondientes. Estos comentarios serán asimismo publicados en la web. Los comentarios de las organizaciones de la sociedad civil serán tomadas en consideración si a juicio del Ejecutor y el Banco no cambian los objetivos del Programa y se encuentran enmarcadas dentro de las actividades consideradas en el diseño de cada uno de los componentes.

3.18 Auditoría y control. Durante el periodo de ejecución del Programa y dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, el Prestatario deberá presentar al Banco los estados financieros del programa debidamente

dictaminados por una Firma Privada de Auditores independiente que resulte aceptable para el Banco. La UC y la Dirección de Administración deberán establecer y mantener sistemas contables satisfactorios para el BID y mantener un sistema de archivos adecuado, completo y actualizado de toda la documentación de soporte para la parte contable financiera del Programa.

- 3.19 **Reconocimiento de gastos.** Se solicitará al banco el reconocimiento retroactivo de los gastos efectuados en actividades incluidas en el Programa y gastos a efectuar antes del inicio de la ejecución siempre que sean gastos elegibles en el Programa y se hayan seguido procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco para adquisición de obras, bienes y servicios. Los gastos que se efectuarían antes del inicio de la ejecución del Programa, se relacionarían con: (a) el apoyo a la conformación de la Unidad Coordinadora; (b) la preparación de los flujogramas y manuales de procedimientos detallados de adquisiciones de bienes y servicios:

F. Seguimiento y Evaluación

- 3.20 **Supervisión.** Se tiene previsto que la supervisión del Proyecto esté a cargo de la Representación del Banco en Argentina en base a la información provista por el Organismo Ejecutor y a los instrumentos aprobados por el Banco para la administración de las operaciones. Como instrumentos principales de información y seguimiento de la ejecución del Programa se tomarán los Planes Operativos Anuales y semestrales, los indicadores previstos en el Marco Lógico y los informes de avance. Las características de estos instrumentos se detallarán en el Reglamento Operativo.

- 3.21 El Programa utilizará para el registro contable financiero

y para el seguimiento de la ejecución un sistema que deberá contar con la aceptación del Banco previa al comienzo de la ejecución.

- 3.22 La UC deberá presentar al Banco informes semestrales sobre el avance de la ejecución del Proyecto, dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre, según el formato y contenido acordado con el Banco. En cada informe se tomarán en cuenta los indicadores diseñados en el Marco Lógico para las actividades programadas para el período semestral correspondiente y las metas asignadas. Durante el segundo semestre de cada año la UC entregará al Banco el POA aprobado por los Presidentes de ambas Cámaras. Estos informes serán un instrumento para el seguimiento de la ejecución del Proyecto por parte del Banco y proveerán información adecuada para la actualización del sistema de informes de seguimiento de proyectos.
- 3.23 **Indicadores del Programa.** La matriz del Marco Lógico del Programa definirá el conjunto de indicadores que serán utilizados para el seguimiento y evaluación del grado de avance logrado en cada uno de los componentes del Programa. Dentro del primer año de ejecución deberán estar actualizados los datos de base de cada indicador y se actualizarán al momento de efectuar cada una de las mediciones que, al menos, serán semestrales.
- 3.24 **Evaluaciones.** Durante los cuatro años de ejecución del Programa, se aplicará un esquema de evaluación que comprende, un sistema de seguimiento continuo, una evaluación intermedia, y una evaluación final. Se realizarán revisiones anuales si fuera necesario a criterio de la Representación sustentadas en los informes mencionados en el párrafo anterior. La **revisión intermedia** se llevará a cabo a los **dos años** de iniciada la ejecución del

Programa, o cuando se haya alcanzado un nivel de desembolsos de 50%, lo que ocurra primero, o en un período más próximo si así lo acuerdan el Prestatario y el Banco. La **evaluación final** tendrá lugar dentro de los dos meses anteriores al término del período de desembolsos. Se podrán contratar, con recursos del Programa, los servicios de consultoría especializados para realizar dicha evaluación. Los términos de referencia de ambas evaluaciones serán acordados entre el Ejecutor y el Banco, tomando en cuenta los indicadores del Programa. La evaluación final servirá de insumo para la preparación del Informe de Terminación de Proyecto.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad política e institucional

- 4.1 El Programa desarrolla, y proyecta hacia el futuro, las iniciativas de reforma actualmente en marcha por decisión de los titulares de ambos departamentos legislativos. Durante la misión de análisis, se verificó que las bancadas políticas representadas mantienen un alto nivel de compromiso y consenso con el proceso de modernización dado que se entiende claramente el objetivo fijado y sus beneficios para la Provincia. Generalmente uno de los problemas más importantes en este tipo de emprendimientos de apoyo a cuerpos colegiados es que tanto la Presidencia como el cuerpo en sí suelen rotar con una frecuencia mayor al tiempo que demanda la ejecución del plan, por lo que se produce un desacople que eventualmente puede producir demoras por diferencias de criterio respecto de las prioridades. Sin embargo la conciencia de la necesidad de estas reformas se ha instalado fuertemente en los ac-

tores políticos con representación parlamentaria, lo que le otorga al proyecto una base de continuidad que fortalece su viabilidad institucional y política. En un cuerpo donde la viabilidad política de todo proceso de reforma puede ser crítica, el compromiso exhibido por los representantes de las diversas bancadas (principalmente peronismo y radicalismo) le otorgan al Programa de Modernización fundadas expectativas de permanente cooperación.

4.2 El Programa ha sido diseñado y preparado por el equipo de línea del Senado con el apoyo de agentes de la Cámara de Diputados que cuentan con suficiente antigüedad y experiencia como para conocer acabadamente todos los factores a tener en cuenta para evitar frustraciones en la iniciativa. Esto le otorga al Programa un alto nivel de pertenencia y viabilidad organizativa por parte de los involucrados en la ejecución.

4.3 El Poder Legislativo cuenta con independencia respecto a los demás poderes del Estado y posee amplias facultades para dictar su propia normativa interna y organizar su trabajo. La implantación de los cambios organizativos y de gestión derivados de la ejecución del Programa requerirá solamente la expedición de normas de carácter interno (principalmente Resoluciones de los Presidentes de ambas Cámaras).

4.4 Para la preparación del Proyecto definitivo se solicitará una evaluación institucional utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional del Banco (SECI) a los efectos de certificar y/o mejorar los análisis realizados por los agentes propios de la Legislatura y producir las recomendaciones pertinentes.

B. Impacto ambiental y Social

4.5 Es probable que las actividades a ser financiadas tengan un impacto ambiental y social directo, especialmente teniendo en cuenta las necesidades de espacio que presenta el proyecto, necesidades que derivarán en construcciones edilicias. En tal sentido se solicitará la evaluación del CESI (Comité de Medio Ambiente e Impacto Social) a fin de determinar los posibles efectos de las innovaciones que deban ser atendidos en el diseño final del Programa y efectuar las recomendaciones pertinentes.

C. Beneficios

4.6 El Programa tiene importantes derivaciones positivas: a) potenciará el proceso de modernización y mejoramiento de la calidad legislativa global ya iniciado con el consiguiente impacto en la credibilidad pública sobre las instituciones democráticas. b) introducirá notorias mejoras tanto en los procesos legislativos como en su resultado que es la calidad de la Ley. c) la profesionalización de los soportes técnicos legislativos elevará el nivel de conocimiento de la legislación vigente y contribuirá a la discusión, aprobación y seguimiento de las leyes como una práctica habitual. d) la participación de entidades intermedias y académicas en el seguimiento tanto de la ejecución del Programa como de la actividad parlamentaria redundará en estándares de transparencia muy superiores a los actuales.

D. Riesgos

4.7 La ejecución del Programa tiene cuatro riesgos importantes. El primero es que los resultados de los nuevos procesos tanto legislativos como de soporte (sistema de asesoría, entre otros) no fueran asimilados y utilizados

por sus destinatarios. Relacionado con este riesgo, el segundo es no contar con el apoyo político para las acciones a desarrollar. Para reducir estos dos riesgos, el Programa se ejecutará en consulta directa con los futuros usuarios, lo que permitirá adaptar los productos a las necesidades expresadas y a la dinámica de los procesos parlamentarios.

4.8 En tercer lugar se corre el riesgo de presiones dirigidas a utilizar parte de los recursos para fines políticos-partidarios. A fin de neutralizar estas presiones se prevé que la ejecución del Programa se realice mediante la aplicación de Planes Operativos Anuales trimestralizados. Además se prevé contar con un mecanismo de observación por parte de la Sociedad Civil, para asegurar que las acciones de reforma que apoya el Programa son adecuadamente divulgadas.

4.9 El cuarto riesgo del Programa está asociado a la esperable resistencia al cambio principalmente de funcionarios y agentes del Senado preocupados por su estabilidad o por el avance de su carrera. En este aspecto está previsto trabajar con expertos en RRHH a fin de lograr disminuir la resistencia y aumentar el nivel de cooperación en todo el trayecto de ejecución del Programa,

Corrientes, setiembre de 2010.