



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa

**País:** República de El Salvador

**Sector/Subsector:** Reforma / Modernización del Estado, Modernización Legislativa

**Equipo de Proyecto Original:** Hugo C. Betancor, Jefe de Equipo, Carlos Cordovéz (ICS/CBR), José Chibbaro, Dana V. Martín (OMJ/OMJ), Carlos Suárez y Diego Achard (Consultor)

**Número de Proyecto:** ES0093

**Número de Préstamo:** 1203/OC-ES

**Fecha del QRR** 18 de Mayo, 2010

**Fecha de Aprobación Final:**

**Equipo responsable por el PCR:** Jean Eric Theinhardt (ICS/CES), Janine Perfit (ICF/ICS), Valeria Wedolowski (ICF/ICS), Luz Melody Ladron de Guevara (ICF/ICS), Ronny Rodriguez (Consultor).





## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO.....</b>	<b>5</b>
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO.....	5
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	6
i.	Objetivo(s) del Desarrollo .....	6
ii.	Componentes.....	6
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	7
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>7</b>
A.	EFFECTOS DIRECTOS .....	7
B.	EXTERNALIDADES .....	9
C.	PRODUCTOS.....	10
D.	COSTOS DEL PROYECTO .....	14
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>14</b>
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	15
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	15
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO.....	16
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>16</b>
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	17
B.	RIESGOS POTENCIALES .....	18
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	18
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>19</b>
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	19
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	19
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>19</b>





## **Abreviaturas y Acrónimos**

<b>AL</b>	<b>Asamblea Legislativa</b>
<b>Asamblea</b>	<b>Asamblea Legislativa</b>
<b>ATP</b>	<b>Asesor Técnico Principal del Programa de Modernización</b>
<b>BID</b>	<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>
<b>CES</b>	<b>Representación del BID en El Salvador</b>
<b>GOES</b>	<b>Gobierno de El Salvador</b>
<b>GOL</b>	<b>Gerencia de Operaciones Legislativas</b>
<b>ISDP</b>	<b>Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto</b>
<b>OAC</b>	<b>Oficina de Atención Ciudadana</b>
<b>SAFOBID</b>	<b>Sistema de Administración Financiera de Operaciones del BID</b>
<b>SIAL</b>	<b>Sistema de Información Administrativo Legislativo</b>
<b>SIL</b>	<b>Sistema de Información Legislativa</b>
<b>SITEL</b>	<b>Sistema de Información Técnico Legislativa</b>
<b>UACI</b>	<b>Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional</b>
<b>USAID en Inglés)</b>	<b>Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Siglas</b>
<b>UTC</b>	<b>Unidad Técnica de Coordinación</b>





## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

<b>NO. PROYECTO:</b> ES0093	<b>TÍTULO:</b> "Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa"
<b>Prestatario:</b> República de El Salvador	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 22 de Septiembre de 1999
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 19 de Diciembre del 2001
<b>Préstamo:</b> 1203/OC-ES	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 9 de Abril del 2002
<b>Sector:</b> Reforma y Modernización del Estado, Modernización Legislativa	<b>Meses en ejecución</b>
<b>Instrumento de préstamo:</b> Cooperación Técnica Reembolsable	* desde aprobación: 119
	* desde efectividad del contrato: 92
	<b>Períodos de desembolso</b>
	<b>Fecha original desembolso final:</b> 19 de Diciembre del 2005
	<b>Fecha actual desembolso final:</b> 19 de Marzo del 2009
	<b>Extensión acumulativa (meses):</b> 39
	<b>Monto préstamo(s)</b>
	* Monto original: USD 3,546,000
	* Monto actual: USD 3,512,000
	* Par/Passu (si aplica): 75.03 %
	<b>Desembolsos</b>
	* Monto actual: USD 2,949,364.57 (%) 83.2%
	<b>Costo total del proyecto (estimado original):</b> USD \$4,432,000
	<b>Redireccionamiento</b>
	Fueron fondos redireccionados de [ ] o a [ ] este proyecto?
	[ X ] N/A (favor marcar una)
	<b>Monto US\$:</b> N/A
	<b>Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:</b> N/A
	<b>Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:</b> N/A
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> No	
<b>Equidad Social (SEQ):</b> Si/No	
<b>Clasificación ambiental:</b> A, B, o C	
	<b>En estado de "Alerta"</b>
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
	De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): N/A
	Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A

#### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





## II. El Proyecto

### a. Contexto del Proyecto

Los Acuerdos de Paz en El Salvador firmados en enero de 1992, además de haber puesto fin al conflicto armado, originaron procesos de democratización y modernización del Estado salvadoreño. A partir de estos acuerdos se realizaron reformas constitucionales y políticas orientadas a la consolidación de un Estado de Derecho. En este contexto las instituciones democráticas salvadoreñas, entre ellas la Asamblea Legislativa, favorecieron el desarrollo de un plan económico y social que profundizaría las reformas estructurales y la consolidación de la estabilidad macroeconómica sobreviviente de los Acuerdos de Paz. Estos propósitos requirieron de la realización de cambios estructurales en los tres poderes del Estado, para lo que se consideró menester redefinir las funciones, dimensiones y modalidades de la gestión estatal. Desde entonces, el Gobierno ha logrado algunos avances significativos en este proceso de reforma, especialmente en lo que refiere a los poderes Ejecutivo y Judicial y, más recientemente, en el Poder Legislativo.

Ese proceso de cambio político salvadoreño colocó a la Asamblea Legislativa como un ámbito privilegiado de negociación entre los partidos políticos y de mediación de ellos con la sociedad, así como en el foro de discusión y análisis de políticas públicas. Pero a pesar de los avances registrados, los diputados y diputadas de la Legislaturas 1987-1990 y 1990-1993 identificaron la debilidad en varias áreas técnicas, operativas, administrativas, de funcionamiento, legislativas y de relacionamiento con la sociedad salvadoreña que dificultaban el cumplimiento adecuado de los roles supremos que le asignó la Constitución, que dieron lugar a la necesidad de modernización del Órgano Legislativo. La capacidad de debatir, negociar y consensuar se veían frecuentemente afectadas por la debilidad del soporte técnico, informativo, gerencial y analítico que limitaba, por una parte, el cumplimiento eficiente de sus funciones de legislación, control, fiscalización y representación; mientras que por la otra, deficiencias adicionales de transparencia y ausencia de rendimiento de cuentas originaba problemas de credibilidad institucional y afectaba la estabilidad del recientemente conformado sistema político-democrático.

La modernización de la Asamblea Legislativa tomó carácter institucional en el año 1991 con la creación de un Comité Técnico, integrado por diputados de los principales grupos parlamentarios y asesores. En 1997 las fracciones parlamentarias dieron a conocer a la población un **"Protocolo de Orientación para la Legislatura 1997-2000"** en el que se comprometieron a que la Junta Directiva y su Presidencia "impulsaran, mediante un proceso participativo, la modernización funcional y contribuirán a una mayor democratización interna del Órgano Legislativo, impulsando una reforma democratizadora del Reglamento Interior de la Asamblea, asegurando además el carácter colegiado de la Junta Directiva y el desarrollo de la transparencia en los quehaceres que le cometen a este Órgano del Estado, incluyendo la eficacia en la administración de los bienes de este Órgano". En 1998, la Junta Directiva en un esfuerzo por conceptualizar el proceso modernizador aprobó un documento de trabajo llamado **"Proyecto de Plan Maestro de Modernización de la Asamblea Legislativa"**. En él se estableció que la modernización del Parlamento forma parte fundamental de la reforma política del Estado y que los diputados de la Asamblea Legislativa se proponían una transformación progresiva, integral, permanente y de largo alcance del Poder Legislativo, que permitiera mayor participación en el proceso de elaboración de la ley y mejorar en forma considerable la calidad del producto

La ejecución del Plan se asignó en primera instancia a un **Comité Técnico Multipartidista** y luego a un **Comité de Modernización**, presididos por el Presidente de la Asamblea Legislativa. **En la Legislatura 2000-2003 el Comité de Modernización se elevó a rango de Comisión de Modernización.** Este hecho permitió institucionalizar el proceso de fortalecimiento y modernización institucional.

La primera tarea de ese Comité Técnico fue justamente darle seguimiento al primer proyecto de modernización de la Asamblea Legislativa apoyado por USAID (USAID-519-0360) y, simultáneamente, iniciar una negociación con el BID para obtener financiamiento que permitiera implementar las actividades no financiadas por USAID. De los siete componentes del Plan Maestro, el Banco accedió a apoyar tres: I) Fortalecimiento de la Función Legislativa, II) Fortalecimiento de la Estructura Organizacional y III) Fortalecimiento de los Sistemas de Información. El proyecto con el Banco terminó de diseñarse en 1999 y fue aprobado por el Directorio en Septiembre del mismo año.





La composición de fuerzas en la Asamblea Legislativa y el alto grado de polarización durante el período de ejecución de la operación, caracterizaron las relaciones entre las distintas fuerzas lo cual incidió en el retardo en la toma de decisiones y en la ejecución del proyecto. Durante su vigencia, el proyecto se vio afectado por tres elecciones legislativas (2003, 2006 y 2009) y dos elecciones presidenciales (2004 y 2009), con lo que necesitó adecuarse a las prioridades y enfoques diferentes de tres juntas directivas y cuatro presidentes de la Asamblea Legislativa.

## b. Descripción del Proyecto

### i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objeto del Proyecto es hacer más eficaz, eficiente y transparente las acciones que desarrolla la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de las funciones legislativas, de control político y representación que la Constitución le asigna. Durante el período de ejecución no se modificó el Objetivo de Desarrollo indicado. Se mantiene igual tanto en el Anexo del Contrato, como en el último ISDP.

### ii. Componentes

Componente 1. Fortalecimiento de la Función Legislativa. El Componente incluye:

- a) Revisión completa y posterior implantación del **Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa**;
- b) Elaboración de un **Manual de Procedimientos Legislativos** que sistematice y ordene el proceso de formación, aprobación y actualización de las leyes;
- c) Apoyo a la **formulación de un anteproyecto de Ley de Partidos Políticos** que tenga como objetivo fortalecer el rol de representación ciudadana y el rol de mediación que los partidos deben cumplir con éstos;
- d) Creación y reglamentación de un **Fondo Especial de Asesoramiento Técnico**;
- e) Implantación de un **Sistema de Conteo y Registro Automático de Votos**.

Componente 2. Fortalecimiento Administrativo. El Componente incluye:

- a) Diagnóstico, diseño e implantación de la estructura organizacional;
- b) Actualizar la estrategia de administración de recursos humanos; actualizar la descripción de puestos; y realizar una revisión de las normas de ingreso y de evaluación de personal;
- c) Elaborar un manual de compras y contrataciones;
- d) Apoyar al diseño e implantación de una oficina de gestión de las solicitudes que la población realiza ante el estado, vía la Asamblea Legislativa; y
- e) Creación de una Unidad Técnica Ejecutora encargada de la ejecución del proyecto.

Componente 3. Fortalecimiento Informático. El Componente incluye:

- a) Diseño de un Plan Maestro para un plazo de cinco (5) años que contemple las necesidades informáticas y de capacitación de la Asamblea Legislativa;
- b) Adopción de un Sistema de Información Legislativa;
- c) Adquisición de un sistema integrado, flexible, modular y fácil de actualizar, para integrar y consolidar los procesos administrativos, operativos y financieros;
- d) Implantación de una red local de comunicaciones;
- e) Conexión de las Casas del Diputado (oficinas regionales) con la Asamblea Legislativa.
- f) Presencia de la Asamblea Legislativa en la red de Internet;
- g) Diseño de una base de datos de consultores;
- h) Compra de equipos y programas para llevar a cabo el fortalecimiento de las Gerencias de Operaciones Legislativas, Administrativa/Financiera, Recursos Humanos y la Unidad de Sistemas; y
- i) Diseño y ejecución de un programa de capacitación para funcionarios y diputados.





### **c. Revisión de la Calidad del Diseño**

En cuanto al diseño de la operación, se identifican algunos aspectos como los siguientes:

- a) El hecho de que no realizó una evaluación institucional al momento del diseño de la operación sin duda afectó el proceso de ejecución de la operación debido a que la responsabilidad de adquisiciones fue trasladándose por diferentes unidades en la Asamblea y la misma Asamblea no contaba con las capacidades ni el personal adecuado para la ejecución de la operación
- b) Uno de los alcances del Proyecto fue sobredimensionado, particularmente el correspondiente al Fondo de Asesoramiento Técnico ya que gran parte de los fondos de esta actividad terminaron siendo trasladados al financiamiento del sistema de Votación Electrónica. Por otra parte, si bien el Proyecto cumplió con sus objetivos más importantes, no logró cumplir a cabalidad las metas trazadas dentro de tercer componente debido a que no se logró realizar la adquisición del Sistema de Información Legislativo SIL (el cual integraba el Sistema Administrativo Legislativo, Sistema Técnico Legislativo y portal de la Asamblea).
- c) Los Indicadores de seguimiento y monitoreo no fueron establecidos en el inicio de la operación por lo que fue necesario el financiamiento de una cooperación para poder construirlos una vez ya iniciado el Programa.

## **III. Resultados**

### **a. Efectos Directos**





## LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

### Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)

Hacer más **eficaz, eficiente y transparente** las acciones que desarrolla la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de las funciones legislativas, de control político y representación que la Constitución le asigna.

Clasificación: **Probable**

### Indicadores Claves de Efectos Directos

#### Efectos Directos Planeados:

1. El porcentaje de impugnaciones de las votaciones presentadas como resultado de dudas sobre el resultado de una votación, disminuye del 15% del total por sesión en el 2002, a 1% del total en el 2008.
2. El porcentaje de votaciones de proyectos de ley que cuentan con un registro individualizado en el que se muestra la intención de voto del legislador, y que está disponible al público, pasa del 10% a finales del 2002 al 100% a finales del 2008.
3. El uso de la palabra en el capítulo de distribución de la correspondencia oficial de la sesión plenaria pasa de asignación de tiempos por diputado en el 2002, a asignación de tiempos regulados por grupo parlamentario en el 2006.
4. El número de proyectos de ley que cuentan con una opinión técnica de un asesor externo, completado al menos 120 días previos a la votación respectiva, aumenta de uno por año en el 2002, a diez por año en el 2008.

#### Línea de Base

- 1.1) 15% del total ()
- 1.2) 10%, Dic. 2002
- 1.3) 30 Min. X Dip
- 1.4) Sin opinión Tec.

#### Intermedia

- 5% del total
- 40%, Dic. 2005
- 40 Min x Grupo P.
- 4 por año 2005

#### Término del Proyecto

- 1% del total por sesión
- 100%, Diciembre 2008
- 40 Min. X Grupo Parlam.
- 15 x año en 2008

#### Efectos Directos Logrados

1. El número impugnaciones de votaciones durante la sesión plenaria se redujo a 0.
1. El porcentaje de Leyes que cuenta con registro individualizado es del 100%.
1. El uso de la palabra en la sesión plenaria se redujo a 40 minutos por grupo parlamentario (según este esquema, el tiempo de aprobación de un anteproyecto de ley, no toma puede superar las 3 horas y media)
1. El número de ante proyectos de Ley que contó con opinión técnica superó los 15 en el 2008

### Reformulación.

[ ☒ ] N/A No hubo reformulaciones del Objetivo de Desarrollo.

### Reajuste ISDP:

El 4 de septiembre del 2007 la Comisión de Modernización y el Banco en un taller de trabajo conjunto acordaron indicadores para identificar y medir los beneficios o efectos directos del proyecto. Con base en esos indicadores se preparó el presente Informe de Terminación de Proyecto.

[ ☐ ] N/A

### Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[ ☐ ] Muy Probable(MP)

[ ☒ ] Probable (S)

[ ☐ ] Poco Probable (PP)

[ ☐ ] Improbable (MI)







**Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.**

La clasificación de "Probable" para el logro de los objetivos de desarrollo se basa en los siguientes hechos

1. El nuevo Reglamento Interior aprobado e implantado, contribuye con sus normas y procedimientos a lograr mayor eficacia y eficiencia y a que el trabajo legislativo se realice con mayor transparencia. Para contribuir con la eficacia del trabajo legislativo, en el Reglamento los recursos humanos y técnicos quedaron establecidos con funciones y responsabilidades, que hacen posible que ahora con los mismos recursos la Institución pueda realizar mayor cantidad de trabajo en sus comisiones, grupos de trabajo y en el propio pleno legislativo.
2. En términos de transparencia el Reglamento Interior institucionaliza las Oficinas Departamentales, la Oficina de Atención Ciudadana, la participación ciudadana en el proceso parlamentario, las audiencias a particulares y las consultas públicas, entre otros.
3. El Fondo Especial de Asesoramiento Técnico, institucionalizado con su incorporación en el Artículo 47 del Reglamento, contribuye asimismo con la eficacia de la operación legislativa.
4. La operación de la Oficina de Atención Ciudadana favorece la transparencia del trabajo parlamentario y el rendimiento de cuentas de los diputados y grupos parlamentarios, y también contribuye con la eficacia, toda vez que la atención a las consultas y las respuestas institucionales a esas consultas ciudadanas son ahora más seguras y oportunas.
5. Por su parte, el Sistema de Votación Electrónica, permite la realización de las votaciones en tiempos más expeditos, y con mayores niveles de seguridad conforme a la voluntad de los legisladores (eficacia). Adicionalmente brinda información en tiempo real a todos los presentes y a los ciudadanos en general que presencian las sesiones sobre las votaciones parlamentarias, la participación de legisladores en las sesiones y la toma de decisiones políticas, contribuyendo sustancialmente con la transparencia del trabajo legislativo.
6. La nueva estructura organizacional, por su parte, permitirá lograr una disposición administrativa y técnica más conveniente para apoyar a los legisladores con información de calidad al momento de la toma de decisiones políticas, agregando eficiencia y eficacia y, el fortalecimiento de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional contribuirá a que los procesos de adquisiciones y contrataciones institucionales sean cada vez más eficientes y transparentes.

Aun habiendo cumplido los principales Objetivos de Desarrollo planteados para la operación, es necesario mencionar que 3 de las principales actividades planteadas originalmente en el componente 3 (1 Adopción de un Sistema de Información Legislativa; 2 Adquisición de un sistema integrado, flexible, modular y fácil de actualizar, para integrar y consolidar los procesos administrativos, operativos y financieros y 3 Implantación de una red local de comunicaciones) no fueron alcanzados y parte de los fondos necesarios para su financiamiento debió ser reintegrada al Banco.

#### **Estrategia de País:**

Al momento de iniciar la ejecución del Proyecto (2001), la Estrategia del Banco en el país se concentraba en que el financiamiento y la cooperación técnica debían tener en El Salvador "menor énfasis en la provisión de grandes recursos financieros y más atención a la reforma institucional y la cooperación técnica, menor concentración en la rehabilitación de la infraestructura y más apoyo al mejoramiento de los servicios gubernamentales y reestructuración de la capacidad del sector público". La Estrategia aprobada en el 2005, contempla en el Objetivo Estratégico II: Desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres, "mediante el aumento de la eficiencia y transparencia de la gestión pública y respaldando al GOES en el fortalecimiento de la gestión pública mediante el aumento en la eficiencia y transparencia de las acciones de la Asamblea Legislativa", entre otros.

Este Proyecto fue consistente tanto con estas estrategias del Banco en el país vigentes durante la ejecución, como con el mandato establecido en la Octava Reposición de Recursos, que promovió apoyar programas focalizados en la modernización del Estado y el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Se afirma lo anterior, especialmente porque incidió directamente en la reforma institucional de la Asamblea Legislativa, con menor influencia en la reforma administrativo o de infraestructura.

## **b. Externalidades**

El Proyecto generó un novedoso vínculo de la Asamblea Legislativa con un importante sector de recursos profesionales del país. Gracias a una promoción en los principales medios de comunicación y a un vínculo institucional con las universidades públicas y privadas se conformó una "Base de Datos de Consultores Nacionales", con aproximadamente seiscientos profesionales que han obtenido grados de licenciatura, maestría o doctorado y que poseen experiencia profesional sobresaliente en el área de su especialidad. Este importante directorio de especialistas permitió a la Asamblea Legislativa contratar aproximadamente veinticinco profesionales durante los últimos veinticuatro meses de ejecución, quienes aportaron sus conocimientos e experiencia especializada a la compleja tarea de elaboración de proyectos de ley. La interacción permitió lograr entre este selecto grupo de profesionales un mayor conocimiento y en general un conocimiento más acabado sobre las funciones de los diputados y el funcionamiento legislativo. En general





comprendieron que la tarea de elaborar leyes es compleja, delicada y que requiere horas de análisis, discusión y esfuerzo.

No se dispone de elementos de juicio que permitan afirmar que la ejecución del proyecto haya generado externalidades en aspectos medioambientales.

### c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<p><b>1. Componente 1. Fortalecimiento de la Función Legislativa</b>, elemento central de todo el proceso de modernización.</p> <p><u>Incluye:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo Reglamento Interior, con Capítulos sobre Debates y de Ética Parlamentaria</li> <li>Fondo de Asesoramiento Técnico</li> <li>Sistema de Votación Electrónica</li> <li>Ley de Partidos Políticos</li> </ul> <p>Costo total Componente 1: Contrapartida: US \$82,717.83 (Solicitud N° 31) BID: <b>US \$431,944.93 (Solicitud N° 31)</b>.</p> <p>A pesar de estar ubicado en el Componente 1, el Sistema de Votación Electrónica se pagó con cargo al Componente 3. Informática.</p> <p>Desembolso BID %: <b>48%</b></p> <p><b>Clasificación: Muy Satisfactorio</b></p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Nuevo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa aprobado e implantado.</li> <li>1.2 Manual de Procedimientos Legislativos aprobado y en utilización.</li> <li>1.3 Fondo Especial de Asesoramiento institucionalizado y operando regularmente.</li> <li>1.4 Sistema de conteo y registro automático de votos implantado y operando regularmente.</li> <li>1.5 Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos elaborado y presentado para trámite legislativo.</li> </ol> <p><u>Línea de Base*</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Reglamento desactualizado, omiso respecto de normas sobre el debate, ética, grupos parlamentarios y diputados suplentes ().</li> <li>1.2 Inexistentes manuales que expliquen el procedimiento parlamentario en forma profesional.</li> <li>1.3 Recursos y procedimientos para contratar consultorías de apoyo a las comisiones inexistentes.</li> <li>1.4 Registro y conteo de votos realizado en forma manual, con imposibilidad de verificar votaciones individuales.</li> <li>1.5 Anteproyecto de Ley de Partidos inexistente.</li> </ol> <p><u>Intermedia</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Proyecto de reforma integral del Reglamento Interior elaborado y en proceso de análisis de los grupos parlamentarios, a diciembre del 2005.</li> <li>1.2 Realización del Manual de Procedimientos Legislativos se considera innecesaria, en diciembre del 2005, por incluirse detalles en el proyecto de nuevo Reglamento.</li> <li>1.3 Fondo de Asesoramiento Técnico aprobado y en uso. Tres consultorías contratadas a diciembre del 2008.</li> <li>1.4 Sistema de Votación Electrónica adquirido y en proceso de instalación a diciembre del 2005.</li> <li>1.5 Anteproyecto de Ley de Partidos inexistente</li> </ol> <p><u>Al Término del Proyecto</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Nuevo Reglamento Interior de la Asamblea aprobado y en uso desde julio del 2006.</li> <li>1.2 Manual de procedimientos legislativos incorporado en el nuevo Reglamento desde diciembre del 2006.</li> <li>1.3 Fondo de Asesoramiento institucionalizado en el nuevo Reglamento Interior y ejecutado en un 100% a diciembre del 2008.</li> <li>1.4 Sistema de Votación Electrónica operando desde junio del 2006.</li> <li>1.5 Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos elaborado y en trámite legislativo a diciembre del 2008.</li> </ol>	<p><u>Productos Logrados</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Nuevo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa con un Capítulo sobre el Debate y uno sobre Ética Parlamentaria (Mayo 2006). Un promedio de cuatro denuncias anuales (2006, 2007 y 2008) presentadas a consideración del Comité de Ética Parlamentaria.</li> <li>1.2 Fondo de Asesoramiento institucionalizado en el Artículo 47 del Reglamento Interior. Veintiún consultorías contratadas para asesoría profesional externa a las comisiones y grupos parlamentarios. En el 2008 catorce (14) proyectos de ley cuentan con la opinión técnica de un asesor externo.</li> <li>1.3 Sistema de Votación Electrónica institucionalizado y operando satisfactoriamente.</li> <li>1.4 Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos elaborado y en trámite legislativo.</li> </ol>





**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.** Todos los productos previstos en este Componente se completaron a satisfacción, salvo el Manual de Procedimientos Legislativos, que no se elaboró en razón de que el nuevo Reglamento Interior desarrolló en forma detallada el procedimiento parlamentario y el proceso de elaboración de la ley, incluyendo además los procedimientos especiales para las interpelaciones, análisis de informes de labores de los ministerios y antejuicios, haciendo innecesario el Manual. El Reglamento Interior pasó de tener 69 artículos en el 2004, previo a la aprobación de la reforma, a 159 artículos en el 2005 cuando fue aprobado por los ochenta y cuatro diputados de la Asamblea Legislativa. Es necesario mencionar dentro de este componente la elaboración del Ante Proyecto de Ley de Partidos Políticos. Dicho Anteproyecto, tal como fue entregado se encuentra en discusión por las Comisiones Parlamentarias para su aprobación final por el Pleno de la Asamblea. Finalmente, es necesario mencionar que el sistema de Votación electrónica, a pesar de haber sido contemplado para ser realizado en este componente, fue financiado en otro y por medio de una transferencia financiera entre los componentes 1 y 3. Por lo tanto, a pesar de que el nivel de ejecución financiera de este componente es del 45% (debido al traslado financiero), las actividades planificadas fueron cumplidas.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

[ X ] N/A

[ X ] Muy Satisfactorio (MS)	[ ] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
<b>2. Componente 2. Fortalecimiento Administrativo</b>  <u>Incluye:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>Diagnóstico y Modernización de la Estructura Organizacional</li><li>Fortalecimiento de la administración de recursos humanos</li><li>Manual de adquisiciones y contrataciones</li><li>Oficina de Atención Ciudadana</li><li>Unidad Técnica Ejecutora</li></ul>  Costo total Componente 2: <b>US \$639,751.22</b>  Contrapartida: <b>US \$495,984.09</b> (Solicitud N° 31)  BID: <b>US \$457,690.94 (Solicitud N° 31)</b>  Desembolso BID %: <b>71.5% (Solicitud N° 31)</b>  <i>Clasificación: Satisfactorio</i>	<p align="center"><u>Productos Planeados</u></p> <p>2.1 Nueva estructura organizacional, con manuales de puestos y de procedimientos, definida y aprobada por la Junta Directiva.</p> <p>2.2 Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional (UACI) fortalecida, con dotación de personal calificado y con Manual de Organización y Procedimientos implantado.</p> <p>2.3 Oficina de Atención Ciudadana, implantada y funcionando.</p> <p><u>Línea de Base</u></p> <p>2.1 Estructura organizacional inadecuada, que asigna la mayoría de las decisiones administrativas a la Junta Directiva, la cual recibe además reporte de todos los jefes y gerentes (Diciembre 2002).</p> <p>2.2 Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional con capacidades operativas limitadas, sin procedimientos claros y con limitado personal profesional (Diciembre 2002).</p> <p>2.3 Inexistencia de una dependencia administrativa que reciba y tramite solicitudes ciudadanas (Diciembre 2002).</p> <p><u>Intermedia</u></p> <p>2.1 Diagnóstico de la estructura organizacional elaborado a Diciembre del 2006.</p> <p>2.2 UACI reforzada con nuevo personal profesional capacitado a Diciembre del 2005.</p> <p>2.3 Oficina de Atención Ciudadana diseñada técnicamente y construcción a Diciembre del 2005.</p> <p><u>Al Término del Proyecto</u></p> <p>2.1 Nueva estructura organizacional implantada ().</p> <p>2.2 UACI fortalecida y operando adecuadamente.</p> <p>2.3 Oficina de Atención Ciudadana operando.</p>	<p align="center"><u>Productos Logrados</u></p> <p>2.1 Diagnóstico de la estructura organizacional elaborada y manual de procedimientos y puestos aprobados.</p> <p>2.2 Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional fortalecida.</p> <p>2.3 Oficina de Atención Ciudadana institucionalizada y operando.</p>	

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).**

Entre el momento del diseño del Proyecto y su entrada en vigencia transcurrieron cerca de tres años (1999-2001), y de que diversos factores condicionantes obligaron a que el fortalecimiento de la UACI se realizara entre los años 2006 y 2007, fue necesario hacer ajustes al alcance de este proyecto específico, especialmente porque en el largo periodo transcurrido desde el diseño hasta la implementación del proceso de fortalecimiento de la UACI, la Asamblea Legislativa había aprobado una nueva Ley de Adquisiciones y Contrataciones con su respectivo Manual. El ajuste al alcance de la intervención del Proyecto permitió entonces fortalecer la UACI con nuevo recurso humano capacitado, equipamiento y un manual de organización, puestos y funcionamiento interno.





Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.			
[ X ] N/A			
[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[ X ] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
<b>3. Componente 3. Fortalecimiento Informático</b>	<u>Productos Planeados</u>		<u>Productos Logrados</u>
<u>Incluye:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>Diseño del Plan Maestro Informático</li><li>Sistema de Información Legislativa</li><li>Sistema de información Administrativo</li><li>Red Local de Comunicaciones</li><li>Interconexión con Oficinas Departamentales</li><li>Portal Legislativo</li><li>Base de Datos de Consultores</li><li>Compra de Equipos y Programas</li><li>Programa de capacitación informática.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>3.1 Plan Maestro Informático en ejecución.</li><li>3.2 Sistema de información de apoyo a las funciones de la Asamblea y Portal Legislativo modernizados.</li><li>3.3 Sistema integrado, flexible y modular de los procesos administrativos operando.</li><li>3.4 Red Local de Comunicaciones modernizada.</li><li>3.5 Interconexión con Oficinas Departamentales operando.</li><li>3.6 Base de Datos de Consultores operando.</li><li>3.7 Equipos y programas informáticos adquiridos.</li><li>3.8 Capacitación informática para personal y diputados.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>3.1 Plan Maestro Informático ejecutado por cinco años (Diciembre 2008).</li><li>3.2 Red Local de Comunicaciones modernizada desde diciembre del 2005.</li><li>3.3 Base de Datos de Consultores funcionando desde diciembre del 2005.</li><li>3.4 Equipos y programas informáticos en uso desde diciembre del 2005.</li><li>3.5 Diputados y personal legislativo capacitado en el área informática por dos legislaturas, a diciembre del 2008.</li></ul>
Costo total Componente 3: <b>US \$1,615,392.93</b>	<u>Línea de Base</u> <ul style="list-style-type: none"><li>3.1 Ausencia de planificación del desarrollo informático (Diciembre del 2002)</li><li>3.2 Aplicaciones informáticas del área legislativa dispersas y con limitaciones operativas (Diciembre del 2002).</li><li>3.3 Aplicaciones informáticas del área administrativa dispersas y con limitaciones operativas (Diciembre del 2002).</li><li>3.4 Red de comunicaciones inexistente (Diciembre del 2002).</li><li>3.5 Oficinas Departamentales sin comunicación informática eficiente con la Asamblea Legislativa (Diciembre del 2002).</li><li>3.6 Registro de consultores y proveedores inexistente (Diciembre del 2002).</li><li>3.7 Equipos y programas informáticos obsoletos y limitados (Diciembre del 2002)</li><li>3.8 Capacitación informática limitada para personal administrativa a diciembre del 2002.</li></ul>		
Contrapartida: <b>US \$309,620.32 (Hasta Solicitud N° 31)</b>	<u>Intermedia</u> <ul style="list-style-type: none"><li>3.1 Plan Maestro Informático aprobado a diciembre del 2005.</li><li>3.2 Documentos administrativos para el diseño del sistema de información legislativa aprobados a diciembre del 2005.</li><li>3.3 Documentos administrativos para el diseño del sistema informático para el área administrativa aprobados a diciembre del 2005.</li><li>3.4 Nueva red de comunicaciones instalada a diciembre del 2005.</li><li>3.5 Documentos administrativos para contratar la conexión de la Asamblea con sus Oficinas Departamentales aprobados a diciembre del 2005.</li><li>3.6 Base de Datos de Consultores operando a Diciembre del 2005.</li><li>3.7 Equipos informáticos adquiridos a diciembre del 2005.</li><li>3.8 Plan de capacitación informática en ejecución a diciembre del 2005.</li></ul>		
BID: <b>US \$1,467,337.51 (Hasta Solicitud N° 31)</b>	<u>Al Término del Proyecto</u> <ul style="list-style-type: none"><li>3.1 Plan Maestro Informático ejecutado desde del 2008.</li><li>3.2 Sistema de información de apoyo a las funciones de la Asamblea y Portal Legislativo operando a diciembre del 2008.</li><li>3.3 Sistema integrado, flexible y modular de los procesos administrativos operando a diciembre del 2008.</li><li>3.4 Red Local de Comunicaciones modernizada desde diciembre del 2005.</li><li>3.5 Interconexión con Oficinas Departamentales operando a diciembre del 2008.</li><li>3.6 Base de Datos de Consultores funcionando desde diciembre del 2005.</li><li>3.7 Equipos y programas informáticos en uso desde diciembre del 2005.</li><li>3.8 Diputados y personal legislativo capacitado en el área informática a diciembre del 2008.</li></ul>		
Desembolso BID %: <b>91%</b>			
<b>Clasificación: Poco Satisfactorio</b>			





<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</b>			
<p>El proceso de licitación para contratar la elaboración del SIL se inició en septiembre del 2008 por segunda vez, con el llamado internacional para conformar la Lista Corta de Empresas Elegibles para realizar el proyecto. Finalmente la Licitación se promovió en el segundo trimestre del 2008, pero debió declararse desierta en el tercer trimestre del mismo año, en vista de que ninguna de las empresas invitadas presentó ofertas. La comunicación de la Unidad Técnica de Coordinación dio cuenta de que al menos dos de las empresas invitadas manifestaron por escrito que el presupuesto estimado para la licitación era insuficiente para la magnitud de los requerimientos. La cercanía de este hecho con la fecha final de ejecución del Proyecto, 19 de marzo del 2009, hizo imposible repetir la licitación para completar el SIL.</p> <p>Por su parte la capacitación proyectada en el Convenio de Préstamo, especialmente la relacionada con uso de sistemas para oficina e Internet para diputados y personal legislativo, la llevó a cabo directamente la Asamblea Legislativa desde su Unidad de Capacitación dependiente de la Gerencia de Recursos Humanos. Desde 2003 hasta 2008 esta Unidad ha impartido cursos en forma permanente cubriendo a más del cincuenta por ciento de los diputados de las legislaturas 2003-2006 y 2006-2009, así como al personal administrativo y técnico. Otras capacitaciones especializadas, relacionadas con proyectos específicos la contrató el Proyecto en el marco de la ejecución de actividades como el Sistema de Votación Electrónica y la Oficina de Atención Ciudadana (CRM). De esta manera se explica porque el Proyecto no alcanzó a completar los productos planeados 3.2, 3.3 y 3.5 y porque se le asigna una calificación de "Poco Satisfactoria" (Sistema Administrativo Legislativo, Sistema Técnico Legislativo y portal de la Asamblea).</p> <p>No se incluye como producto de este Componente el Sistema de Votación Electrónica ya que el mismo se implementó en el marco del fortalecimiento de la función legislativa, como es procedente dada su incidencia directa en el proceso de elaboración de la ley.</p>			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b>			
<input checked="" type="checkbox"/> X ] N/A			
<input type="checkbox"/> ] Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> ] Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> X ] Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> ] Muy Insatisfactorio (MI)
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>			
<input type="checkbox"/> ] Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> X ] Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> ] Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> ] Muy Insatisfactorio (MI)





## d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$4,432,000.00)					Costo Total del Proyecto - Actual (US\$3,708,312.9)					% Diferencia		
Tabla de Costo al Inicio del Proyecto					Tabla de Costo al Final del Proyecto							
PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR COMPONENTE					PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR COMPONENTE							
Categoría	BID	GOES	TOTAL	%	Categoría	BID	GOES	TOTAL	%	BID	GOES	TOTAL
<b>Presupuestaria</b>					<b>Presupuestaria</b>							
<b>Fort. Función Legislativa</b>	<b>1,183.5</b>		<b>1,183.5</b>	<b>26.7%</b>	<b>Fort. Función Legislativa</b>	<b>531.3</b>	<b>95.8</b>	<b>627.1</b>	<b>15.7%</b>			
1. Serv. Consultoría	76.0				1. Serv. Consultoría	21.5	44.8			45%	-	53%
2. Fondo de Asesoría	1,100.0				2. Fondo de Asesoría	509.3	51.00					
3. Capacitación	7.5				3. Capacitación	0.4	0.1					
<b>Fort. Administrativo</b>	<b>457.0</b>	<b>561.0</b>	<b>1,018.0</b>	<b>23.0%</b>	<b>Fort. Administrativo</b>	<b>579.1</b>	<b>565.5</b>	<b>1,144.6</b>	<b>28.6%</b>			
1. Servicios Consultoría	405.0	561.0			1. Servicios Consultoría	522.9	338.0			127%	101%	112%
2. Equipamiento	52.0				2. Equipamiento	56.2	227.4					
<b>Fort. Sist. Información</b>	<b>1,160.0</b>		<b>1,160.0</b>	<b>26.2%</b>	<b>Fort. Sist. Información</b>	<b>1,474.5</b>	<b>369.0</b>	<b>1,843.5</b>	<b>46.1%</b>			
1. Servicios Consultoría	117.0				1. Servicios Consultoría	48.0	0.5			-		159%
2. Equipo y software	1,043.0				2. Equipo y software	1,426.5	368.5			127%		
<b>Auditoría del Proyecto</b>	<b>50.0</b>		<b>50.0</b>	<b>1.2%</b>	<b>Auditoría del Proyecto</b>	<b>41.9</b>	<b>5.5</b>	<b>47.4</b>	<b>1.2%</b>			
<b>Pasajes y Viáticos</b>	<b>121.5</b>		<b>121.5</b>	<b>2.7%</b>	<b>Pasajes y Viáticos</b>	<b>84.0</b>	<b>9.0</b>	<b>93.0</b>	<b>2.3%</b>			
1. Pasajes	36.0				1. Pasajes	47.5	8.0			69%		77%
2. Viáticos	85.5				2. Viáticos	36.50	1.0					
<b>Imprevistos</b>	<b>302.0</b>		<b>302.0</b>	<b>6.8%</b>	<b>Imprevistos</b>	<b>-</b>	<b>2.1</b>	<b>2.1</b>	<b>0.1%</b>			
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>3,274.0</b>	<b>561.0</b>	<b>3,835.0</b>		<b>SUB-TOTAL</b>	<b>2,710.7</b>	<b>1046.9</b>	<b>3,757.6</b>				
<b>Costos Financieros</b>	<b>269.5</b>	<b>325.0</b>	<b>597.0</b>		<b>Costos Financieros</b>	<b>238.6</b>	<b>-</b>	<b>238.6</b>	<b>6.0%</b>			
1. Intereses	234.0	270.0	504.0	13.4%	1. Intereses	236.5	-					
2. Comisión de Crédito		55.0	55.0		2. Comisión de Crédito		-					
3. FIV (1%)	38.8		38.0		3. FIV (1%)	2.1						
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3,546.0</b>	<b>886.0</b>	<b>4,432.0</b>		<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2,949.4</b>	<b>1046.9</b>	<b>3,996.2</b>				
%	80%	20%	100%		%	74%	26%	100%		83%	118%	90%

### Explique brevemente diferencias.

Dado que, como se puede observar en el presupuesto original del Convenio, el Sistema de Votación Electrónica no poseía una asignación presupuestaria específica en ninguno de los componentes del préstamo, siendo la adquisición de mayor costo, la Unidad Técnica de Coordinación solicitó al Banco la utilización del total presupuesto de imprevistos más un porcentaje del Componentes 3. Informática, lo que fue aceptado por el BID.

La elaboración del Proyecto de Ley de Partidos Políticos se realizó con cargo a la Categoría Presupuestaria 1.2. Fondo Especial de Asesoramiento Técnico, y no con cargo a la Categoría 1.1. Servicios de Consultoría, tomando en consideración que se trataba de la elaboración de un proyecto de ley, justo para lo cual se había creado y reglamentado el Fondo de Asesoramiento y de que en la reglamentación respectiva se había creado un procedimiento ad-hoc de selección, contratación y supervisión.

El presupuesto original no contemplaba asignación de fondos de contrapartida GOES para las categorías 1, 3, 4, 5 y 6, sino únicamente para las Categorías 2. Fortalecimiento Administrativo y Categoría 7. Costos Financieros, en el entendido de que la contrapartida la aportaría la Asamblea Legislativa en especie cuantificando salarios del personal asignado al Proyecto y otros costos directos de administración, oficina, equipos y comunicaciones, y que el Banco reconocería el pago de intereses también como contrapartida.

No obstante, durante el proceso de ejecución la Asamblea Legislativa debió aportar la totalidad de los recursos de contrapartida en efectivo, especialmente porque para cada uno de los pagos que se hicieron con cargo a los recursos del financiamiento fue necesario que del presupuesto institucional se pagara el IVA legal correspondiente, en virtud de que conforme se estableció en el Convenio, el dinero del financiamiento no podía utilizarse para pago de impuestos y de que la Asamblea Legislativa no poseía la exoneración respectiva.

Finalmente, cerca del final del periodo de ejecución de la operación, se realizó un acuerdo con el ejecutor en el cual el programa se le ampliaría el periodo de desembolso por un solo año más, debido a que faltaba poco tiempo para las próximas elecciones legislativas (por ende el cambio de la Junta Directiva) y al mismo tiempo las elecciones presidenciales. Por lo tanto, con el periodo de desembolso extendido se decidió lanzar la licitación correspondiente al Sistema de Información legislativo (superior a USD 500 mil), la cual fracasó. Por lo tanto, dado el escaso tiempo restante del programa no se pudo relanzar el proceso y los fondos remanente fueron reintegrados al Banco.

## IV. Implementación del Proyecto







### **a. Análisis de los factores críticos**

Se analizan a continuación los principales factores que se consideraron críticos durante la ejecución del Programa, en razón de que tuvieron efectos directos en la ejecución del Programa:

1. Si bien la Asamblea Legislativa había llevado a cabo otros esfuerzos de modernización con el apoyo de agencias de cooperación internacional, la capacidad institucional y la capacitación necesaria para implementar un proyecto de la envergadura del Convenio con el BID era limitada al inicio del Proyecto.
2. El convenio colocó a la Asamblea Legislativa en el desafío de incorporar sectores administrativos y autoridades políticas, como unidades administrativas, Gerencias, Junta Directiva y Comisión de Modernización, para integrar juntos la Unidad Técnica de Coordinación y lograr completar requerimientos iniciales de índole administrativa y organizativa, así como para cumplir las diversas tareas que requería la implementación del Proyecto.
3. Las limitaciones de recursos humanos y técnicos, las debilidades administrativas y la carga de trabajo exigida por el Proyecto, por una parte, así como la falta de apropiamiento del Programa por parte de la administración, por otra, hicieron que la Oficina de la UTC se viera obligada a asumir la mayoría de las tareas y responsabilidades, con el consiguiente retraso.
4. Por otra parte, la naturaleza política de la Institución, la integración colegiada de las instancias de decisión, y el origen político partidista de los diputados hicieron que la ejecución de las actividades y componentes del Programa se vieran además condicionadas con regularidad tanto por los eventos electorales, como por los diferentes procesos políticos.
5. Los cambios de autoridades provocaron modificaciones en las prioridades del cronograma de ejecución, de tal manera que para la Junta Directiva de la Legislatura 2000-2003 la prioridad la tenía el Componente 3. Fortalecimiento de los Sistemas de Información. Para la Legislatura 2003-2006 el énfasis estuvo en la elaboración del nuevo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, la Construcción del Salón de Sesiones Plenarias y la adquisición e instalación del Sistema de Votación Electrónico.
6. Ha existido una amplia cooperación y financiamiento de actividades en conjunto con otras agencias. Particularmente se puede mencionar la creación de la Oficina de Atención Ciudadana que fue financiada 25% por USAID, 72% BID y la Asamblea con el 3%. Así mismo, existió cooperación con el Banco Mundial (BIRF) en cuanto a la donación para la creación de la Red Global de Información Legal GLIN.
7. Finalmente, han existido varios factores que han demorado la fecha de desembolso final, como i) Durante los siete años del Proyecto se sucedieron en total tres elecciones legislativas (2003, 2006 y 2009) y dos elecciones presidenciales (2004 y 2009), con lo que la ejecución requirió adecuarse a las prioridades y enfoques diferentes de tres juntas directivas y cuatro presidentes de la Asamblea Legislativa, y ii) en tres oportunidades (2003, 2004, 2008) el Especialista responsable por parte del BID fue cambiado. En una de las ocasiones el especialista pertenecía a otro sector, por lo cual sus responsabilidades principales eran otras.

### **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El desempeño de la Asamblea Legislativa como ejecutor del Convenio de Préstamo 1203/OC-ES fue satisfactorio. Si bien esta fue la primera oportunidad en que la Institución ejecutó un préstamo del BID y de que se trata de una Institución compleja en su organización, el diseño de la organización que se fue adoptando y adecuando para la ejecución fue conveniente. Las diferentes juntas directivas que se sucedieron fueron tomando acciones administrativas y procedimentales correctivas, hasta lograr establecer un mecanismo que resultó funcional.

Es importante señalar que al principio, se conformó una UTC independiente que estaba conformado por cuatro diputados (uno representante de cada uno de los partidos políticos), los gerentes y el ATP. Pero esto ocasionaba que los acuerdos de la UTC debían pasar para aprobación primero a la Comisión de Modernización y posteriormente a la Junta Directiva. La decisión más importante, que contribuyó a mejorar





el desempeño de la Asamblea como ejecutora, fue la de convertir a la Comisión de Modernización en la Unidad Técnica de Coordinación del Programa de Modernización (Comisión de Modernización=UTC).

La aprobación de bases de licitación, la adjudicación de licitaciones y de procesos de contratación, así como la autorización al Presidente para firmar contratos se mantuvieron como responsabilidades indelegables de la Junta Directiva, tomando como base lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

En general las dependencias administrativas y técnicas de la Institución se convirtieron, una vez pasada la etapa de aprendizaje e institucionalización de los primeros años, en aliados estratégicos del proceso de ejecución. Las tres gerencias estuvieron siempre atentas y aportaron decididamente conocimientos y recursos para el cumplimiento de objetivos. Otras unidades staff, especialmente la Unidad de Sistemas y la Auditoría Interna, se involucraron directamente en tareas operativas y técnicas haciendo aportes de calidad para cada uno de los productos del Proyecto.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

El desempeño del Banco en la ejecución del “Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa” ha sido considerado satisfactorio. Los diferentes actores dentro de la institución parlamentaria, miembros de la Junta Directiva, la Comisión de Modernización, diputados responsables del Programa en sus diversas etapas, los gerentes y jefes de las unidades de staff, consideran que el acompañamiento del Banco constituyó un factor clave que permitió a la Asamblea Legislativa alcanzar las metas establecidas en el Convenio y, en muchos casos, llegar a superarlas.

Uno de los aspectos que la Asamblea Legislativa considera de mayor valor es el soporte que dio el Banco en el área financiera y de adquisiciones.

Otro de los puntos que la Asamblea Legislativa considera importante recalcar es la ausencia de un estudio o análisis, dentro de la etapa de diseño del Programa, que identificara las capacidades institucionales del parlamento salvadoreño para la ejecución del Convenio de Préstamo (políticas, técnicas, administrativas, físicas u otras). Lo anterior generó una serie de dificultades que retrasaron el cumplimiento de los objetivos en los tiempos previstos, más aún cuando para la Asamblea Legislativa era la primera experiencia de ejecutar fondos provenientes de un préstamo con el BID.

No obstante lo anterior, la Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa consideró que el Banco coparte cierta responsabilidad por el extenso periodo de ejecución de la operación en razón de la alta rotación de los especialistas a cargo de la supervisión y seguimiento de la misma.

Finalmente, es necesario mencionar que durante el proceso de diseño de la operación no se tomó en cuenta un análisis de las capacidades institucionales de la Asamblea para la implementación de operación financiadas por organismos de crédito internacional. Tampoco quedó establecida, previo al inicio de la operación, una línea de base para el seguimiento y medición de los resultados.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

En relación con la sostenibilidad, se prevé que las siguientes legislaturas brindarán apoyo y continuarán utilizando los beneficios del Proyecto. Lo anterior, tomando en consideración que el nuevo Reglamento Interior, que contiene capítulos especializados sobre el debate legislativo y sobre la ética parlamentaria como se requirió en el Convenio, ya ha sido asumido en forma permanente como la norma fundamental que regula la operación de la Institución (Numera 1°, del Artículo 131 de la Constitución), a partir del inicio de la







Legislatura 2006-2009, y que sus nuevos procedimientos para el debate, las interpelaciones, el juicio político, los grupos parlamentarios y la ética parlamentaria, entre otros, ya forman parte de la nueva cultura parlamentaria.

El Sistema de Votación Electrónica se ha institucionalizado de tal manera que la su utilización es indispensable para la operación de las sesiones, toda vez que el mismo controla con seguridad el sonido, el video, las votaciones, el quórum y la asistencia de diputados a las sesiones plenarias con transparencia, seguridad jurídica y rapidez. Esto se ha confirmado cuando por alguna razón el sistema no ha podido operar, ha sido necesario suspender el desarrollo de las sesiones. La cultura parlamentaria que se desarrolla a partir del funcionamiento del Sistema de Votación hace prever que lejos de llegar a limitarse su uso, muy probablemente se fortalecerá y mejorará con los años y la práctica. La Asamblea Legislativa no sólo contrató personal técnico capacitado exclusivamente para operarlo, sino que además ha brindado capacitación de alto nivel a personal técnico para que estén en capacidad de hacer las modificaciones y ajustes técnicos que requiera la práctica parlamentaria. La incorporación al Reglamento Interior del procedimiento de votación utilizando sistemas informáticos, el uso continuo e indispensable durante el desarrollo de las sesiones legislativas durante dos años y la incorporación de los recursos humanos y administrativos que operan el Sistema de Votación como líneas permanentes del Presupuesto Institucional, permiten asegurar que existe el apoyo y respaldo institucional para la garantizar la sostenibilidad de este Sistema.

Por su parte, la Oficina de Atención Ciudadana (OAC), ha sido asumida directamente como la instancia directa de interacción de la Asamblea, de los diputados y grupos parlamentarios con los ciudadanos representados. Los resultados que muestra en dos años de funcionamiento, evidencian su utilidad práctica y su contribución al desarrollo democrático de la Institución, así como la importancia de su existencia. Para confirmar la sostenibilidad, continuidad e institucionalización de la OAC la Junta Directiva asignó once profesionales, seleccionados entre el personal permanente, para atenderla e incorporó recursos en los presupuestos institucionales tanto para salarios, como para operación y funcionamiento. Igualmente, la Junta Directiva estableció por acuerdo unánime que administrativamente la OAC es una unidad administrativa dependiente de la Gerencia de Operaciones Legislativas (GOL), en virtud de que la información principal que suministra corresponde al área legislativa.

En relación con el Fondo Especial de Asesoramiento también se puede prever que el Proyecto creó una necesidad de acceso a recursos humanos calificados como apoyo para la elaboración y revisión de proyectos de ley que se encuentran en trámite de Comisión. Con la institucionalización del Fondo, el Proyecto contribuyó de forma relevante con el desarrollo de la función legislativa, en tanto se acrecentaron las potencialidades para la elaboración de leyes de calidad y, consecuentemente, se logró mayor eficiencia y eficacia en el trabajo. Las consultorías contratadas constituyeron un complemento del trabajo profesional que realizan en los Asesores Técnicos Legislativos institucionales, ya que los expertos nacionales e internacionales contratados aportaron rigurosos análisis, estudios, información relevante y propuestas técnicas en los temas de mayor complejidad sobre los cuales debieron pronunciarse las Comisiones Legislativas. Con el aporte del Fondo, la Asamblea realiza un análisis técnico y político oportuno de los temas de la agenda parlamentaria, mejora los anteproyectos que remiten el Poder Ejecutivo y las otras instituciones autorizadas, y promueve nuevas y convenientes iniciativas de ley.

Por lo anterior es posible afirmar, que aunque se produzcan cambios en la integración de los órganos de dirección de la Institución como resultado de acuerdos políticos, o cambios en la correlación de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa resultantes de procesos electorales, las autoridades políticas continuarán beneficiándose de los productos del Programa de Modernización.

### **a. Análisis de Factores Críticos**

No se prevén mayores riesgos relacionados con la sostenibilidad de los productos del Proyecto. Los de índole político-institucional como el Reglamento Interior y el Sistema de Votación Electrónica constituyen hoy parte integral y fundamental del proceso parlamentario, por lo que el riesgo de sostenibilidad es mínimo. El Sistema de Votación está completamente implantado y no solo las condiciones físicas del salón de sesiones plenarias fueron adaptadas para su instalación, sino que la práctica y la cultura parlamentaria han cambiado para dar mayor seguridad jurídica a las votaciones, más transparencia al proceso de las plenarias y para favorecer el rendimiento de cuentas de los diputados.





La Oficina de Atención Ciudadana cuya inversión inicial se realizó con cargo al financiamiento, previó desde su diseño que el personal de atención sería incorporado como personal de planta, con cargo al presupuesto institucional. La Junta Directiva aprobó un Manual de Organización y Funcionamiento para la Oficina y la ubicó en el organigrama como dependencia de la Gerencia de Operaciones Legislativas. La atención de visitantes y sus funciones son crecientes y la satisfacción de los diputados con la Oficina es buena, lo que prever que son mínimos los riesgos de sostenibilidad.

La situación es diferente para el caso del Fondo Especial de Asesoramiento Técnico. Si bien la Asamblea Legislativa votó favorablemente con la totalidad de sus miembros la inclusión de un Artículo en el Reglamento Interior que establece el Fondo, y su utilización en los últimos dieciocho meses de vigencia fue total, no se ha hecho lo propio por incluir los recursos necesarios para contratar consultores externos en el presupuesto de la Asamblea. Adicionalmente, si bien el Reglamento del Fondo y sus beneficios gozan de la aceptación y reconocimiento general de los legisladores y las comisiones que ha sido usuarias, todavía permanecen dudas respecto de su compatibilidad con los asesores institucionales, especialmente los de la Unidad de Asesoría Técnica y lo de la Unidad de Análisis Legislativo.

La implantación de la nueva estructura organizacional propuesta también posee un riesgo medio de sostenibilidad, especialmente porque se estará presentando para aprobación al final de la Legislatura 2006-2009, justo cuando se prevé que la planilla de diputados cambiará en cerca de un cincuenta por ciento y que habrá renovación en las autoridades políticas.

Nuevos esfuerzos de fortalecimiento institucional deben atender especialmente la implantación de la nueva estructura organizacional, que muestra actualmente muchas debilidades, y la propuesta elaborada por el Proyecto es una gran oportunidad, pero solo la presencia de un Programa externo e independiente podrá dar el seguimiento necesario para el logro de los objetivos. Esta reforma es central para que la administración legislativa se vuelque a favor del cumplimiento de metas institucionales y político-parlamentarias.

Otro desafío es el desarrollo e implantación del Sistema de Información Legislativa (SIL), cuyo diseño y términos de referencia elaborados por el Programa prevén la automatización del proceso de elaboración de la ley y de los procesos administrativos, así como la modernización del Portal Legislativo.

## **b. Riesgos Potenciales**

Los principales riesgos son los siguientes:

Fondo de Asesoramiento, para el ejercicio 2009, año en que formalmente concluye el Proyecto, el presupuesto de la Asamblea Legislativa no contempla el rubro de consultorías como apoyo para revisión y elaboración de proyectos de ley. Si esta situación no logra revertirse en el corto plazo, salvo por la disposición del Artículo 47 del Reglamento el Fondo desaparecerá realmente y se habrá desaprovechado la nueva cultura favorable a la asesoría técnica de calidad lograda en los últimos veinticuatro meses.

Modernización de la Estructura Organizacional, esos productos serán entregados a la Institución en vísperas del cambio de legislatura (2009-2011). De tal manera que serán las nuevas autoridades las que decidan sobre su procedencia y conveniencia, con la limitación de desconocer la profundidad y los antecedentes del trabajo.

Finalmente, la elaboración del Sistema de Información Legislativa (SIL) quedó en una situación de baja probabilidad de desarrollo al finalizar el Proyecto, a pesar de las reuniones de trabajo, discusiones y análisis que se llevaron a cabo en las áreas técnicas, en la Comisión de Modernización y en la Junta Directiva.

## **c. Capacidad Institucional**

Gracias al involucramiento del personal permanente y de las unidades administrativas de línea, que durante la etapa de ejecución logró la Unidad Técnica de Coordinación, fue posible fortalecer simultáneamente la capacidad institucional, especialmente en las áreas beneficiarias. En este sentido, durante la elaboración del Reglamento Interior, por ejemplo, la Comisión Legislativa que se conformó integró tanto asesores de los grupos parlamentarios, como al propio Gerente de Operaciones Legislativas y diputados con mucha experiencia. El resultado fue que la transición entre el anterior reglamento y el nuevo fue relativamente





sencilla, en tanto antes de su implantación hubo tiempo suficiente para que los integrantes de la Comisión pudieran capacitar y evacuar dudas de los principales actores institucionales.

#### Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
--	--	--	---

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

Si bien al inicio del proyecto no se establecieron indicadores para medir el avance en el cumplimiento de las metas del Proyecto, con cargo a una cooperación adicional del BID en el año 2006 se contrató una consultoría para establecer la línea de base de las actividades y componentes, así como para plantear un conjunto de indicadores para el evaluar el cumplimiento de actividades. Adicionalmente en el 2007 la Comisión de Modernización, con el apoyo de un Consultor contratado por el Banco, se llevó a cabo un taller con la Comisión de Modernización y se aprobaron indicadores para medir el logro del objetivo de desarrollo del Proyecto.

Una vez establecida la Línea de Base, se seleccionaron cuatro indicadores para verificar el cumplimiento del objetivo de desarrollo del Proyecto, los cuales fueron aplicados por el Ejecutor en el momento de su elaboración (Diciembre del 2006) y al momento de la conclusión del Proyecto (Diciembre del 2008). En conjunto permiten verificar aspectos de eficacia, eficiencia y transparencia. La información para verificar cada indicador procede de fuentes originarias: en los primeros tres casos, la información se toma de los informes que emite el propio Sistema de Votación Electrónica después de cada sesión plenaria, así como de las actas de las sesiones plenarias que son aprobadas por el mismo pleno legislativo. En el último caso, de los dictámenes firmados emitidos por las comisiones legislativas. La información está disponible en la Gerencia de Operaciones Legislativas

- El porcentaje de impugnaciones de las votaciones presentadas como resultado de dudas sobre el resultado de una votación, disminuye del 15% del total por sesión en el 2002, a 1% del total en el 2008.
- El porcentaje de votaciones de proyectos de ley que cuentan con un registro individualizado en el que se muestra la intención de voto del legislador, y que está disponible al público, pasa del 10% a finales del 2002 al 100% a finales del 2008.
- El uso de la palabra en el capítulo de distribución de la correspondencia oficial de la sesión plenaria pasa de asignación de tiempos por diputado en el 2002, a asignación de tiempos regulados por grupo parlamentario en el 2006.
- El número de proyectos de ley que cuentan con una opinión técnica de un asesor externo, completado al menos 120 días previos a la votación respectiva, aumenta de una por año en el 2002 a diez por año en el 2008.

### b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El proyecto no previó seguimientos ni evaluaciones “ex post”; sin embargo, parece indispensable incorporar este eje temporal para el seguimiento futuro de proyectos con instituciones tan complejas como el Congreso, pero tan importantes para la democracia.

## VII. Lecciones Aprendidas

Se presentan en este Capítulo las principales lecciones aprendidas y recomendaciones, con el fin de que sean tomadas en consideración para nuevas operaciones financiadas por el Banco.

1. Consideración de las Prioridades de Orden Político. Es recomendable que los programas de modernización legislativa consideren, en su diseño y en su ejecución, las prioridades de orden político, así como la naturaleza esencialmente política de la institución. Los objetivos de estos programas de





modernización deben ser claros, precisos, realistas y deben constituir a la vez que necesidades institucionales y técnicas, necesidades políticas.

2. Comité ó comisión de modernización. Todas las decisiones principales del programa siempre deben pasar por la Junta Directiva de la institución, pero para las decisiones más técnicas y operativas se identifican a los pequeños Comité / Comisión de Modernización, integrado por un Diputado representante de cada Grupo Parlamentario, como los medios más eficaces donde las resoluciones son de consenso y prevalece un interés institucional.
3. Rol de la unidad ejecutora. Para evitar demoras y errores, es preciso desde la fecha de elegibilidad para desembolsos, la unidad ejecutora cuenten con personal diestro en la aplicación de las reglas y procedimientos del Banco en adquisiciones y contrataciones, así como en administración financiera y auditoría. Es necesario que el personal de la unidad trabaje en régimen de dedicación exclusiva, sin repartir sus horas de trabajo entre el programa y la institución, para que no sean las tareas del programa las postergadas.
4. Personal legislativo aliado del proceso de modernización. Es importante que estos programas tengan autonomía con relación a las actividades organizativas normales de los poderes legislativos, para que no sean arrastrados ni por la inercia institucional, ni por las normales querellas internas; pero también es importante que no compitan con el personal existente, el que debe ver el esfuerzo modernizador como algo positivo en su desempeño institucional, transformándose así en aliados del proceso de modernización.
5. Estudio de la capacidad institucional para la ejecución. Altamente recomendable que identifiquen las características organizativas, administrativas del ejecutor. En la mayoría de los casos la institución no posee una estructura organizacional adecuada para administrar otros proyectos más allá de la propia operación legislativa. Es por ello que las funciones de adquisiciones, contrataciones y financieras deben desarrollarse por la misma unidad ejecutora, lo que garantiza una mayor independencia y transparencia en sus procesos, ante posibles intereses.





### **Anexos:**

1. Acta del Taller de Cierre aprobada por la Comisión de Modernización.
2. Evaluación del Prestatario.







**ACTA NÚMERO NOVENTA Y OCHO:** En el salón de sesiones de la Comisión de Modernización, a las doce horas del día martes seis de Enero del año dos mil nueve; **PRIMERO:** El Presidente Designado de la Comisión, Diputado José Rafael Machuca Zelaya, verificó la asistencia de los otros Diputados miembros de la Comisión: Inmar Rolando Reyes, Ernesto Antonio Angulo Milla, Manuel de Jesús Gutiérrez Gutiérrez, Gaspar Armando Portillo Benítez y Ana Daysi Villalobos de Cruz. **SEGUNDO:** Verificado el quórum respectivo, Se sometió la propuesta de agenda presentada por el Presidente Designado de la Comisión, la cual fue aprobada.- **TERCERO:** Se leyó y se aprobó el Acta número noventa y siete del dos de diciembre del dos mil ocho.- **CUARTO:** Se sometió a aprobación los siguientes documentos presentados el 2 de diciembre del 2008: a) Evaluación del desempeño del Banco en la ejecución del Programa, b) ruta crítica acordada con el BID para el cierre del Programa, c) Informe final de labores de la ATP BID y d) Primer Informe sobre el "Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Asamblea Legislativa presentado por el Representante Legal de L Chávez Consultores S.A de C.V y solicitud del pago correspondiente." Posteriormente, se presentó informe sobre el reintegro de Viáticos financiados con fondos del Convenio de Préstamo, por parte del Señor Edilberto Iraheta, correspondientes a Misión Oficial a República Dominicana del veinticuatro al veintiocho de marzo del año dos mil tres. **QUINTO:** Se le dio lectura a la correspondencia recibida siguiente: a) Acuerdo de Junta Directiva número tres mil novecientos setenta y cinco del veintiséis de Noviembre del dos mil ocho, por medio del cual se deja sin efecto el Acuerdo número tres mil novecientos dieciocho del doce de noviembre del mismo año. b) Carta del BID número CES- cuatro mil quinientos doce/dos mil ocho del dieciséis de diciembre del dos mil ocho, por medio de la cual informan que no otorgan la no objeción solicitada respecto la evaluación y recomendaciones de adjudicación para la adquisición del Sistema Digital para la Vigilancia Institucional, proceso LPN N° BID/ dos mil ocho- y c) El Licenciado Enrique Menéndez solicitó a la Comisión que ésta le solicite a Junta Directiva para que declare desierto el proceso para la adquisición del Sistema Digital para la Vigilancia Institucional, proceso LPN N° BID/dos mil ocho-cincuenta y uno, el cual fue adjudicado mediante Acuerdo número tres mil quinientos noventa y ocho del cuatro de septiembre del dos mil ocho y d) Solicitud de Aprobación del Segundo Informe sobre el "Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Asamblea Legislativa presentado por el Representante Legal de L Chávez Consultores S.A de C.V y solicitud del pago correspondiente." **RESULTADO DE LA PRESENTE SESIÓN, LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN ACORDÓ:**

**UNO:** Aprobar la Evaluación del desempeño del Banco en la ejecución del Programa, la ruta crítica acordada con el BID para el cierre del Programa, el Informe final de labores de la ATP BID y el Primer Informe sobre el "Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Asamblea Legislativa presentado por el Representante Legal de L Chávez Consultores S.A de C.V. Así mismo, remitir una copia de éste informe a Junta Directiva e iniciar el trámite





Asamblea Legislativa

ACTA N° 98-  
COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN

del pago correspondiente, debiendo retenerse en la Unidad Técnica de Coordinación el cheque para su entrega posterior, previa autorización de ésta Comisión.

**DOS:** Dar por recibido el informe sobre el reintegro de Viáticos por parte del Señor Edilberto Iraheta, correspondientes a la Misión Oficial antes citada.

**TRES:** Dar por recibida la correspondencia recibida leída y solicitar a Junta Directiva la declaratoria de desierta la licitación por medio de la cual se adquiriría el Sistema Digital para la Vigilancia Institucional.

**CUATRO:** Estudiar el segundo informe sobre el Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Asamblea Legislativa y someterlo a su aprobación posteriormente. Y no habiendo más que hacer constar, se cierra la presente a las catorce horas de éste día.

Original Firmado

José Rafael Machuca Zelaya  
Presidente Designado

Original Firmado

Ignacio Rolando Reyes  
Secretario

Original Firmado

Ernesto Antonio Angulo Milla

Original Firmado

Manuel de Jesús Gutiérrez Gutiérrez

Original Firmado

Gaspar Armando Portillo Benítez

Original Firmado

Ana Days Villalobos de Cruz.



*Asamblea Legislativa*

UTC/AL 18/2009

San Salvador, 23 de febrero de 2009

Doctora  
Maria Carmenza McLean  
Representante en El Salvador  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
El Salvador  
Presente

*Referencia: Convenio de Préstamo BID No 1203/OC-ES  
Remisión del Informe de Evaluación del Desempeño del  
Banco.*

Estimada Doctora McLean:

En nombre de la Unidad Técnica de Coordinación (UTC) del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa, resultante del Convenio de Préstamo BID No.1203/OC-ES, me permito remitirle el Informe de Evaluación del Desempeño del Banco en la ejecución del Programa de Modernización, el cual fue aprobado por la Comisión de Modernización, según consta en su Acta No. 98, del seis de enero de dos mil nueve.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Cordialmente

Original Firmado

Doctor Wilfredo Iraheta Sanabria  
Relator  
Comisión de Modernización



**Asamblea Legislativa de El Salvador**  
"Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa"  
Convenio de Préstamo BID No. 1203/OC-ES

**Informe de Cierre del Programa, Sección: Desempeño del Banco**

**Clasificación del Desempeño del Banco**

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

El desempeño del Banco en la ejecución del "Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa" ha sido considerado satisfactorio. Los diferentes actores dentro de la institución parlamentaria, miembros de la Junta Directiva, la Comisión de Modernización, diputados responsables del Programa en sus diversas etapas, los gerentes y jefes de las unidades de staff, consideran que el acompañamiento del Banco constituyó un factor clave que permitió a la Asamblea Legislativa alcanzar las metas establecidas en el Convenio y, en muchos casos, llegar a superarlas.

La experiencia del Banco en otros países con programas similares, el profesionalismo de los especialistas, las políticas aplicadas y la comprensión de las características especiales de la Asamblea Legislativa como ejecutor, permitieron al Banco dar un aporte muy significativo para el desarrollo del Programa. La Asamblea Legislativa sintió el apoyo y respaldo que requería para ejecutar los planes de trabajo establecidos por las autoridades legislativas y sobre todo para lograr cumplir los objetivos que fueron la motivación del préstamo realizado.

En este sentido la Asamblea Legislativa considera como muy positiva la experiencia con el Banco, su representante y los profesionales asignados al Programa, quienes siempre estuvieron involucrados y preocupados por el buen desempeño del Proyecto. Los especialistas del Banco siempre estuvieron atentos al desarrollo de cada una de las actividades, aportaron su consejo en la ejecución de las mismas y advirtieron sobre los posibles riesgos cuando fue necesario. Al mismo tiempo, la Asamblea Legislativa reconoce el respeto que estos funcionarios mostraron a la Institución, a las decisiones tomadas por esta y la no intromisión en asuntos de política partidaria exclusivos de la Asamblea Legislativa.

Uno de los aspectos que la Asamblea Legislativa considera de mayor valor es el soporte que dio el Banco en el área financiera y de adquisiciones. Como es sabido estos dos aspectos son muy sensibles y de no ser bien manejados pueden producirse una serie de complicaciones, que en este caso no se dieron precisamente porque el Proyecto recibió una asesoría adecuada y oportuna por parte de los expertos con los que cuenta el Banco. Lo anterior permitió, por un lado, que durante el Proyecto los balances financieros (BID, Asamblea Legislativa, Ministerio de Hacienda) fueran correctos y estuvieran conciliados sin ningún problema y, por el otro, que todos los procesos de adquisiciones de bienes, servicios y consultorías, se desarrollaran con un apego total a los criterios técnicos establecidos en los diferentes pliegos de adquisiciones o concursos, sean estos nacionales o internacionales. Lo anterior permitió que los resultados y las recomendaciones derivadas del análisis de los diferentes procesos estuviesen exentos y libres de presiones para la comisión de actos de corrupción o de otra índole. De hecho el



Proyecto no ha sido objeto de demandas u otros reclamos en el tema de licitaciones y por supuesto esta situación ha dado gran tranquilidad a los diputados, además de que permitió un manejo transparente del Programa en todos sus aspectos.

Dentro de estos mismos temas la Asamblea Legislativa considera necesario mencionar un aspecto que en su criterio tuvo incidencia en la ejecución del Proyecto, y es el hecho de que en tres oportunidades (2003, 2004, 2008) el Especialista responsable por parte del BID fue cambiado. Podría decirse que la cantidad de cambios no es muy significativa, si se toma en cuenta la duración del Programa, sin embargo lo fue por varias razones. La primera es que el tiempo que transcurrió entre la salida de un responsable y la entrada del otro fue considerable, la segunda es que cada responsable tenía estilos o criterios muy diferentes no solo para manejar el proyecto sino también en cuanto a la aplicación de las políticas del BID, la tercera es que en dos oportunidades el responsable del Programa fue un funcionario a quien le recargaron la tarea siendo otras su responsabilidades principales, la cuarta es que cada cambio requería de un tiempo para que la persona responsable se familiarizara con el Programa y esto se agravaba debido a que los mismo cambios no permitían que el BID contara con personas dentro de su equipo de trabajo que tuvieran la memoria histórica del Programa desde su inicio. Quizá la situación más significativa en este sentido fue después de la salida de la Especialista Emma Sanchez, ya que el BID informó a la Asamblea Legislativa que su posición había salido a concurso, que habían 13 candidatos seleccionados y que dentro de poco se nombraría a su sustituto, cosa que no sucedió y se recargó la responsabilidad a otro funcionario del BID. La Asamblea Legislativa reconoce que estos cambios no implicaron tropiezos insuperables sin embargo considera que es un punto que debe tomarse en cuenta para futuros Programas.

Otro de los puntos en los que la Asamblea Legislativa desea llamar la atención es en cuanto a la aplicación de las políticas y procedimientos del BID. A pesar de que estas políticas y procedimientos están escritos, durante el transcurso del Proyecto la Junta Directiva y la Comisión de Modernización se encontraron con que gran cantidad de situaciones no fueron previstas y por tanto su seguimiento dependía de la interpretación que se hiciera a las políticas del BID. De esta forma ante circunstancias similares, y en algunos casos idénticas, el BID recomendó soluciones diferentes por lo que se creó en algunos momentos un clima de inseguridad frente a los procesos. Quizá el ejemplo más claro de esto es el hecho de que casi al finalizar el proyecto se determinara que la Unidad Técnica de Coordinación era la responsable de desarrollar los procesos de compras y licitaciones por tratarse de fondos BID y no la UACI, tal como se venía haciendo desde el inicio del proyecto. Esta situación debía haberse señalado desde el inicio o incluso debía estar en los términos del Convenio, pues de esa forma se hubieran evitado muchos tropiezos.

En realidad podría decirse que dentro del proceso de ejecución del Programa hubo muchas situaciones en las cuales no fue clara la delimitación entre la aplicación de las políticas del BID y la aplicación de la LACAP. Las interpretaciones podían variar de un caso a otro y esto provocó, en algunas oportunidades, demoras pues la Asamblea siempre prefirió hacer las consultas correspondientes y, en otros, un clima de inseguridad pues no se tenían claras las reglas a seguir y existía el temor a invalidar procesos o incluso verse sujetos a reclamos o demandas formales por la aplicación incorrecta de las normas correspondientes.

Dentro de esta misma temática a pesar de que el BID siempre respondió las "No Objeciones" solicitadas, ya sea positiva o negativamente, el tiempo que la institución bancaria se tomaba



para dar respuesta era muy variable ya sea por el tema, la complejidad del proceso, así como la necesidad de estudio o profundización sobre el mismo, lo cual era muy comprensible. Sin embargo hubo casos en los cuales hubo demora especialmente por la ausencia de alguno de los funcionarios responsables de dar trámite a dichas "No Objeciones", sea por capacitación, vacaciones, viajes laborales o personales. Esta situación se agravaba cuando el responsable del Programa era un funcionario a quien se le recargó la función.

La Asamblea Legislativa sabe que estas situaciones se dan y generalmente no pueden evitarse sin embargo recomienda que para futuros proyectos se establezcan una serie de plazos límite o que, ante la salida de funcionarios por tiempos más o menos largos, pueda el BID encomendarle la tarea a otra persona y no esperar a que el funcionario responsable regrese para resolver o dar seguimiento a una situación.

De hecho a consideración de la Asamblea esta dificultad afectó en el último año la toma de decisiones estratégicas del Programa ya que no se tomaron las acciones que correspondían en el momento preciso. En este sentido se hace referencia a la fecha de cierre del Programa y las sucesivas extensiones de la misma, cuando podría haberse realizado una sola extensión por el plazo requerido lo que hubiera facilitado el desarrollo de los procesos, más aún cuando el Programa enfrentaba la ausencia de un Asesor Técnico Principal.

Otro de los puntos que la Asamblea Legislativa considera importante recalcar es la ausencia de un estudio o análisis, dentro de la etapa de diseño del Programa, que identificara las capacidades institucionales del parlamento salvadoreño para la ejecución del Convenio de Préstamo (políticas, técnicas, administrativas, físicas u otras). Lo anterior generó una serie de dificultades que retrasaron el cumplimiento de los objetivos en los tiempos previstos, más aún cuando para la Asamblea Legislativa era la primera experiencia de ejecutar fondos provenientes de un préstamo con el BID. Dentro de estas dificultades se mencionan:

1. Requisió de mucho tiempo para que la Asamblea Legislativa lograra definir el proceso de seguimiento al Convenio de Préstamo, la responsabilidad de la toma de decisiones, así como la delimitación de la participación del área técnica y la política en los procesos del Programa. (Comité Técnico y Comisión de Modernización)
2. Los procesos de contratación de consultorías y de adquisiciones fueron llevados a cabo por la UACI, una unidad que tenía deficiencias y que estaba debilitada. Posteriormente, ya casi para finalizar el Programa, se establece que los procesos eran responsabilidad de la Unidad Técnica de Coordinación y no de la UACI.
3. Varios de los componentes establecidos en el Convenio no podían ejecutarse hasta tanto no se dieran condiciones previas que no fueron previstas precisamente por la carencia del estudio mencionado. Entre ellas, el sistema de votación electrónica porque no había un salón de sesiones plenarias adecuado, el Sistema de Información Legislativa porque la Asamblea Legislativa no contaba con el hardware requerido para ello (cableado estructurado, incluyendo la parte eléctrica, UPS's, computadoras, servidores y otros) y situaciones parecidas en otros casos.
4. La Unidad Técnica de Coordinación no fue prevista de una forma adecuada. Se requería de una estructura distinta, con mayor personal y que el mismo fuera



capacitado según las políticas y procedimientos del BID, más aún cuando los procesos de licitación y compras debían llevarse a cabo por esta oficina y no por la UACI. De hecho la falta de personal calificado, para la ejecución de las adquisiciones, constituyó a lo largo del proyecto una dificultad de peso significativo, lo cual contribuyó a que muchos procesos de contratación de consultorías no se llevarán a cabo en tiempo y/o diligentemente. Esto fue más sensible en varios procesos de licitaciones públicas, nacionales o internacionales, cuyos procesos de evaluación no tuvieron el soporte técnico adecuado. Esta condición obligó en no pocas oportunidades a que el ATP del programa interviniera literalmente en procesos operativos, recargándole su tarea fundamental de Asesorar, (y no ejecutar), tanto a la Comisión de Modernización como a la Junta Directiva de la Asamblea."

5. De esa misma forma no se contempló las necesidades de espacio físico para la Unidad Técnica de Coordinación, la dependencia jerárquica formal de la misma, la figura del Asesor Técnico Principal dentro del proceso de una forma más detallada y otros puntos adicionales que de una u otra forma afectaron la ejecución de actividades.
6. No se previó o estableció dentro del Convenio, y especialmente en su presupuesto, un mecanismo para elaborar los términos de referencia de cada uno de los procesos de licitación, especialmente aquellos más complicados por su especificidad técnica. La Asamblea Legislativa no contaba dentro de su personal con personas capaces de desarrollar dichos documentos y esto debió identificarlo el Banco desde su inicio y de esta forma aconsejar a la Asamblea a destinar fondos para ello. La Asamblea Legislativa no podía prever esta situación pues no tenía experiencia previa con préstamos del BID.
7. Las valiosas experiencias – tanto las positivas como las negativas - adquiridas en el curso de la ejecución del programa indican que, por la complejidad de la Asamblea Legislativa, es totalmente imperativo que la UTC de cualquier futuro proyecto que se financie con fondos del BANCO deberá dotarse de su propia estructura administrativa y financiera, con personal idóneo calificado, independiente de las estructuras similares de la Asamblea, ya que son las políticas y normas del Banco las que rigen todo el proceso de ejecución del programa y no las que rigen a la Asamblea como institución gubernamental. Esa estructura independiente deberá describirse y hacerse constar en el Convenio y en los Anexos al Convenio que suscriban las respectivas autoridades.

Los puntos anteriores se presentan con la idea de que sean tomados en cuenta en futuros programas con la institución parlamentaria, de ninguna forma se constituyen en una crítica al actuar del Banco sino más bien experiencias vividas que permitirán mejorar la ejecución de procesos posteriores. Tal como se mencionó al inicio, la Asamblea Legislativa ha evaluado el desempeño del Banco como satisfactorio. El actuar del Banco y sus funcionarios, su acompañamiento, consejo y apoyo permitieron a la Asamblea Legislativa lograr las metas establecidas y por ello la institución parlamentaria se siente complacida con los resultados del Convenio de Préstamo.