

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

(CO-0165)

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO:** República de Colombia

**ORGANISMO EJECUTOR:** Congreso de la República de Colombia

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$ 6.000.000 (OC)
Aporte local:	US\$ 4.000.000
Total:	US\$10.000.000

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de ejecución:	3 años
Período de desembolso:	42 meses
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda:	US dólares de la facilidad unimonetaria

**OBJETIVOS:**

**Objetivos generales.** La cooperación técnica tiene como objetivo apoyar al Congreso de la República de Colombia en el diseño e implementación de un programa de modernización y fortalecimiento institucional que permita: (i) fortalecer la estructura y capacidad institucional del Congreso a fin de aumentar su eficiencia y eficacia, mediante una actualización de sus procedimientos y criterios de organización y funcionamiento y una dotación de los medios personales y materiales adecuados; (ii) revisar el proceso de elaboración de las leyes con miras a acrecentar su calidad y la seguridad jurídica; (iii) renovar y fortalecer los mecanismos de fiscalización y control encomendados a este poder público, y (iv) mejorar la vinculación del Congreso con la sociedad, así como el conocimiento y valoración de sus trabajos por la opinión pública.

**DESCRIPCION:**

Para lograr los objetivos, el programa financiaría principalmente consultorías y dotación de equipos que permitiría realizar los siguientes siete componentes: (i) revisión de la normativa parlamentaria vigente y análisis de la situación actual del asesoramiento técnico, plantilla de personal y sistemas de información (US\$221.000); (ii) puesta en funcionamiento de la nueva organización e

implementación de las nuevas reglas y procedimientos parlamentarios (US\$336.000); (iii) establecimiento de un nuevo sistema interno de asesoría técnica especializada (US\$2.018.000); (iv) reorganización y fortalecimiento de la Administración parlamentaria (US\$1.420.000); (v) plan maestro de informatización (US\$3.550.000); (vi) creación de un Centro de documentación del Congreso (US\$618.000), y (vii) vinculación del Congreso con la sociedad (US\$492.000).

El diseño de la operación contempla una ejecución secuencial de los siete componentes del Programa distinguiéndose dos etapas básicas, con relación a la modificación y eventual aprobación de la nueva Ley 5a. En primer lugar, el programa se iniciará con el componente I, que comprende una revisión exhaustiva de la normativa parlamentaria vigente acompañada de una evaluación de la situación actual del asesoramiento técnico, plantilla de personal y sistemas de información, elementos que son indispensables para la elaboración y eventual aprobación de los nuevos reglamentos del Congreso. En segundo lugar, una vez conocida y aprobada la nueva ley, el programa continuará con el resto de los componentes de implantación de la nueva normativa, el nuevo sistema de asesores, la nueva organización administrativa y el centro de documentación del Congreso. Se ha estimado necesario que el componente de vinculación con la sociedad debe iniciarse de inmediato dado que tendría un efecto catalizador en el proceso de reforma. En el anexo III-2 se presenta un análisis detallado del cronograma de ejecución. Asimismo, el marco lógico del programa se encuentra en el anexo III-3.

Para realizar la ejecución del programa y asegurar una continuidad del mismo sin interferencias políticas, se creará una Unidad Técnica Ejecutora (UTE) que será responsable de darle seguimiento al programa.

**PAPEL DEL PROYECTO  
EN LA ESTRATEGIA  
DEL BANCO DE PAIS  
Y DE SECTOR:**

Colombia padece graves problemas de seguridad interna acompañados de una compleja situación económica caracterizada por carencias en los sectores sociales y en la formación de capital productivo que impiden su desarrollo. A partir de agosto de 1998, el nuevo gobierno ha asumido la difícil tarea de lograr la paz y encarrilar a la economía en la senda del crecimiento sostenido. Consecuentemente, la estrategia del Banco incluye como uno de sus objetivos centrales el apoyo al proceso de pacificación y su sostenibilidad, facilitando el diálogo y el logro de un acuerdo

nacional y aumentando la presencia del Estado en el territorio. Adicionalmente, la estrategia tiene los siguientes objetivos: (i) reducción de la pobreza y la desigualdad, contribuyendo a la formación del capital humano y social y al acceso a activos productivos y a servicios sociales básicos; (ii) la consolidación del proceso de descentralización, fortaleciendo a la sociedad civil e instituciones locales y regionales en base a un ordenamiento territorial consensuado; (iii) modernización del aparato estatal, mediante reformas estructurales en las instituciones y las finanzas públicas y fortaleciendo los mecanismos de regulación y (iv) promoción del crecimiento sostenible, facilitando la recuperación y creación de infraestructura productiva y la protección ambiental para aumentar la productividad, con la participación del sector privado. Por tanto el programa propuesto es consistente con los objetivos de la estrategia del Banco para Colombia.

**REVISION DE MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIALES:** Durante la revisión ambiental realizada el 25 de agosto de 1995 se determinó que la operación no tendrá efecto alguno en el medio ambiente. En lo social se anticipa que la mejora de la gestión legislativa redundaría positivamente en la sociedad colombiana.

**BENEFICIOS:** La modernización del Estado constituye uno de los objetivos centrales en la estrategia del Banco para Colombia. En un marco institucional débil no hay desarrollo posible de la democracia sostenida, de tal forma que para profundizar en ésta resulta imprescindible el fortalecimiento del Estado. Por otro lado, se sostiene que la reforma de los parlamentos es un elemento esencial de los programas de reforma del Estado, sin el cual, por mucho que se refuercen los restantes poderes, no cabe profundizar en el estado democrático, ni tampoco en el proceso de desarrollo económico y social en términos generales y en el caso particular de Colombia en lograr la pacificación del país. Por estas razones, la modernización del Congreso de Colombia tiene la más alta prioridad dentro de la estrategia del Banco de contribuir al proceso de modernización del Estado y la presente operación está orientada a apoyar dicho proceso. Asimismo la modernización o reforma del Congreso es percibida por la sociedad colombiana en su conjunto como uno de los elementos de mayor prioridad nacional y está muy relacionada con la mejoría de la gobernabilidad del país.

**RIESGOS:**

Dado que la ejecución del programa podría realizarse durante la vigencia de por lo menos tres mesas directivas, un primer riesgo de la operación se relaciona con la eventual discontinuidad en el proceso de reformas atribuible a la rotación anual, por acuerdo constitucional, de los miembros de las mesas directivas de ambas Cámaras. A fin de asegurar continuidad y reducir este riesgo, el Congreso de la República, ha emitido una resolución conjunta de Senado y Cámara, por medio de la cual, los presidentes salientes entrarán a formar parte de la Comisión de Modernización por el término completo de la ejecución del programa, estimada en tres años. Por lo anterior, la Comisión se ampliará en dos miembros anualmente. Por otro lado, la UTE deberá mantener su independencia a lo largo del período de ejecución independientemente de los cambios en las mesas directivas.

En relación con el punto anterior, cabe mencionar que la Comisión de modernización ha venido realizando una excelente labor de consensuar el proceso de reforma, manteniendo un diálogo interno permanente con los parlamentarios de ambas cámaras. A la fecha se ha observado voluntad política y uniformidad de criterios, así como coherencia con la reforma política sometida por el ejecutivo. Por otro lado, se ha acordado con las autoridades legislativas que ellos emitirían una resolución conjunta de los presidentes de ambas mesas directivas recomendando los principios de la reforma de los reglamentos del Congreso, previamente acordados con el Banco que ya han sido aprobados por la Comisión de Modernización del Congreso de la República. Finalmente, el diseño de la operación deberá ser de tal forma que los componentes se realizaran de manera secuencial, empezando por aquéllos que no requieren cambio de ley y continuando con los otros después de aprobadas la nueva legislación. De igual manera, el diseño deberá prever la realización de evaluaciones periódicas, a ser llevadas a cabo conjuntamente por el ejecutor y el Banco, a fin de evaluar el desarrollo del proceso de modernización del Congreso y en función de ello, tomar las medidas necesarias para el programa del Banco.

**CLAUSULAS  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Previo al primer desembolso de los recursos de esta cooperación técnica, el Organismo Ejecutor deberá presentar:

Previo al primer desembolso de los recursos de la cooperación técnica se requiere que el prestatario por intermedio del Organismo Ejecutor haya:

- a. Presentado el convenio de transferencia de recursos y ejecución del Proyecto suscrito entre el prestatario y el Organismo Ejecutor, por medio del cual el prestatario se compromete a transferir al Organismo Ejecutor los recursos del financiamiento y la contrapartida local y el Organismo Ejecutor se compromete a cumplir con todas las obligaciones que le corresponden como tal.
- b. Constituido la UTE y presentado evidencia de la selección de sus miembros de acuerdo con los términos de referencia y procedimientos acordados con el Banco.
- c. Emitido una resolución conjunta de los presidentes de ambas mesas directivas recomendando los principios de la reforma de los reglamentos del Congreso, previamente acordados con el Banco y aprobados por la Comisión de Modernización del Congreso de la República, incluyendo una recomendación en el texto del proyecto de reforma de la ley 5a., que se unifiquen los sistemas de información del Congreso para facilitar el desarrollo del Plan Maestro de Informatización.
- d. Presentado el plan de acción y cronograma de ejecución del primer año, el cual deberá detallar entre otros los componentes del Programa que se iniciarán con anterioridad a la aprobación de los reglamentos de la Ley 5a. Si fuera necesario, una vez aprobados los reglamentos legislativos se procederá a revisar el cronograma para componentes afectados por las reformas.

Adicionalmente, se incluye como condiciones especiales las especificadas en los párrafos 3.73 (reuniones semestrales), 3.77 (contratación de consultorías) y 5.2 (evaluación final).

**FOCALIZACION EN LA** N.A.  
**POBREZA Y**  
**CLASIFICACION DE**  
**SECTOR SOCIAL:**

**EXCEPCIONES A LA** Ninguna  
**POLITICA DEL**  
**BANCO:**

**ADQUISICIONES:** Para la adquisición de bienes y servicios conexos, se recomienda utilizar el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor

al equivalente de US\$350.000. Para la adquisición de servicios de consultoría, dicho máximo es de US\$200.000. Para cualquier adquisición por debajo de estos límites, se procederá de acuerdo a la legislación nacional (ver Anexos B y C del Contrato de Préstamo).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Antecedentes

#### 1. La operación de 1995

1.1 En 1995 el Banco y las mesas directivas del Congreso en ese momento acordaron iniciar la tramitación de una cooperación técnica reembolsable cuyo propósito era desarrollar un Programa de Apoyo a la Modernización Institucional del Congreso de Colombia. En principio se acordó con la contraparte del Congreso un programa que consistía en cinco componentes básicos: (i) fortalecimiento y reforma administrativa; (ii) asistencia técnica legislativa; (iii) plan maestro de informatización; (iv) modernización de los servicios de biblioteca, y (v) difusión de la labor parlamentaria. Asimismo, de común acuerdo entre las autoridades legislativas y el Banco se decidió que para facilitar los cambios en el funcionamiento del Congreso, éste debía aprobar, con anterioridad a la aprobación de la operación por el Directorio del Banco, la nueva normativa del Congreso (Ley 5a.). A tales efectos, el Banco contrató un consultor para que apoyara a la Comisión Accidental de Reforma en la redacción del reglamento.

1.2 El Banco inició la tramitación interna de la operación, habiendo llegado hasta la aprobación de la propuesta por el Comité de Préstamos del Banco. Sin embargo, a pesar de que se redactó una nueva normativa, una serie de circunstancias que se suscitaron en ese momento impidieron que el proyecto de ley se discutiera internamente en el Congreso y como resultado la Ley no fue aprobada y el programa fue pospuesto indefinidamente.

#### 2. La nueva operación

1.3 En octubre de 1998, el Presidente de la Cámara de Representantes viajó a Washington para ratificar el interés del Congreso en la operación y reabrir el diálogo con el Banco para reiniciar su tramitación. Posteriormente, el Presidente del Senado también ratificó la prioridad de la operación. El Banco en octubre y noviembre de 1998 realizó dos misiones con el objeto de reiniciar el proceso de preparación del proyecto.

1.4 Las mesas directivas del Senado y Cámara en noviembre de 1998, al igual que en 1995, crearon una Comisión para la Modernización y Fortalecimiento Institucional del Congreso Nacional, conformada por miembros de ambas cámaras. De inmediato, la comisión efectuó un diagnóstico de las principales carencias del Congreso y una revisión de las normas y propuestas formuladas en 1995 con el fin de constatar cuales de ellas continuaban siendo relevantes.

1.5 Como resultado de las misiones y del ejercicio realizado se constató que, salvo algunas ampliaciones y modificaciones puntuales a los cinco componentes concebidos en 1995, estos mantenían su

vigencia. Asimismo, se concluyó que para lograr el objetivo de modificar la normativa vigente y la asimilación de los cambios era necesario modificar la estrategia y el método de cómo lograrlo.

- 1.6 Bajo la nueva estrategia se ha incorporado como parte del programa: (i) el apoyo directo en la revisión y discusión interna de una reforma integral de los reglamentos del Senado y Cámara, y (ii) un apoyo cotidiano diario por un período transitorio, de asesoramiento en la interiorización e implantación de las nuevas reglas y procedimientos a los diferentes órganos del Congreso. Se considera que estos cambios en la estrategia y método son imprescindibles para lograr el objetivo de una eventual aprobación de la Ley 5a. y la asunción de los cambios, ya que permitiría que los parlamentarios mismos se "apropien" del proceso de reforma y no aparezca como una imposición de fuera.
- 1.7 En lo que respecta a los componentes originales, se ha propuesto una ampliación del asesoramiento técnico especializado más allá de las comisiones, a todos los órganos del Congreso (mesas directivas, comisiones, el pleno, etc.) y se ha reformulado el componente de difusión en uno de vinculación del Congreso con la ciudadanía, que persigue explicar el proceso de reforma a la sociedad para implicar y hacer partícipes a sus núcleos mas representativos en la tarea de modernización del órgano legislativo.
- 1.8 Por otro lado, con el fin de agilizar la preparación del proyecto, el Banco aprobó en enero de 1999 la Cooperación Técnica no reembolsable ATN/SI-6367-CO, cuyo propósito es asesorar a las mesas directivas del Congreso de la República y a las comisiones accidentales de modernización de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en el diseño y puesta en marcha de un proceso de modernización del Congreso de la República que fijaría las bases para esta operación.
- 1.9 Asimismo, en febrero de 1999, se realizó un Seminario-Taller de Modernización del Congreso de Colombia, auspiciado por el Banco y la USAID, que tuvo como propósito divulgar, a grandes rasgos, las líneas generales del programa de modernización entre los parlamentarios a fin de lograr un mayor grado de compromiso y voluntad política de llevarlo adelante, así como de sensibilizarlos acerca de los desafíos y características de los parlamentos contemporáneos. El seminario contó con la participación de expositores de Europa, América Latina y Norte América y tuvo una asistencia de más de 200 personas mayoritariamente parlamentarios. Como resultado de este seminario se ha logrado expandir el grado de voluntad política y una uniformidad de criterios entre las cámaras, así como la adhesión y compromiso de un amplio número de parlamentarios de llevar adelante lo que ellos han denominado como un cambio "cultural" en la concepción y forma de actuar del Congreso.



B. Situación actual del Congreso

- 1.10 La Constitución Política de Colombia de 1991 tenía como uno de sus objetivos restablecer el equilibrio entre los poderes públicos, cuyo esquema tradicional presentaba un sesgo hacia una fuerte presencia del Poder Ejecutivo. No obstante, los esfuerzos llevados a cabo desde esa fecha para colocar al Congreso a la altura de sus nuevas responsabilidades ha sido modesto, debido principalmente a la ausencia de la capacidad institucional para enfrentar los retos que se le presentan.
- 1.11 En la realidad, el Congreso de la República ha venido sufriendo un deterioro frente a la opinión pública en años recientes. De acuerdo a una encuesta reciente sobre la percepción de los colombianos en relación a las instituciones del Estado 1/ arrojó que solamente el 25% de los colombianos cree que el Congreso realiza una buena gestión, muy por debajo de la Presidencia de la República que obtuvo un 42%. Otra apreciación realizada por el CEDE de la Universidad de los Andes en 1996, concluyó que "las disposiciones legales en Colombia generan más conflictos que soluciones" y complementa el hallazgo del Ministerio de Justicia en 1994, al precisar que en Colombia el volumen de normas se duplica cada 8 años, concluyendo que esta "desesperación" legislativa deprecia las leyes y las hace inaplicables.
- 1.12 Existe un consenso generalizado de que la calidad de los procesos y productos legislativos podrían verse fortalecidos si se abordan de manera simultánea varios obstáculos que afectan negativamente su desempeño. La problemática del Congreso comprende principalmente: una carencia muy acentuada de estructura interna y de elementos que permitan y potencien la dimensión institucional del parlamento, la desactualización de los criterios generales de organización y funcionamiento y de los procedimientos parlamentarios, una estructura administrativa sin relaciones jerárquicas claras ni funciones y responsabilidades debidamente limitadas, la carencia de un sistema interno de apoyo profesional al proceso de formación de las leyes, la inexistencia de sistemas de información adecuados, la carencia de servicios de biblioteca modernos y la ausencia de una comunicación efectiva con la ciudadanía.
- 1.13 Frente a las perspectiva más general del cambio "cultural" y normativo que acaba de mencionarse, el poder legislativo colombiano experimenta una serie de problemas concretos, ya avanzados en el párrafo anterior entre los cuales se destaca, en primer término, la debilidad de su capacidad administrativa. Esto es producto, principalmente, de una estructura organizacional poco funcional en términos de efectividad y eficiencia; de la carencia de procedimientos claros y transparentes en materia de adquisición de bienes y servicios y de la persistencia de procesos de reclutamiento y promoción del personal raramente basados en el desempeño.

---

1/ Ver Napoleón Franco, 1999

- 1.14 En segundo lugar, las fuentes de apoyo técnico al trabajo legislativo son en la actualidad irregulares. Los miembros del Congreso recurren a mecanismos ad-hoc de búsqueda de apoyo profesional externo a la institución. Además, la carencia de apoyo técnico interno debilita al Congreso frente al Poder Ejecutivo.
- 1.15 Como tercer punto, en el ámbito de la informática hay problemas de incompatibilidad entre los pocos sistemas de información existentes. La División de Planeación de Sistemas del Senado y la Oficina de Planeación y Sistemas de la Cámara no disponen de recursos humanos suficientes ni de autoridad institucional, y carecen de mecanismos apropiados de coordinación y cooperación.
- 1.16 En cuarto término, el nivel de atraso de los servicios de biblioteca del Congreso (que incluyen además a la hemeroteca, la gaceta, el archivo legislativo y el fondo de publicaciones) es sustancial. Las necesidades de la biblioteca van más allá de la sistematización de los procesos, pues se requiere unificar administrativamente la prestación de los servicios para aumentar su calidad y su nivel de difusión, de tal manera que permitan transformarlos en una pieza fundamental del proceso legislativo.
- 1.17 En quinto lugar, las oficinas de información y prensa sufren de problemas que demandan una atención inmediata y efectiva. Por un lado, adolecen de una adecuada organización y de personal competente. Además, los periodistas jefes encargados de dichas oficinas no son de carrera y son rotados al arbitrio de las autoridades de cada Cámara, lo cual frustra cualquier esfuerzo serio por mejorar sus funciones. En síntesis, el Congreso se haya desvinculado de la sociedad, quien desconoce y no valora la actividad parlamentaria.

C. La respuesta del gobierno

1. El Congreso de la República

- 1.18 Ante la situación del Congreso, las anteriores autoridades legislativas fijaron como una de sus prioridades la necesidad de elevar la efectividad de su labor legislativa, fiscalizadora y representativa. Conscientes de que enfrentar estos desafíos demandaba un nivel elevado de recursos humanos y materiales, las autoridades legislativas tomaron la iniciativa de solicitar al Banco el apoyo del caso. De igual manera, las autoridades legislativas, en 1999, han ratificado estas necesidades y ampliado la solicitud de la asistencia del Banco de tal forma que incluya apoyo en una revisión sustancial de sus reglamentos, asesoría en el inicio de un cambio "cultural" en pedagogía parlamentaria, y asistencia en el desarrollo de mecanismos para estrechar la vinculación con la ciudadanía.
- 1.19 El Congreso de la República ya ha iniciado su proceso de modernización para lo cual ha conformado sendas comisiones de modernización (en Senado y Cámara) que han estado haciendo una evaluación de las principales carencias del Congreso y mediante un

proceso de debate interno y han acordado los principios básicos que regirán la nueva normativa que se reflejaría en una eventual nueva Ley 5a. El éxito de esta iniciativa redundaría no sólo en beneficio de una mayor y mejor respuesta ante las necesidades públicas, sino también en favor de su función de control a los otros poderes del Estado y de representación de la ciudadanía.

## 2. El Poder Ejecutivo

- 1.20 La nueva administración que tomó posesión en agosto de 1998, ha indicado que uno de los objetivos centrales de su política es mejorar la gobernabilidad del país. Una de las acciones encaminadas para lograr este objetivo ha sido el inicio de un proceso de negociaciones con los grupos insurgentes con el objeto de buscar una solución negociada al conflicto armado.
- 1.21 Asimismo, el gobierno ha presentado al Congreso una reforma política a la constitución que incluye entre sus puntos más importantes una reforma al sistema electoral, los partidos políticos y en general a la normatividad del Congreso. Existe un diagnóstico generalizado que la debilidad del sistema colombiano de partidos y su fraccionamiento tienen implicaciones importantes sobre la gobernabilidad del Estado.
- 1.22 La gobernabilidad del país se ve adversamente afectada por la percepción de que los partidos son la bandera simbólica de una agrupación que en realidad no existe, altamente fraccionados, representando intereses de pequeños grupos y no al electorado en su conjunto, todo lo cual redundando en una falta de liderazgo político para los programas más serios que enfrenta el país. Esto ha generado una desconfianza del público en la operatividad del Congreso en general y en la capacidad de sus representantes elegidos de llegar a los grandes consensos que se necesitan, en particular.
- 1.23 Frente a esta situación, el gobierno se ha trazado como objetivo mejorar la gobernabilidad del país a través de reformas en el sistema de partidos políticos y el sistema electoral que lleven a una mayor eficiencia y efectividad hacia el interior del Congreso, mejorando la representatividad de los diversos grupos, la calidad y modalidad de los debates y la capacidad de generar consensos para evitar que en el futuro, segmentos de la población tengan incentivos que los lleven a realizar acciones violentas para lograr reivindicaciones políticas.
- 1.24 Específicamente, el gobierno pretende reformar: (i) el sistema electoral; (ii) el sistema de financiación de campañas, y (iii) la normatividad estatutaria de los partidos políticos con miras a fortalecerlos para que propicie una mejor organización en su interior facilitando la creación de bancadas y por ende, un mayor grado de disciplina de partido. Con las reformas previstas se avanzaría significativamente en lograr los objetivos de consolidar la autonomía del Congreso y mejorar su capacidad técnica para

alcanzar una mejor legislación y un nivel más eficiente de ejercer el control político que le corresponde.

- 1.25 Cabe mencionar que si bien la modernización iniciada por el Congreso por iniciativa propia está muy relacionada y es coherente y complementaria con la reforma del ejecutivo, su realización es un proceso independiente de la aprobación de la reforma prevista por el ejecutivo, la cual ya ha pasado por primer debate y en junio de 1999 se anticipa será el segundo y último en la presente legislatura.

D. Experiencias del Banco en el sector

- 1.26 Desde la octava reposición de recursos, la modernización del Estado se ha constituido uno de los objetivos centrales de la estrategia del Banco en la región. El Banco ha financiado programas de modernización del aparato ejecutivo, el sistema judicial y el poder legislativo. A la fecha, el Banco ha financiado más de 15 operaciones de modernización de parlamentos en la región. Esta ha sido una experiencia valiosa que ha sido tomada en cuenta en el diseño de esta operación.
- 1.27 Adicionalmente, a lo largo de la preparación de esta operación el Banco ha venido trabajando coordinadamente con la USAID, quien también posee experiencia en el tema y actualmente está considerando un programa puntual para el Congreso colombiano que complementará las acciones del Banco.

E. Racionalidad del Programa

- 1.28 Dado que el programa persigue apoyar una reforma integral al Congreso de la República, una reforma de estas características plantea importantes exigencias de método. En primer lugar, en la medida en que se trata de cambios estructurales, éstos deben elaborarse con el mayor consenso de los líderes y las fuerzas representativas. En el fondo, se requiere un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes sociopolíticos. En segundo lugar dado que se trata de normas aprobadas por los protagonistas políticos para regir sus propias conductas y que van cuestionar intensamente algunos elementos tradicionales de su actividad parlamentaria, es necesario una interiorización previa de los valores y creencias que fundamentan los cambios. El proceso de reflexión habrá de ser, por tanto, riguroso y completo y el compromiso "cultural" y político de llevarlo a cabo debe ser asumido.
- 1.29 Finalmente, ha de valorarse también la necesidad de compatibilizar los nuevos criterios con aquéllos que, por constituir el núcleo esencial de la institución, deban ser mantenidos. En síntesis, se requiere un conjunto dotado de coherencia interna.
- 1.30 Por estas razones, el proyecto ha sido diseñado de tal manera que apoye el proceso de modificación normativa con una asistencia de

doble utilidad: asesoramiento a los legisladores sobre los contenidos y colaboración en la explicación profunda del contenido de los cambios a todos los niveles de la sociedad. Como se verá más adelante, éstos constituyen dos componentes importantes del programa.

- 1.31 El diseño de la operación contempla una ejecución secuencial de los componentes, distinguiéndose dos etapas básicas, con relación a la eventual aprobación de la Ley 5a. En primer lugar, el programa se iniciará con una revisión exhaustiva de la normativa vigente acompañada de una evaluación de la situación actual del asesoramiento técnico, plantilla de personal, sistemas de información, elementos que son indispensables para la aprobación de los nuevos reglamentos del Congreso. En segundo lugar, una vez conocida y aprobada la nueva ley, el programa continuará con los componentes de implantación de la nueva normativa, el nuevo sistema de asesores, la nueva organización administrativa y el centro de documentación del Congreso. Se ha estimado necesario que el componente de vinculación con la sociedad debe iniciarse de inmediato dado que tendría un efecto catalizador en el proceso de reforma.
- 1.32 Para realizar la ejecución del programa y asegurar una continuidad del mismo sin interferencias políticas, se creará una Unidad Técnica Ejecutora (UTE) que será responsable de darle seguimiento al programa.
- 1.33 La estrategia del Banco para Colombia incluye como uno de sus objetivos centrales el apoyo al proceso de pacificación y su sostenibilidad, facilitando el diálogo y el logro de un acuerdo nacional y aumentando la presencia del Estado en el territorio. Adicionalmente, otro de los objetivos está dirigido a lograr la modernización del aparato estatal, mediante reformas estructurales en las instituciones y las finanzas públicas, el poder judicial, el poder legislativo y el fortalecimiento de los mecanismos de regulación. Por tanto, el programa propuesto es consistente con los objetivos de la estrategia del Banco para Colombia.

## II. OBJETIVOS

- 2.1 **Objetivos generales.** La cooperación técnica tiene como objetivo apoyar al Congreso de la República de Colombia en el diseño e implementación de un programa de modernización y fortalecimiento institucional que permita: (i) fortalecer la estructura y capacidad institucional del Congreso a fin de aumentar su eficiencia y eficacia, mediante una actualización de sus procedimientos y criterios de organización y funcionamiento y una dotación de los medios personales y materiales adecuados; (ii) revisar el proceso de elaboración de las leyes con miras a acrecentar su calidad y la seguridad jurídica; (iii) renovar y fortalecer los mecanismos de fiscalización y control encomendados a este poder público, y (iv)

mejorar la vinculación del Congreso con la sociedad, así como el conocimiento y valoración de sus trabajos por la opinión pública.

2.2 Los **objetivos específicos** del programa consisten en:

- a. Realizar una revisión integral de la normativa parlamentaria (Ley 5a.) que conlleve a una actualización de la estructura y funcionamiento del Congreso.
- b. Poner en funcionamiento la nueva organización y cotidianización de las nuevas reglas y procedimientos de legislación y control, los trámites a seguir, la combinación del trabajo escrito con los debates en sesión, la facilitación del desarrollo de instrumentos de programación y de planificación de las actividades y un modelo de debate apto para mejorar el contenido de las propuestas.
- c. Establecer un sistema interno de asesoría técnica especializada para los órganos de las Cámaras, y en particular a las comisiones legislativas.
- d. Organizar la Administración parlamentaria y el régimen de su personal, con subordinación jerárquica a los órganos de dirección del Congreso y bajo los criterios de profesionalidad, neutralidad política, preparación especializada y responsabilidad burocrática.
- e. Dotar a ambas Cámaras y a sus miembros de los medios materiales que permitan cubrir los objetivos anteriores, utilizando para ello los adelantos tecnológicos e informáticos modernos, combinados con los sistemas tradicionales de documentación biblioteca y archivo, ordenados y gestionados eficientemente, con personal capacitado y con acceso a sistemas de información relevante en forma automatizada.
- f. formular e implementar una estrategia de difusión del trabajo del Congreso que aumente la transparencia en su relación con la sociedad civil y que redunde en favor de su imagen ante la opinión pública.

### III. DESCRIPCION DEL PROYECTO

A. Actividades

- 3.1 Para lograr los objetivos, el programa financiaría principalmente consultorías y dotación de equipos que permitiría realizar los siguientes siete componentes: (i) revisión de la normativa parlamentaria vigente; (ii) puesta en funcionamiento de la nueva organización e implementación de las nuevas reglas y procedimientos parlamentarios; (iii) establecimiento de un nuevo sistema interno de asesoría técnica especializada; (iv) reorganización y

fortalecimiento de la administración parlamentaria; (v) plan maestro de informatización; (vi) creación de un centro de documentación del Congreso, y (vii) vinculación del Congreso con la sociedad.

- 3.2 La ejecución precisa de los componentes anteriormente señalados será coordinada por la Unidad Técnica Ejecutora (UTE) cuya responsabilidad principal consistirá en darle seguimiento puntual a cada uno de los componentes. La UTE estará constituida por: un jefe de proyecto (Internacional), un coordinador administrativo, un experto en organización y recursos humanos, un experto en sistema de información, un analista financiero y una secretaria.
- 3.3 A continuación se presenta una descripción detallada de los componentes y su modalidad de ejecución.

1. Revisión de la normativa parlamentaria vigente y análisis de la situación actual del asesoramiento técnico, plantilla de personal y sistemas de información (US\$221,000)

a. Descripción

- 3.4 Este componente que será el primero en ejecutarse comprende cuatro tipos de actividades: (i) una revisión exhaustiva de la normativa vigente; (ii) una evaluación de la situación actual del sistema de asesoramiento técnico especializado; (iii) un análisis de la actual plantilla de personal; y (iv) un análisis de la red local de información del Congreso. Todos estos elementos son indispensables para la formulación de una nueva ley que determinará los nuevos reglamentos del Congreso y la nueva estructura organizativa con sus respectivos medios materiales (sistemas de información) y personales (asesores).

(i) Revisión de la normativa (US\$93,000)

- 3.5 Para que el Congreso de Colombia pueda asumir la progresiva complejidad organizativa y la creciente división del trabajo que caracteriza a los Parlamentos contemporáneos, se requiere una revisión de los reglamentos del Senado, y la Cámara actualmente vigentes, contenidos en la Ley 5ª, en sus ámbitos organizativos, procedimental, presupuestario y de dotación de medios personales y materiales. Esta revisión tendrá los siguientes objetivos:

- a. Separar las tareas del Congreso como institución <sup>2/</sup> de las estrictamente políticas (partidarias), jerarquizando y formalizando la línea de dirección institucional, y rediseñando y fortaleciendo la división de tareas entre los órganos de di-

---

<sup>2/</sup> Estas se refieren entre otras a tareas administrativas, de calificación jurídica, dirección de procedimientos, protección de derecho a las minorías, dotación equitativa de medios a todos los parlamentarios.

rección ordenadora y de preservación del núcleo institucional (Presidencia, Mesa Directiva, Presidencias de Comisiones) o de dirección y programación política (Junta de Voceros), los de desarrollo del trabajo parlamentario, los de ejecución burocrática de los acuerdos parlamentarios y los de control interno.

- b. Rediseñar la organización y el funcionamiento del Congreso sobre la base de la existencia de grupos de Parlamentarios que han de servir para vertebrar el funcionamiento de la institución asumiendo un protagonismo significativo en la presentación de iniciativas, las decisiones sobre los procedimientos a seguir, el desarrollo de los debates o la adopción de acuerdos.
- c. Redimensionar el trabajo en Pleno, redistribuyendo las actividades entre éste y los diversos órganos de las Cámaras, sean de dirección (Mesa, Junta Directiva, Junta de Voceros), de trabajo (Comisiones, Subcomisiones, Ponencias), con especial énfasis en el fortalecimiento de las comisiones.
- d. Establecer un reparto equilibrado de actividades entre los Parlamentarios individuales y los grupos.
- e. Mejorar el nivel de las iniciativas y facilitar que el Congreso resuelva inicialmente sobre cuáles de las mismas desea continuar su examen, para propiciar que las Cámaras trabajen sobre la base de textos suficientemente meditados y elaborados.
- f. Formalizar y diferenciar los procedimientos parlamentarios, y los trámites a seguir en cada uno de ellos, combinando los trámites escritos con los debates en sesión. Tanto en lo que se refiere a la forma de elaborar las leyes, como a los procedimientos modernos de información, fiscalización y control.
- g. Propiciar un modelo de debate apto para mejorar el contenido de las propuestas.
- h. Propiciar instrumentos de programación de los trabajos y de planificación de las actividades, que permitan conocer con antelación suficiente los calendarios de reuniones y los contenidos de cada orden del día.
- i. Rediseñar la normativa reguladora de la administración parlamentaria para proporcionar al Congreso instrumentos de información suficientes y de calidad y para dotar a ambas Cámaras y sus miembros de los medios necesarios para el ejercicio de sus tareas, mediante una organización y régimen de personal adecuados a dichos objetivos.

(ii) Análisis de la situación actual de los asesores técnicos (US\$18,000)

- 3.6 Este subcomponente persigue iniciar el proceso de establecimiento de un sistema de asesoría interna a los órganos del Congreso, de



carácter técnico, profesional e independiente, que apoye la elaboración, tramitación y aprobación de la nueva legislación, tanto en sus aspectos de procedimiento como en los de contenido. Asimismo, serviría para asesorar, más en general, todas las actividades de los distintos órganos, incluyendo aquéllas que permitan un mejoramiento de la capacidad de fiscalización y de control de la institución. Durante esta etapa con anterioridad a la aprobación de la Ley se llevara a cabo una revisión de la situación actual de los asesores y se diseñaran los borradores de los convenios con centros de investigación\universidades que eventualmente podrían prestar los servicios de asesoría que se detallan en el tercer componente de esta operación.

(iii) Análisis de la actual plantilla de personal y elaboración de los borradores de los reglamentos de la nueva organización administrativa (US\$80,000)

- 3.7 La modernización de la administración parlamentaria pasa necesariamente por un diagnóstico muy preciso de las ventajas y debilidades de la situación actual. En el terreno de la organización significa que debe contrastarse el organigrama que resulta de la actual normativa con la planta administrativa real existente. En materia de personal, ello ha de traducirse en el examen de la plantilla con una descripción de las características de los ocupantes de cada uno de los puestos. En lo que se refiere a los procedimientos administrativos, implica conocer con detalle el desarrollo de cada uno de ellos, con todos los trámites existentes desde su inicio a su final y posterior archivo, especialmente en lo que se refiere al sistema de aprobación, ejecución y control de gastos y pagos.
- 3.8 En este componente, el diagnóstico irá acompañado de una valoración de la situación, que ha de permitir elaborar con mejor conocimiento de causa las reformas normativas y los documentos de dirección administrativa a elaborar posteriormente, así como las decisiones a adoptar en materia de personal.
- 3.9 Adicionalmente este subcomponente prevé el apoyo a los órganos competentes de la Cámara para la elaboración de las resoluciones y acuerdos de desarrollo de los nuevos Reglamentos en materia de organización administrativa. Este apoyo consistirá en el asesoramiento para la elaboración del organigrama de las dependencias administrativas, la elaboración de las normas de personal que permitan y promuevan la profesionalización del personal, la confección y aprobación de la plantilla y la relación de puestos de trabajo, y la aprobación de las resoluciones complementarias que desarrollen las previsiones de racionalización de los procedimientos administrativos.

(iv) Análisis de la red local de información (US\$30,000)

- 3.10 Se contratarán los servicios de una firma consultora que trabajará en el análisis y posteriormente en el diseño e implementación de

una Red Local de Información del Congreso que cubra ambos edificios y el edificio de la Biblioteca. La red deberá contar con estándares internacionalmente aceptados y capaces de transferir la información en diferentes formatos (datos, teleconferencias, video). La firma consultora proveerá un análisis del actual sistema de votación electrónica del Congreso, propondrá las alternativas técnicas factibles para iniciar su utilización en forma inmediata así como la interconexión con la nueva red de información del Congreso. Además, se efectuará un análisis de la situación actual del sistema PRIME 3/ y se formularán alternativas técnicas viables para trasladar la información pertinente a un ambiente moderno, seguro y capaz de ser mantenido y expandido tecnológicamente.

b. Ejecución

- 3.11 Para realizar el subcomponente de revisión de la normativa en un período máximo de seis meses calendario, se requieren los servicios de un equipo de tres consultores individuales (uno principal internacional y dos auxiliares) por un período de doce meses consultor, con experiencia internacional en el tema de organización y funcionamiento de parlamentos contemporáneos para que cumplan con los siguientes objetivos: (i) asesorar y redactar los informes y borradores que resulten necesarios; (ii) contribuir a la explicación y asimilación de los cambios y a la formación de un consenso general sobre el contenido y utilidad de los mismos; (iii) contribuir a lograr una coherencia técnica de la reforma legislativa y reglamentaria con la posible reforma constitucional, y (iv) colaborar con las instancias directoras del proceso de modernización para facilitar una posterior implantación de la reforma. Los términos de referencia para la implementación de esta consultoría se encuentran disponibles en los archivos técnicos del proyecto.
- 3.12 Para el subcomponente del sistema de asesores se requiere la contratación de un consultor individual por tres meses/consultor que se encargue del análisis de la situación actual del sistema de asesorías, así como de la elaboración de las convocatorias de los procedimientos de selección de asesores y de los posibles convenios con las Universidades y con terceros países.
- 3.13 Para el fortalecimiento administrativo se requiere contratar a una firma consultora para que realice el diagnóstico, elabore el plan alternativo y proporcione los asesoramientos previstos para la elaboración de las normas y resoluciones finales que se apoyaran con el componente cuarto de esta operación.

---

3/ PRIME/SILEG es un sistema que almacena todas las leyes y sus respectivos expedientes legislativos hasta 1991 y cubre más de 30 años de archivos, y que en la actualidad no está siendo utilizado.

- 3.14 En relación al subcomponente de la red local de información se contratará una firma consultora tal como se explicó en el párrafo 3.10.
- 3.15 Los términos de referencia para las consultorías previstas en este componente primero se encuentran disponibles en los archivos técnicos del proyecto.

2. Puesta en funcionamiento de la nueva organización y cotidianización de las nuevas reglas y procedimientos parlamentarios (US\$336,000)

a. Descripción

- 3.16 El segundo componente de esta cooperación técnica consiste en proporcionar apoyo técnico especializado a los diferentes órganos del Congreso durante un período prudencial de 24 meses de puesta en funcionamiento de las nuevas reglas. Dado el amplio alcance y la profundidad de los cambios que se persiguen se anticipa un período de adaptación para la asimilación de las nuevas reglas.
- 3.17 Debido a que la reforma normativa se llevará a cabo en parte paralelamente y en parte con posterioridad a la reorganización administrativa, se requiere de un apoyo externo especializado, que colabore en el momento inicial, ayude a resolver las complejidades que se planteen y contribuya a consolidar y hacer sostenibles los cambios. Con los medios personales actuales y en fase de transición, no será posible poner en marcha la ejecución de las reformas y la cotidianización de los nuevos hábitos.
- 3.18 Este componente persigue proporcionar un apoyo diario a los diferentes órganos sobre las tareas de dirección de la Presidencia, la Mesa Directiva y, eventualmente, de la Junta de Bancadas o Voceros, así como también sobre las tareas de dirección de las Presidencias de Comisión. Pero también deberá servir para que las nuevas dependencias administrativas desarrollen con solvencia los nuevos trámites, y para que los asesores técnicos se incorporen progresivamente a sus nuevas funciones. Finalmente, se estima conveniente redactar un manual de procedimientos parlamentarios que extienda el conocimiento de los mismos, con el detalle de los trámites, a toda la organización.

b. Ejecución

- 3.19 Para realizar este componente se requieren los servicios de un equipo de tres expertos o una firma especializada con un conocimiento muy elevado de las prácticas cotidianas de los Parlamentos y una fuerte identificación con las líneas inspiradoras de la reforma normativa. La UTE velará por que se respeten dichas líneas básicas en la implementación de los procedimientos .
- 3.20 El apoyo que este componente debe aportar a los órganos y protagonistas del Congreso exige un grado de presencia y

disponibilidad muy elevados para poder atender diariamente las necesidades que surjan, resolver las dudas que se planteen y fomentar y rutinizar los nuevos hábitos para todos los intervinientes. La duración de la consultoría sería por un período de dos años desde la aprobación de la normativa, lo que le llevaría a coincidir, prácticamente, con la duración de la ejecución del proyecto. Los TORs para la implementación de esta consultoría se detallan en los archivos del proyecto.

3. Establecimiento de un nuevo sistema interno de asesoría técnica especializada (US\$2,018,000)

a. Descripción

- 3.21 El sistema de reforzamiento de la asistencia legislativa técnica que se implantaría con este componente comprende varias facetas a lo largo de la tramitación de un proyecto de Ley: documentación e información para la formulación de iniciativas legislativas y asesoramiento jurídico y especializado (económico y social) sobre los contenidos; asesoramiento jurídico para que los órganos directivos realicen una calificación de las iniciativas y acuerden o rechacen su admisión a trámite; la pronta publicación (gaceta del Congreso) y distribución interna del texto y de las enmiendas; la preparación de las intervenciones en los debates por los respectivos oradores; asesoramiento jurídico-parlamentario sobre cuestiones procedimentales y de contenido de los proyectos a cada uno de los órganos; la redacción de textos, informes y dictámenes; la tramitación burocrática de cada uno de los pasos del procedimiento, y la redacción final, firma y remisión para el cumplimiento de los trámites extraparlamentarios.
- 3.22 Agrupando los conceptos anteriores desde la perspectiva de los sujetos a los que ha de prestarse el apoyo, resultan cuatro destinatarios principales: (i) los Parlamentarios, considerados individualmente o en grupos o Bancadas (iniciativa, enmienda y participación en los debates y votaciones) <sup>4/</sup>; (ii) los órganos de dirección y particularmente las Presidencias de las Cámaras y las de las Comisiones; (iii) el Pleno, y (iv) las Comisiones y sus Ponentes.
- 3.23 En este componente se requiere actuar en tres niveles:
- (i) Asesores actuales
- 3.24 Respecto a los asesores que en la actualidad cumplen esta función y cuyo perfil responda al que normativamente se requiera para continuar en su ejercicio, se trataría de intensificar los procesos de capacitación sobre las funciones que han de realizar tras la

---

<sup>4/</sup> Este asesoramiento institucional es independiente del asesoramiento que corresponde a cada parlamentario o bancada en los términos del componente 4 de este proyecto.

reforma reglamentaria. En el caso de que su número resulte insuficiente para cubrir la plantilla mínima que se diseñe, esta cooperación técnica también financiará la implementación del sistema de asesoría interna mediante la contratación de los profesionales y/o centros de investigación que puedan proveer la asistencia a las Comisiones hasta que tales mínimos se cubran. El diseño de la operación preverá que el Congreso con sus propios recursos vaya asumiendo progresivamente la totalidad de los costos hasta llegar a la totalidad de los mismos, una vez que se desembolsen los recursos previstos a tal efecto en este programa.

(ii) Nuevos asesores

- 3.25 Para el futuro, la cobertura de nuevos puestos previstos en plantilla se ajustará a los procesos de selección que, basados en los principios de mérito, capacidad, profesionalidad e independencia, se establezcan normativamente para este tipo de personal, y cuyo formato habrá de diseñarse con cargo a este componente del programa para dejar definido el tipo de asesor que se persigue incorporar a las Cámaras de ahora en adelante.

(iii) Convenios con universidades/centros de investigación

- 3.26 Ante la inexistencia actual de especializaciones académicas en estas materias, se promoverá la celebración de convenios con una o más Universidades para la introducción de tales enseñanzas en los niveles superiores, comprometiéndose el Congreso a facilitar el desarrollo del aprendizaje práctico en la propia institución y a proporcionar becas que permitan profundizar en el mismo. Estos convenios podrán implicar a Universidades y Parlamentos de otros países, en cuanto ello sirva para que las Universidades puedan formar formadores en estas materias y para que los estudiantes puedan conocer mejor otras experiencias y modelos.

b. Ejecución

- 3.27 Este componente requiere la contratación de un consultor individual por cuatro meses/consultor que se encargue de la implementación del sistema de asesorías, así como de la elaboración definitiva de las convocatorias de los procedimientos de selección de asesores y de los posibles convenios con las Universidades y con terceros países, con posterioridad a la aprobación de la reforma normativa. Los términos de referencia para la contratación de estas consultorías se detallan en el archivo técnico del proyecto.
- 3.28 Asimismo, como se indicó anteriormente este Programa también financiará la contratación de profesionales y/o centros de investigación, en una manera que paulatinamente el Congreso irá asumiendo los costos hasta llegar a la asunción total de los mismos, una vez desembolsados los recursos de la CT.

4. Implantación de la nueva administración parlamentaria  
(US\$1,420,000)

a. Descripción

3.29 La implantación del componente de reforma administrativa comprende tres grupos de acciones: (i) diseño definitivo de las resoluciones y acuerdos de desarrollo de los Reglamentos en materia de organización administrativa; (ii) profesionalización del personal y adaptación a los nuevos procedimientos, y (iii) apoyo directo a los Parlamentarios y grupos o bancadas para la disposición de los medios materiales y personales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

(i) Diseño definitivo de las resoluciones y acuerdos de desarrollo de los Reglamentos en materia de organización administrativa

3.30 Este subcomponente hará una breve revisión de los borradores desarrollados bajo el componente primero del proyecto y hará los cambios que sean necesarios para su versión final, una vez aprobada la ley.

(ii) Profesionalización del personal y adaptación a los nuevos procedimientos.

3.31 Este subcomponente se divide, a su vez, en tres tipos de acciones: la adaptación de la plantilla actual a la nueva plantilla; el asesoramiento y elaboración definitiva de los manuales para la puesta en ejecución de los nuevos procedimientos administrativos, y la apertura de procesos de formación continuada.

3.32 Para la adaptación a la nueva plantilla, se seguirán, entre otros, los siguientes criterios:

- a. Una separación entre cargo de libre nombramiento y remoción y cargo de carrera, así como entre la unidad de trabajo de los congresistas y los funcionarios que prestan sus servicios con carácter permanente y con absoluta imparcialidad política.
- b. La agrupación de la multiplicidad de empleos existentes en un número reducido de categorías profesionales, cada una con escalas propias pero que tengan en común los requisitos (en especial la titulación) y las pruebas de acceso, así como las posiciones (y grados) que puedan llegar a ocupar, junto con el nivel retributivo.
- c. Los criterios de continuidad, contratación o nuevo ingreso ya enunciados en el componente tercero de este proyecto.
- d. Un sistema de acceso basado en los principios de publicidad, mérito y capacidad.

- 3.33 Concretamente, se prevé la preparación de manuales de organización y procedimientos en todas las áreas de trabajo del Congreso. En particular, se requiere preparar manuales para: a) el sistema logístico que permita la provisión adecuada de bienes y servicios, el control de almacenes y la gestión de adquisiciones; y b) el sistema contable y financiero que servirá de apoyo a los procesos de preparación y ejecución del presupuesto, el manejo de caja y tesorería y la gestión contable.

(iii) Proporcionar a los Parlamentarios (y Bancadas) los medios materiales y personales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

- 3.34 Como quedó dicho en páginas anteriores, el apoyo administrativo institucional se dirige básicamente a la propia institución y a sus órganos. No cabe olvidar, sin embargo, que todo Parlamento proporciona, también institucionalmente, medios personales y materiales a cada Parlamentario o a las Bancadas en que se integran. Son los Reglamentos los que han de establecer los criterios básicos a tal efecto, pero las normas reglamentarias suelen requerir numerosas precisiones de detalle que deben ser adoptadas posteriormente por los órganos directivos.

- 3.35 Con este componente, el proyecto persigue asesorar a los órganos competentes para que adopten dichos criterios de desarrollo y detalle, así como, más en general, facilitar un asesoramiento directo a los protagonistas parlamentarios sobre las nuevas reglas y procedimientos que se establezcan en los Reglamentos, para que conozcan los cambios con detalle y puedan participar en condiciones de igualdad en todas las funciones de las Cámaras.

b. Ejecución

- 3.36 El fortalecimiento administrativo requiere contratar a una firma consultora por 7 meses efectivos de trabajo para que elabore los nuevos manuales de organización y de procedimiento, y colabore con la implementación de la reforma administrativa. Los términos de referencia para la contratación de esta consultoría se detallan en los archivos técnicos del proyecto.
- 3.37 La consultoría entregará las versiones finales de las propuestas de normas complementarias y de los manuales de organización y procedimiento a la UTE al cabo de un mes desde la aprobación de los nuevos Reglamentos de las Cámaras. Dicha propuesta incluirá además un plan para su respectiva implementación, el que se ejecutará durante los siete meses siguientes luego de aprobados los componentes normativos precisos para ello.
- 3.38 Adicionalmente, este componente prevé llevar a cabo la reordenación y readecuación de recursos humanos que se necesitará como resultado del trabajo de la consultoría. Se anticipa que el grueso de los recursos de este componente será para tales propósitos, bajo el

entendido que el Congreso asumirá progresivamente los costos que esta readecuación suponga.

- 3.39 La UTE será responsable por el seguimiento de este componente, y deberá evaluar las acciones de las consultorías. Los términos de referencia para la contratación de esta consultoría se detallan en los archivos técnicos del proyecto.

5. Plan maestro de informatización (US\$3,550,000)

a. Descripción

- 3.40 El componente de sistemas de información, denominado Plan Maestro de Informatización (PMI), busca proveer al Congreso de la República de una infraestructura informática que soporte tecnológicamente las actividades actuales y futuras en ambas Cámaras, así como eventualmente los servicios comunes del Congreso.
- 3.41 Para su óptima implantación, el PMI requiere la creación de una División Central de Sistemas de Información (DSI), cuya centralización no comprometerá la autonomía existente en ambas Cámaras, sino por el contrario, asegurará y consolidará la misma. Además, la unificación proveerá la infraestructura necesaria para facilitar el diálogo entre ambas Cámaras. La creación de la DSI hará posible la implantación coordinada del PMI que incluye la institución de estándares de equipos y programas, el desarrollo de aplicaciones modulares necesarias dentro del proceso de automatización legislativa, y la especificación correcta en la compra de equipos de computación para la incorporación de los mismos a la red informática del Congreso.
- 3.42 La DSI apoyará las actividades de informatización del Congreso y tendrá funciones claramente definidas dentro de la organización del mismo. La DSI contará con personal técnicamente calificado, con antecedentes en sistemas de información y que sea capaz de mantener y mejorar la estructura informática propuesta.
- 3.43 El PMI incluirá los siguientes subcomponentes:
- a. Infraestructura de información: Bajo este subcomponente se realizará el diseño e implementación de la Red Local de Información del Congreso, cuyo análisis será iniciado con el componente primero. A tales efectos, se contratarán los servicios de la misma firma consultora, la cual conjuntamente con la DSI definirán los estándares de *hardware* y *software* de uso general (correo electrónico, procesador de palabras, etc.) a implantarse. Los términos de referencia para esta consultoría se encuentran disponibles en los archivos técnicos del proyecto.
  - b. Desarrollo de programas especiales para la: (i) automatización y modernización del flujo de información de las actividades parlamentarias (SIAP); (ii) automatización y modernización del



flujo de información de las actividades administrativas (SIAA), y (iii) la implementación de los programas computarizados necesarios para la automatización del Centro de Documentación del Congreso (CDC). Esta última consultoría (CDC) trabajará conjuntamente con la encargada de la modernización de los servicios de documentación del Congreso. El desarrollo de los programas estará a cargo de una consultoría, cuyos términos de referencia se adjuntan en los archivos técnicos del proyecto.

- c. El componente de automatización de los procesos parlamentarios, la implantación de una infraestructura informática de punta y la modernización del aparato administrativo del Congreso, funcionarán sólo en la medida que se ejecute paralelamente un plan de capacitación para todo el personal del Congreso. El componente de sistemas prevé la contratación de una firma consultora para la elaboración y desarrollo de un extenso plan de capacitación que consistirá en:

(i) Entrenamiento técnico para el personal de la DSI responsable de la infraestructura informática (supervisión de redes de información, manejo de servidores de datos, implantación de programas en redes, mantenimiento del correo electrónico, etc.);

(ii) entrenamiento general para funcionarios del Congreso en el manejo de programas generales (correo electrónico, procesadores de palabras, etc.) y de aplicaciones desarrolladas para el seguimiento parlamentario y administrativo;

(iii) capacitación a los congresistas en el manejo de los programas de uso general y de las aplicaciones desarrolladas para el seguimiento parlamentario;

- 3.44 Los programas de capacitación serán replicados e impartidos en forma constante por la DSI. Para la preparación y ejecución de estos programas, se contratará una consultoría cuyos términos de referencia se encuentran en los archivos técnicos del proyecto.

b. Ejecución.

- 3.45 Para la implementación de este componente se contratarán los servicios de tres firmas consultoras: (i) implementación de la red local de información (US\$200,000); (ii) automatización de los sistemas parlamentario y administrativo (US\$180,000), y (iii) capacitación (US\$120,000), respectivamente.

- 3.46 Las consultorías encargadas del PMI reportarán a la UTE con la periodicidad que ésta lo indique. Por su parte, la UTE coordinará la labor de las consultorías con personal de la DSI.

- 3.47 Asimismo, la UTE y la DSI coordinarán el trabajo de estas consultorías con los Grupos de Trabajo de los componentes 6 y 7 de

este proyecto: creación de un centro de documentación del Congreso y la vinculación con la sociedad y respectivamente.

- 3.48 El PMI requiere un monitoreo en cada una de las etapas de su ejecución. La UTE será responsable de la supervisión de la ejecución del PMI.

6. Creación de un Centro Parlamentario de Documentación  
(US\$618,000)

a. Descripción

- 3.49 Este componente consiste en apoyar el diseño y la implementación de servicios de información modernos para el uso de los congresistas y personal al servicio del Congreso.

- 3.50 El diseño definirá la manera más eficiente de brindar dichos servicios al Congreso y a la sociedad en general. En particular, el diseño definirá:

- a. la creación de unidades funcionales de biblioteca, documentación y archivo así como de atención a congresistas y al público;
- b. los requerimientos de material y equipos, incluyendo sistemas computarizados y acceso a bases de datos internacionales de información;
- c. los requisitos para la capacitación del personal existente o la contratación del personal idóneo;
- d. las necesidades de capacitación permanente de personal.

- 3.51 En una segunda etapa se deberá implementar el diseño aprobado, lo cual supone adiestramiento del personal e informatización de los servicios. El proceso de implementación también contará con el apoyo de la consultoría.

b. Ejecución

- 3.52 Se contratarán los servicios de un consultor por 18 meses de trabajo. En los primeros 3 meses, diseñará un plan integral para la modernización de los servicios de biblioteca, archivo y documentación. La consultoría encargada de este componente trabajará conjuntamente con el personal actual de la biblioteca, creándose un Grupo de Trabajo que presentará un informe al cabo de tres meses. La ejecución se llevará a cabo durante los 15 meses siguientes a la aprobación del plan. Los términos de referencia de la consultoría se encuentran en los archivos técnicos del proyecto.

- 3.53 La UTE será responsable por el seguimiento de este componente y coordinará las actividades con las del Plan Maestro de Informatización, y la reforma administrativa.

7. Vinculación con la sociedad (US\$492,000)

a. Descripción

- 3.54 El séptimo y último de los componentes se subdivide en tres elementos básicos: (i) explicación del proceso de modernización a la sociedad; ii) mejora de los instrumentos de difusión parlamentaria, y iii) formalización de los procedimientos de acceso e información de la ciudadanía al Congreso y sus miembros.

(i) Explicación del proceso de modernización a la sociedad

- 3.55 Atendiendo a la profundidad de los cambios y la importancia que reviste que los Parlamentos se vinculen con la sociedad, se ha considerado relevante llevar a cabo una explicación exhaustiva de la modernización hacia fuera del Congreso. En este sentido, se trata de desarrollar acciones para difundir y explicar en la sociedad los proyectos de reforma, así como para implicar a sus núcleos más representativos en la tarea de modernización.
- 3.56 Con este subcomponente se pretende mantener y ensanchar los canales de comunicación iniciados durante las misiones preparatorias del proyecto con diversos agentes y sectores sociales (sindicatos, empresarios, universidades, organizaciones sociales, diversas instancias de la comunidad de juristas, medios de comunicación, iglesia, etc.), algunos de los cuales han constituido incluso comisiones de trabajo para el seguimiento y apoyo del proceso. Se trata, además de extender la comunicación a dos instancias muy concretas.
- 3.57 En primer lugar, al más amplio espectro de ciudadanos de los diversos territorios del país, a cuyo efecto debe programarse una acción de difusión sobre el terreno, así como una campaña general de explicación a través de los medios de difusión nacional. En segundo término, este componente no debería excluir acciones dirigidas a las fuerzas políticas, no sólo para que conozcan directamente el desarrollo del proceso y participen directamente en el mismo, sino también para desarrollar su capacidad de intervención, a través de talleres de desarrollo de estructura, organización y de formación de liderazgo.

(ii) Mejora de los instrumentos de difusión parlamentaria

- 3.58 La modernización de la difusión de las labores del Congreso requiere la formulación de un plan inmediato de atención para el fortalecimiento de las oficinas de información y prensa, lo cual comprende la adquisición de medios materiales, la programación y selección de las acciones de comunicación a desarrollar y el diseño e implantación de los programas de capacitación que se requieran.
- 3.59 En este subcomponente se desarrollarán las diversas líneas de comunicación que el Congreso desee abrir con la sociedad, sea a través de publicaciones propias de información dirigidas al público

o a los medios de comunicación y especialistas, a través de la atención a los medios, mediante la utilización de los canales de la radio o la televisión o haciendo uso de las posibilidades de comunicación e información directa que facilitan las nuevas tecnologías.

(iii) Formalización de los procedimientos de acceso e información de la ciudadanía al Congreso y sus miembros

- 3.60 La vinculación con la sociedad es de doble dirección y al mismo tiempo que se abren canales desde el Congreso a la sociedad, procede formalizar también canales a través de los cuales puede la sociedad acceder al Congreso y a sus representantes. Mediante este subcomponente, el proyecto diseñará dichos canales, de acuerdo con lo que se disponga en la reforma normativa, e implementará las medidas precisas para hacer operativas tales previsiones.

b. Ejecución

- 3.61 Para la ejecución de este componente, se contratará una consultoría por 12 meses que realizará las siguientes funciones: (i) mantener el contacto con los grupos sociales, informándoles periódicamente y recabando de ellos su participación y compromiso en el proceso de modernización del congreso; (ii) se formará un Grupo de Trabajo con el personal de las oficinas de información y prensa, para definir los objetivos y los requerimientos de capital humano e infraestructura necesarios para el funcionamiento óptimo de dichas oficinas en ambas Cámaras; una vez aprobado el plan, se procederá a la implementación del diseño. La UTE será responsable del seguimiento de este componente y coordinará las actividades con las del Plan Maestro de Informatización, y (iii) diseñar los canales más convenientes para que los ciudadanos y los grupos se relacionen con el Congreso, le hagan llegar información relevante y sus iniciativas o peticiones, y poner en ejecución tales previsiones. Los términos de referencia de la consultoría se encuentran en los archivos técnicos del proyecto.
- 3.62 También se planificarán y ejecutarán las acciones a seguir para involucrar a las fuerzas políticas en temas de organización y formación de liderazgo.

B. Costo y financiamiento

- 3.63 El costo estimado de esta cooperación técnica es de US\$10.000.000, y su desglose se detalla en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro 1</b> <b>Desagregación de costos de la Cooperación Técnica</b> <b>(en miles US dólares)</b>			
Descripción	BID	Contra- partida	Total
<b>1. Revisión de la normativa parlamentaria *</b> Consultoría Internacional (3 meses) 39 Consultorías Nacionales (6 meses/hombre) 72 Firma consultora (plantilla) 80 Firma consultora (red) 30			<b>221</b>
<b>2. Puesta en marcha de la nueva organización parlamentaria</b> Consultoría Nacional (72 meses/hombre) 336	336		<b>336</b>
<b>3. Establecimiento de un nuevo sistema de asesorías</b> Consultoría Nacional (4 meses) 24 Nuevas Asesoría técnicas 1.994	24	1.994	<b>2,018</b>
<b>4. Reorganización y fortalecimiento de la Admin. Parl.</b> Servicios de Consultoría 420 Capacitación y adecuación de recursos humanos 1.000		1.420	<b>1,420</b>
<b>5. Plan Maestro de Informatización</b> Firma consultora Red local de Info. 170 Firma consultora Automatización sistemas Legislativo, administrativo, CDC. 180 Capacitación en sistemas de información 120 Equipos - Plataforma informática 2.684 Materiales para capacitación 80		316	<b>3,550</b>
<b>6. Creación de un Centro de Documentación</b> Consultoría Nacional (18 meses / hombre) 108 Capacitación 35 Equipos 10 Materiales 6			<b>618</b>
<b>7. Vinculación con la sociedad</b> Consultoría Nacional (6 meses oficina/de prensa) 36 Consultoría Nacional (6 meses/estudios y diseño de seminarios) 36 Materiales e impresos 50 Talleres / Seminarios (uno por departamento) 100		50 220	<b>492</b>
<b>UNIDAD EJECUTORA (consultorías)</b>	842,7		<b>842,7</b>
<b>VEEDURIAS (consultorías)</b>	100		<b>100</b>
<b>EVALUACION FINAL: Consultoría</b>	50		<b>50</b>
<b>AUDITORIA EXTERNA</b>	75		<b>75</b>
<b>Imprevistos</b>	217,3		<b>217,3</b>
<b>Inspección y Vigilancia</b>	60		<b>60</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,000</b>	<b>4,000</b>	<b>10,000</b>

\* Incluye además el análisis de la situación actual del sistema de asesores, plantilla de personal y red local.

C. Marco institucional y ejecución de la cooperación técnica

1. Prestatario y entidad ejecutora

- 3.64 El prestatario será la República de Colombia. El Congreso de la República será responsable de la ejecución de los distintos componentes del programa, para lo cual constituirá una Unidad Técnica Ejecutora (UTE).
- 3.65 Asimismo, el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco, evidencia de un convenio suscrito con el prestatario para la transferencia de los recursos del préstamo, y el compromiso del prestatario de aportar los recursos de contrapartida, así como las obligaciones que le corresponden como Ejecutor del Programa. (Esta será una condición previa al primer desembolso).

2. Ejecución de la Cooperación técnica (US\$842.700)

- 3.66 Para la ejecución de la CT se constituirá una Unidad Técnica Especializada (UTE), que tendrá la responsabilidad de coordinar todos los trabajos previstos durante la ejecución. Una vez firmado el contrato de esta cooperación técnica se formará la UTE, la cual estará conformada por un coordinador jefe del proyecto (internacional), un coordinador administrativo, un experto en organización y recursos humanos, un experto de informática, un financiero y una secretaria. (En el anexo III-1 se presenta el organigrama).
- 3.67 La UTE se encargará de administrar, coordinar y supervisar la implementación de cada uno de los componentes del proyecto. En particular, la UTE deberá discutir y aprobar, conjuntamente con el Banco, la selección y contratación de las consultorías, así como proveer los reportes periódicos que se les soliciten. Además, la UTE mantendrá el plan de acción independientemente de los cambios que ocurran en las mesas directivas de ambas Cámaras.
- 3.68 La UTE mantendrá una relación muy estrecha y estará subordinada a los presidentes del Senado y la Cámara, y para facilitar la operatividad del programa recurrirá periódicamente a La Comisión Accidental de Modernización con el objeto de coordinar y supervisar la ejecución del plan de reformas y deberá además, mantener contacto estrecho con los líderes políticos en el Congreso y eventualmente con otros segmentos de la sociedad.
- 3.69 El diseño de la operación contempla una ejecución secuencial de los componentes, distinguiéndose dos etapas básicas, con relación a la eventual aprobación de la Ley 5a. En primer lugar, el programa se iniciará con el componente I, es decir, una revisión exhaustiva de la normativa vigente acompañada de una evaluación de la situación actual del asesoramiento técnico, plantilla de personal, sistemas de información, elementos que son indispensables para la aprobación de los nuevos reglamentos del Congreso. En segundo lugar, una vez conocida y aprobada la nueva ley, el programa continuará con el

resto de los componentes de implantación de la nueva normativa, el nuevo sistema de asesores, la nueva organización administrativa y el centro de documentación del Congreso. Se ha estimado necesario que el componente de vinculación con la sociedad debe iniciarse de inmediato dado que tendría un efecto catalizador en el proceso de reforma. En el anexo III-2 se presenta un análisis detallado del cronograma de ejecución. Asimismo, el marco lógico del programa se encuentra en el anexo III-3.

### 3. Período de ejecución

- 3.70 Se ha contemplado que esta cooperación técnica tenga un período de ejecución de 36 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que se desembolsaría en un período no mayor a los 42 meses, contados a partir de la misma fecha.

### 4. Anticipo de fondos y reconocimiento de gastos previos

- 3.71 Se recomienda otorgar un anticipo de fondos equivalente al 5% del monto total del préstamo. Los siguientes desembolsos se realizarán a solicitud de la UTE, siguiendo el cronograma de ejecución previamente acordado con el Banco, el cual se detalla en el anexo III-2.
- 3.72 El Banco podrá reconocer como parte de los recursos de la contrapartida local, gastos efectuados en la CT hasta por la suma de US\$500.000, que se hayan llevado a cabo dentro de seis meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo y siempre que hayan cumplido requisitos análogos a los establecidos en el programa.

### 5. Seguimiento, evaluaciones e informes de progreso

- 3.73 El Organismo Ejecutor será el encargado del seguimiento y de la evaluación periódica de la cooperación técnica, para lo cual se compromete a celebrar con el Banco reuniones semestrales de seguimiento de la operación, con la participación de la UTE y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En las reuniones se presentarán los resultados alcanzados y se evaluará el desarrollo de la CT con el fin de proponer los cambios necesarios para facilitar su ejecución. El equipo del proyecto se reunirá con la UTE inmediatamente después de aprobado el nuevo reglamento del Congreso, con el fin de revisar y actualizar el calendario de ejecución, especialmente cuando se sabe que varios componentes no podrán iniciarse antes de la aprobación del reglamento.
- 3.74 Asimismo, se ha acordado con el Ejecutor, la realización de evaluaciones periódicas, a ser llevadas a cabo conjuntamente por el ejecutor y el Banco, a fin de evaluar el desarrollo del proceso de modernización del Congreso y en función de ello, tomar las medidas necesarias para el programa del Banco.

- 3.75 La UTE elaborará los informes de progreso necesarios para facilitar las reuniones periódicas. Para este fin se prepararán informes semestrales, actualizando los resultados obtenidos.
- 3.76 Previo al primer desembolso de los recursos de la cooperación técnica se requiere:
- a. Presentado el convenio de transferencia de recursos y ejecución del Proyecto suscrito entre el prestatario y el Organismo Ejecutor, por medio del cual el prestatario se compromete a transferir al Organismo Ejecutor los recursos del financiamiento y la contrapartida local y el Organismo Ejecutor se compromete a cumplir con todas las obligaciones que le corresponden como tal.
  - b. Constituido la UTE y presentado evidencia de la selección de sus miembros de acuerdo con los términos de referencia y procedimientos acordados con el Banco.
  - c. Emitido una resolución conjunta de los presidentes de ambas mesas directivas recomendando los principios de la reforma de los reglamentos del Congreso, previamente acordados con el Banco y aprobados por la Comisión de Modernización del Congreso de la República, incluyendo una recomendación en el texto del proyecto de reforma de la ley 5a., que se unifiquen los sistemas de información del Congreso para facilitar el desarrollo del Plan Maestro de Informatización.
  - d. Presentado el plan de acción y cronograma de ejecución del primer año, el cual deberá detallar entre otros los componentes del Programa que se iniciarán con anterioridad a la aprobación de los reglamentos de la Ley 5a. Si fuera necesario, una vez aprobados los reglamentos legislativos se procederá a revisar el cronograma para componentes afectados por las reformas.
- 3.77 El Organismo Ejecutor se compromete a contratar, dentro de los 12 meses siguientes a la firma del convenio, los servicios de consultoría previstos en el Programa. En el caso de la consultorías del componente primero del programa (revisión de la normativa, análisis de la situación actual de los asesores, la plantilla de personal y la red de información) éstas deben contratarse dentro de los seis meses siguientes a la firma del contrato.
- 3.78 Para garantizar la sustentabilidad del programa más allá de los límites de esta operación, el gobierno colombiano, a través del presupuesto asignado al Congreso de la República, se compromete a seguir financiando el plan operativo luego de finalizada esta cooperación técnica.



#### 6. Procedimiento de adquisiciones

- 3.79 Para la adquisición de bienes y servicios conexos, se recomienda utilizar el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$350.000. Para la adquisición de servicios de consultoría, dicho máximo es de US\$200.000. Para cualquier adquisición por debajo de estos límites, se procederá de acuerdo a la legislación nacional (ver Anexos B y C del Contrato de Préstamo).
- 3.80 Una vez declarado elegible, la adquisición de bienes y contrataciones de servicios podrán emprenderse con recursos del programa y los gastos podrán considerarse aportaciones del mismo, siempre y cuando hayan cumplido con procedimientos aceptables para el Banco. En el anexo III-4 se presenta un plan tentativo de adquisiciones.

#### 7. Auditoría externa

- 3.81 Los estados financieros del programa durante su ejecución y durante la vigencia del contrato de préstamo, deberán presentarse anualmente al Banco dictaminados por una firma de contadores públicos independientes aceptables para el Banco.
- 3.82 El Prestatario, por medio del Organismo Ejecutor, se compromete a que las obras y los equipos financiados con recursos del programa serán operados y mantenidos de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas, y contarán con los recursos necesarios para el funcionamiento eficiente.

### IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

#### A. Beneficios

- 4.1 La modernización del Estado constituye uno de los objetivos centrales en la estrategia del Banco para Colombia. En un marco institucional débil no hay desarrollo posible de la democracia sostenida, de tal forma que para profundizar en ésta resulta imprescindible el fortalecimiento del Estado. Por otro lado, se sostiene que la reforma de los parlamentos es un elemento esencial de los programas de reforma del Estado, sin el cual, por mucho que se refuercen los restantes poderes, no cabe profundizar en el estado democrático, ni tampoco en el proceso de desarrollo económico y social en términos generales y en el caso particular de Colombia en lograr la pacificación del país. Por estas razones, la modernización del Congreso de Colombia tiene la más alta prioridad dentro de la estrategia del Banco de contribuir al proceso de modernización del Estado y la presente operación está orientada a apoyar dicho proceso. Asimismo la modernización o reforma del Congreso es percibida por la sociedad colombiana en su conjunto

como uno de los elementos de mayor prioridad nacional y está muy relacionada con la mejoría de la gobernabilidad del país.

- 4.2 El diseño y la puesta en marcha de un plan de reforma del Congreso redundará positivamente en el proceso de fortalecimiento institucional del Estado colombiano. El equilibrio de los poderes públicos requiere un Congreso capaz no sólo de legislar, sino también de fiscalizar y de representar a la sociedad civil en un entorno democrático. Este programa de modernización y fortalecimiento institucional facilitará que la rama legislativa responda de manera eficiente a las responsabilidades definidas en la Constitución de 1991.
- 4.3 La reorganización administrativa del Congreso elevará la eficiencia legislativa, pues la formalización de las jerarquías, funciones y responsabilidades de cada instancia facilitará el control y la evaluación de los resultados. Este esfuerzo se verá complementado por el fortalecimiento de la asesoría técnica el que, unido a un sistema de información moderno, servirá como base para aumentar la calidad de las leyes.

B. Riesgos

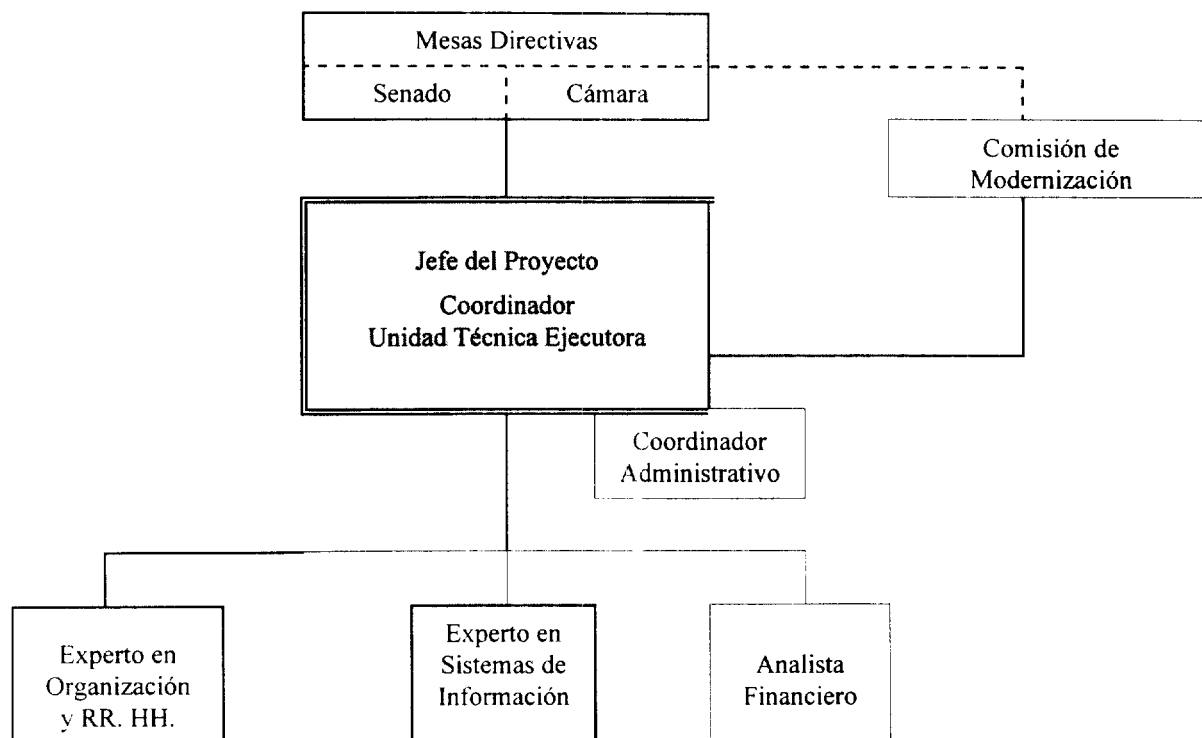
- 4.4 Dado que la ejecución del programa podría realizarse durante la vigencia de por lo menos tres mesas directivas, un primer riesgo de la operación se relaciona con la eventual discontinuidad en el proceso de reformas atribuible a la rotación anual, por acuerdo constitucional, de los miembros de las mesas directivas de ambas Cámaras. A fin de asegurar continuidad y reducir este riesgo, el Congreso de la República, ha emitido una resolución conjunta de Senado y Cámara, por medio de la cual, los presidentes salientes entrarán a formar parte de la Comisión de Modernización por el término completo de la ejecución del programa, estimada en tres años. Por lo anterior, la Comisión se ampliará en dos miembros anualmente. Por otro lado, la UTE deberá mantener su independencia a lo largo del período de ejecución independientemente de los cambios en las mesas directivas.
- 4.5 En relación con el punto anterior, cabe mencionar que la Comisión de modernización ha venido realizando una excelente labor de consensuar el proceso de reforma, manteniendo un diálogo interno permanente con los parlamentarios de ambas cámaras. A la fecha se ha observado voluntad política y uniformidad de criterios, así como coherencia con la reforma política sometida por el ejecutivo. Por otro lado, se ha acordado con las autoridades legislativas que ellos emitirían una resolución conjunta de los presidentes de ambas mesas directivas recomendando los principios de la reforma de los reglamentos del Congreso, previamente acordados con el Banco que ya han sido aprobados por la Comisión de Modernización del Congreso de la República.
- 4.6 Finalmente, el diseño de la operación deberá ser de tal forma que los componentes se realizaran de manera secuencial, empezando por

aquéllos que no requieren cambio de ley y continuando con los otros después de aprobadas la nueva legislación. De igual manera, el diseño deberá prever la realización de evaluaciones periódicas, a ser llevadas a cabo conjuntamente por el ejecutor y el Banco, a fin de evaluar el desarrollo del proceso de modernización del Congreso y en función de ello, tomar las medidas necesarias para el programa del Banco.

## **V. EVALUACION FINAL Y VEEDURIAS**

- 5.1 A lo largo de la ejecución del Programa, se llevarán a cabo veedurías ciudadanas que tendrán por objeto hacer un seguimiento externo al desarrollo del mismo. Dichas veedurías podrán ser realizadas por universidades, gremios o representantes de la sociedad civil. Este ejercicio ya ha sido utilizado en varias operaciones del Banco en Colombia (ej. Red de Solidaridad Social, Convivencia Ciudadana, Plan Pacífico, etc.) con resultados favorables, particularmente en lo que respecta a lo que respecta a fomentar el interés y la participación de la ciudadanía en el desarrollo del programa. Se han asignado US\$100.000 para llevar a cabo dichas veedurías.
- 5.2 Asimismo, se ha acordado con el organismo ejecutor que a los 34 meses de firmado el contrato de esta cooperación técnica se efectuará una evaluación final de los logros de la operación, para lo cual se tomará en cuenta los resultados esperados y el cumplimiento de las metas propuestas.
- 5.3 Se contratará un consultor independiente por un período de tres meses para realizar la evaluación final, a un costo de US\$50.000. El consultor presentará un informe que incluirá un análisis de los logros y debilidades de esta operación.

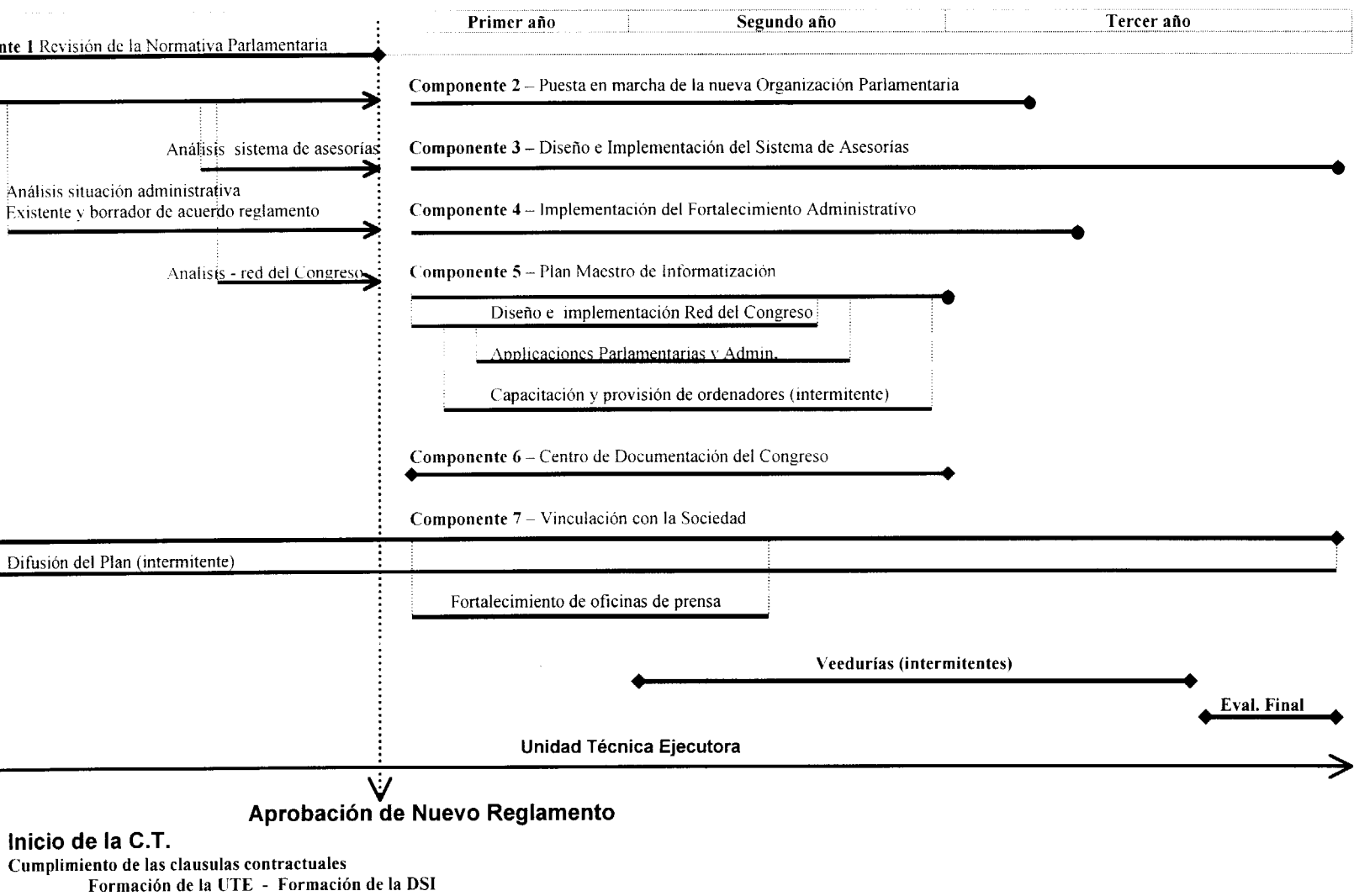
UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA - UTE



Cargo	Costo
Jefe del Proyecto (Internacional - 36 meses @ \$7,5)*	270.000
Coordinador Administrativo (36 meses @ \$4K)	144.000
Experto en Org. y RR. HH. (36 meses @ \$4K)	144.000
Experto en Sis. de Información (18 meses @ \$5K)	90.000
Analista Financiero (36 meses @ \$4K)	144.000
Secretaria (36 meses @ \$1K)	36.000
Total	828.000

\* Adicionalmente se pagará una suma alzada por US\$50.700 que cubrirá el período de 36 meses por concepto de gastos de transporte de ida y vuelta al país de origen del consultor y sus dependientes (US\$15.000), costos de instalación en Bogotá (30 días @ US\$290) y bono de seguridad (US\$30.000)

## Cronograma de Ejecución



**CT Programa de Modernización del Congreso de la República  
(CO0165)  
MARCO LOGICO**

OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>Preservar la gobernabilidad del país. A través de un Congreso representativo y eficiente que responde a las aspiraciones de todos los colombianos</p>	<p>1.El Congreso lleva a cabo un proceso de modernización de su normativa vigente en sus ámbitos organizativos, procedimentales, presupuestario y de dotación de medios personales y materiales</p> <p>2. La calidad y seguridad jurídica de las leyes aumenta, así como la percepción del Congreso por parte de la ciudadanía en su conjunto</p>	<p>1. El Congreso aprueba una nueva Ley 5a., que contiene la nueva normativa que regirá el funcionamiento de la Cámara y el Senado</p> <p>2. Encuestas de opinión muestran una mayor aprobación de que el Congreso está realizando una buena labor, lográndose un nivel de aprobación mayor al actual del 25% . Esta misma opinión es reflejada en los círculos académicos, jurídicos , gremios de empresarios y sindicatos</p>	<p>1. Acuerdo entre las distintas fuerzas políticas dentro del Congreso de llevar a cabo una reforma con uniformidad de criterios.</p> <p>2. Voluntad política de los parlamentarios de asumir las nuevas reglas de funcionamiento.</p> <p>3. Voluntad de la sociedad colombiana de apoyar e incluso participar en el proceso de modernización del Congreso.</p>

OBJETIVO			
<p>ar a las autoridades ativas en el diseño programa de rnización que tiene objetivos: ecer la estructura y idad institucional ongreso: mejorar la ad de las leyes y la idad jurídica; ecer los nismos de ización y control co; y mejorar la lación del congreso a sociedad</p>	<p>1. El Congreso de la República, a través de recursos asignados a su presupuesto y provenientes del préstamo lleva a cabo inversiones en el desarrollo de una nueva normativa parlamentaria que tiene como objetivos : (a) poner en funcionamiento la nueva estructura organizativa que incluye nuevas reglas y procedimientos de legislación y control, los trámites a seguir, combinando el trabajo escrito con los debates en sesión, facilitando el desarrollo de instrumentos de programación y de planificación de las actividades y un modelo de debate apto para mejorar el contenido de las propuestas; (b) sistema interno de asesoría técnica especializada; (c) Organizar la Administración parlamentaria y el régimen de su personal, bajo los criterios de profesionalidad, neutralidad política, preparación especializada y responsabilidad burocrática; (d) Dotar a ambas Cámaras y a sus miembros de los medios materiales adecuados; y (e) formular e implementar una estrategia de difusión del trabajo del Congreso que mejore sus relaciones con la sociedad civil y que redunde en favor de su imagen ante la opinión pública.</p>	<p>1. Informes oficiales semestrales del Congreso de la República, la Comisión de Modernización y los informes de progreso del Banco.</p> <p>2. Estudios específicos de opinión de grupos académicos, gremios o sindicatos que evalúen la gestión de ambas cámaras y del Congreso en su conjunto</p> <p>3. Talleres o seminarios realizados con miembros de la sociedad civil para difundir la actividad parlamentaria e involucrar a la ciudadanía en el debate de la legislación de turno. Asimismo, establecimiento de mecanismos de acceso del electorado a los parlamentarios, tales como correo electrónico, página web, etc.</p>	<p>1. La CT, a través de las acciones de la Unidad Técnica Ejecutora (UTE) sirve de catalizador para movilizar mayores recursos propios del Congreso y del poder ejecutivo</p> <p>2. Las autoridades legislativas y el poder ejecutivo en sus relaciones con el Congreso acogen estas nuevas iniciativas, y esto a su vez sirve de ejemplo para las legislaturas departamentales, de tal manera de hacer este un proceso sostenible.</p> <p>3. Los resultados de estas iniciativas estimulan el interés de las autoridades para implantar una política de estado que se manifiesta en menos leyes aprobadas pero de mayor calidad y seguridad jurídica que asegure su aplicación.</p>

## RESULTADOS DE LOS COMPONENTES

<p>división de la actividad parlamentaria y análisis de la situación actual del funcionamiento técnico. Asignación de personal y flujos de información</p>	<p>1. Se separan las tareas del Congreso como institución de las estrictamente políticas (partidarias); se rediseña la organización y el funcionamiento del Congreso sobre la base de la existencia de grupos de Parlamentarios (bancadas); se redimensiona el trabajo entre el Pleno y diversos órganos; Mejora el nivel de las iniciativas sobre la base de textos suficientemente meditados y elaborados; se formaliza y diferencia los procedimientos combinando los trámites escritos con los debates en sesión; se establece un modelo nuevo de debate; se establecen los calendarios de reuniones y la orden del día.</p>	<p>1. Informes oficiales del Congreso de la República y los informes semestrales de progreso del proyecto</p>	<p>1. La UTE, los consultores del proyecto, las mesas directivas del Congreso y la Comisión de Modernización tienen la capacidad de influir en los parlamentarios para que estos adopten los cambios previstos.</p>
<p>Asistencia en el funcionamiento de la nueva organización y capacitación de las nuevas reglas y procedimientos parlamentarios</p>	<p>2. aportar a los órganos y protagonistas del Congreso una alta presencia y disponibilidad muy elevadas para poder atender diariamente las necesidades que surjan, resolver las dudas que se planteen y fomentar y rutinizar los nuevos hábitos para todos los intervinientes.</p>	<p>2. Informes oficiales del Congreso de la República y los informes semestrales de progreso del proyecto</p>	<p>2. La UTE, los consultores del proyecto, las mesas directivas del Congreso y la Comisión de Modernización tienen la capacidad de influir en los parlamentarios para que estos adopten los cambios previstos</p>
<p>Establecimiento de un nuevo sistema interno de administración técnica especializada</p>	<p>3. cursos de capacitación para asesores existentes; contratación de nuevos asesores de acuerdo a criterios de profesionalización; celebración de convenios con universidades y terceros países</p>	<p>3. Informes oficiales del Congreso de la República y los informes semestrales de progreso del proyecto</p>	<p>3. La UTE, los consultores del proyecto, las mesas directivas del Congreso y la Comisión de Modernización tienen la capacidad de influir en los parlamentarios para que estos adopten los cambios previstos</p>



antación de la administración mentaria	4. diseño definitivo de las resoluciones y acuerdos de desarrollo de los Reglamentos en materia de organización administrativa: Profesionalización del personal y adaptación a los nuevos procedimientos: Proporcionar a los Parlamentarios (y Bancadas) los medios materiales y personales necesarios para el desarrollo de sus funciones	4. Informes oficiales del Congreso de la República y los informes semestrales de progreso del proyecto: manuales de la nueva organización: personal asignado a parlamentarios,	4. La UTE, los consultores del proyecto, las mesas directivas del Congreso y la Comisión de Modernización tienen la capacidad de influir en los parlamentarios para que estos adopten los cambios previstos
ación de un Centro mentario de mentación	5. diseño y la implementación de servicios de información modernos para el uso de los congresistas y personal al servicio del Congreso; unidades funcionales de biblioteca, documentación y archivo así como de atención a congresistas y al público; capacitación del personal existente o la contratación del personal idóneo	Informes oficiales del Congreso de la República y los informes semestrales de progreso del proyecto: manuales de la nueva organización; personal asignado a parlamentarios	5. La UTE, los consultores del proyecto, las mesas directivas del Congreso y la Comisión de Modernización tienen la capacidad de influir en los parlamentarios para que estos hagan uso de los nuevos instrumentos y facilidades
nculación con la dad	6. Explicación del proceso de modernización a la sociedad: Mejora de los instrumentos de difusión parlamentaria: Formalización de los procedimientos de acceso e información de la ciudadanía al Congreso y sus miembros	6. Informes oficiales del Congreso de la República y los informes semestrales de progreso del proyecto: manuales de la nueva organización: personal asignado a parlamentarios	6. la sociedad en su conjunto se muestra interesada en conocer el proceso de reforma, involucrarse y estrechar vínculos con el Congreso, a través de los instrumentos y medios que se desarrollen

## ACTIVIDADES

## REVISIÓN DE LA NORMATIVA PARLAMENTARIA

<p>redactar y redactar los planes y borradores resulten necesarios; contribuir a la elaboración y elaboración de los planes y a la formación de consenso general sobre el contenido y coherencia de los mismos; contribuir a lograr coherencia técnica de la reforma legislativa parlamentaria con la reforma institucional, y (iv) coordinar con las autoridades directivas del sistema de organización para realizar una posterior evaluación de la reforma.</p>	<p>se contratan a los consultores para que realicen los trabajos previstos</p>	<p>informes periódicos de avance, informes de los consultores e informes oficiales del Congreso de la República</p>	
--	--	---	--

## PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO REGLAMENTO NORMATIVO

<p>trabajo cotidiano diario en un periodo de 2 años por los órganos del Congreso en la organización de los reglamentos</p>	<p>-servicios de un equipo de tres expertos o una firma especializada con un conocimiento muy elevado de las prácticas cotidianas de los Parlamentos y una fuerte identificación con las líneas inspiradoras de la reforma normativa.</p>	<p>informes periódicos de avance, informes de los consultores e informes oficiales del Congreso de la República</p>	-
--	---	---	---

**ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO SISTEMA DE ASESORIA INTERNA ESPECIALIZADA**

o de nuevos es de asesores odos los órganos ongreso: dencias. siones, el pleno, mentarios iduales, bancadas, ntes, etc.	- Contratación de los consultores que realizarían la evaluación de la situación actual y el diseño del nuevo sistema, incluyendo convenios con universidades y terceros países. Se realizan por lo menos dos convenios con universidades locales y se acatan los nuevos requisitos de selección de asesores en por lo menos el 75% de los casos.	Informes de los consultores, del Congreso y del avance del programa.	-
---	--	---	---

**ESTABLECIMIENTO DE LA NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

aña una nueva ectura que incluye: eparación de los s de libre ramiento y los de ra: se establece un ro reducido de orías de empleos. una con escalas as pero con sitos comunes y as de acceso: se ece un sistema lo en mérito con ios de continuidad	-Se contrata la firma consultora para desarrollar el nuevo sistema Una vez completado el análisis se implementan por lo menos el 75% de la nueva estructura	Informes de los consultores, del Congreso y del avance del programa.  La ciudadanía responde positivamente haciendo llegar sus inquietudes y peticiones a través de los canales establecidos y los parlamentarios responden a ello por lo menos en un 50% de los casos.	
--	---	--	--

o e implantación  
servicios de  
nación modernos  
el uso de los  
esistas y personal  
vicio del Congreso

Contratación de servicios de consultoría para  
diseñar un plan integral de los servicios de  
biblioteca, archivo y documentación.  
Conformación de un grupo de trabajo que  
presentará el informe después de 3 meses.  
Los congresistas utilizan los servicios que se  
encuentren disponibles para el uso de sus  
funciones.

Informes de los consultores, del Congreso y del  
avance del programa

--

<p>ar los canales más nientes para que udadanos y los s se relacionen con ngreso, le hagan información nte y sus tivas o peticiones.</p>	<p>Contratar consultores para diseño de los mecanismos de contacto con la sociedad.</p> <p>Formar grupo de trabajo con el personal de las oficinas de información y prensa del Congreso.</p> <p>Realizar talleres y seminarios en todos los departamentos para estrechar vínculos con la ciudadanía.</p> <p>Se realizan estos talleres por lo menos en el 60% de los departamentos.</p>	<p>Informes de los consultores, del Congreso y del avance del programa.</p>	
--	---	---	--

**CT Programa de Modernización del Congreso de la República**  
**(CO0165)**  
**MARCO LOGICO**  
**Plan Maestro de Informatización**

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p><u>Objetivo:</u></p> <p>Implementar una infraestructura informática en el Congreso de Colombia que apoye en su totalidad el programa de modernización del Congreso.</p>	<p>Al finalizar el proyecto, EL PMI habrá logrado lo siguiente:</p> <p>a) Implementación de una Red Local funcionando con por lo menos 600 computadoras personales conectadas.</p> <p>b) Se contará con aplicaciones computarizadas de los sistemas parlamentario y administrativos funcionando en red. Programas de uso general tales como Correo electrónico, acceso a WWW, procesadores de palabras, hojas electrónicas y programas para trabajo en grupo instalado en la red y accesados por lo menos por 600 PCs conectadas en la red.</p> <p>c) Se creará el centro de documentación y Biblioteca que cubrirá catalogación, monitoreo de transacciones y acceso a información de biblioteca en forma electrónica.</p> <p>d) Programa constante de capacitación en sistemas de información para todos los empleados del Congreso que cubrirá entrenamiento en todas las aplicaciones desarrolladas así como programas de uso general.</p>	<p>a) Correo electrónico funcionando, acceso a Internet implementado, procesadores de palabras de uso general y estandarizado y así como los sistemas de información parlamentaria (SIAP); sistema de información Administrativa (SIAA)</p> <p>b) Centro de Documentación del Congreso (CDC) automatizado y con acceso electrónico directo a bibliotecas mundialmente.</p>	<p>a) Aprobación del nuevo reglamento del Congreso.</p> <p>b) Creación de la División de Sistemas de Información (DSI).</p> <p>Compromiso de parte de las autoridades del congreso en apoyo a la labor de la DSI.</p> <p>Personal con alto grado académico contratado para el área de sistemas de información .</p>
<p><u>Componentes:</u></p> <p>Infraestructura de Información:</p> <p>Estándares de hardware y software de uso general (correo</p>	<p>a) LAN funcionando, transferencia de información en forma electrónica.</p> <p>b) Aplicación de una configuración standard de Hardware y Software;</p>	<p>Reportes periódicos indicando el estado de implementación de la Red.</p> <p>Inspección visual de estaciones conectadas; suministro de estadística de</p>	<p>Adjudicación presupuestaria por parte del Congreso para el Mantenimiento de los equipos instalados.</p> <p>Selección de personal de la DSI con capacidad técnica para mantener y</p>

<p>ónico, procesador de palabras.</p> <p>desarrollo de programas iales para: tomatización y modernización ujo de información de las idades parlamentarias (SIAP). tomatización y modernización ujo de información de las idades administrativas (SIAA). tomatización del CDC.</p> <p>ograma de Entrenamiento en mas de Información.</p>	<p>facilidad de integración de equipos a la red del congreso.</p> <p>c) Mejoramiento y agilización en la tramitación de documentos: facilidad de poder saber donde: cuando; y cual es el estado de trámite de las leyes. Mejor control de las actividades administrativas y transparencia en la gestion de compras.</p> <p>d) Personal capacitado y cursos de capacitación constantes en el área de sistemas de info.</p>	<p>uso y tráfico por parte de la DSI.</p> <p>Evaluación semestral por parte del equipo de proyecto.</p> <p>Evaluación final independiente.</p>	<p>mejorar la infraestructura propuesta.</p> <p>Agilidad para la contratación de personal adicional en nuevas áreas informáticas.</p>
<p>vidades</p> <p>consultoría para la ementación de la red local de mación (LAN); Sistema ónico de votación; Sistema de ivo legislativo (SILEG) consultoría para el análisis, o e implementación del SIAP, A y CDC así como de todos y uno de los módulos que lo ponen.</p> <p>consultoría para la capacitación uarios de los sistemas de mación a instalarse en el greso de la República.</p>	<p>a) US\$200.00 Consultoría red Costo de los equipos de red. cableado. servidores, ordenadores US\$2.200.000</p> <p>b) Consultoría para apps US\$180.000</p> <p>c) Costo consultoría en capacitación US\$120.000; materiales para entrenamiento US\$80.000</p>	<p>Contratación de firma(s) consultora(s) Comprobantes de desembolsos Compra de equipos de red; instalación de cables. Facturación de las adquisiciones Compra e instalación de computadores personales en la Red. Creación de los sistemas SIAL SIAA SEB. Manuales de Entrenamiento. Estadísticas de los programa de entrenamiento en sistemas impartido por la DSI.</p>	

## PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES

Principales Adquisiciones del Proyecto	Financiamiento (%)		Mé- todo	Pre- clasific.	Fecha AEA Semestre/a o
(A) Equipos	IDB	Local			
PCs 1er. lote US\$300,000	50	50	LPN*	NO	I/00
Red y Cableado US\$850,000	30	70	LPI**	SI	I/00
Programas Computación US\$300,000	50	50	LPN	NO	II/00
Mater. de capacitación US\$300,000	40	60	LPN	SI	II/00
PCs 2do. lote US\$300,000	50	50	LPN	NO	II/00
PCs 3er. lote US\$300,000	50	50	LPN	NO	IV/00
PCs 4to. Lote US\$300,000	50	50	LPN	NO	II/01
(B) Servicios	IDB	Local			
Consultorías Unidad Técnica Ejecutora					
-jefe de la unidad (US\$270.000)	100%		LPI	SI	II/99
-coordinador adm. (US\$144.000)	100%		LPN	NO	II/99
-tecnico en org. y R. H. (US\$144.000)	100%		LPN	NO	II/99
-tecnico en sistemas Inf. (US\$90.000)	100%		CL***	NO	II/99
-analista financiero (US\$144.000)	100%		LPN	NO	II/99
-secretaria (US\$36.000)	100%		CL	NO	II/99
Consultoría Rev. Norm. Parlamentaria					
-tres consultores a US\$ 30.000 c/u	100%		CD	NO	II/99
Consultoría Implant. Normativa					
-tres consultores a US\$112.000 c/u	100%		LPN	NO	I/00
Sistema Asesor a técnica especializada					
-un consultor US\$24.000	100%		CD	NO	II/00
Consultoría Administración Parlamentaria					
-firma consultora US\$420.000	100%		LPI	SI	II/00
Consultoría Red local de Información					
-firma consultora US\$170.000	100%		LPN	NO	I/00
Consultoría Automatización Servicios					
-firma consultora US\$180.000	100%		LPN	NO	III/00
Consultoría Capacit. Sist. de Info					
-firma consultora US\$120.000	100%		LPN	NO	IV/00
Consultoría Centro Doc. Congreso					
-consultor US\$108.000	100%		LPN	NO	IV/00
-capacitación US\$350.000	25%	75%	LPI	SI	I/01
Consultoría Vinculación con la Soc					
-dos consultores a US\$36.000 c/u	100%		CD	NO	III/99
Auditor a externa US\$75.000.	100%		CL	NO	III/00
Veedurías US\$100.000	100%		CL	NO	III/00
Evaluación final US\$50.000	100%		CL	NO	II/01

(\*) LPI significa licitación pública internacional

(\*\*) LPN significa licitación pública nacional

(\*\*\* )CL significa competencia local

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA /OC-CO A  
LA REPUBLICA DE COLOMBIA

Programa de Modernización del Congreso de la República

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, para otorgarle un préstamo de cooperación técnica destinado a cooperar en el financiamiento del Programa de Modernización del Congreso de la República. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$6.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.