

PERFIL COOPERACIÓN TÉCNICA

PARAGUAY

11 de Setembro de 1995

TITULO DEL PROYECTO: Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas

No. DEL PROYECTO: TC-93-10-34-3-PR

GRUPO DE TRABAJO: Pablo Alonso (DPP/MOS), Raúl Baginski (RE1/OD1), Stefano Tinari (DPP/MOS).

BENEFICIARIO: República del Paraguay

ORGANISMO EJECUTOR: Congreso Nacional, Corte Suprema y Oficinas de la Presidencia y la Vicepresidencia

INSTITUCIONES PARTICIPANTES: Poder Judicial, Presidencia y Vicepresidencia de la República, y Congreso

PLAN DE FINANCIAMIENTO:

BID:	US\$1.500.000 (no reembolsable)
Aporte local:	A definir
Total:	A definir

FECHAS TENTATIVAS:

Análisis:	3er Trimestre
Directorio:	4° Trimestre

I. ANTECEDENTES

- 1.1 A partir de 1989, el Paraguay inició un proceso de cambios políticos, sociales y económicos cuya finalidad es la modernización política y económica del país. Entre estos cambios, cabe destacar aquellos dirigidos a abrir la economía y aumentar su eficiencia, y democratizar la vida en sociedad como prerequisite para un crecimiento económico estable y a largo plazo, mediante la promulgación de la constitución política de 1992. Los esfuerzos realizados para democratizar el país y modernizar la economía se han visto afectados por la ausencia de un adecuado marco institucional y normativo que habilite el entorno de seguridad jurídica y estabilidad política deseado.
- 1.2 El Gobierno del Paraguay, con base en la asistencia técnica provista por la OEA, la AID y el Banco, considera que para consolidar más eficientemente la seguridad jurídica y estabilidad política del país, se debería comenzar mediante el fortalecimiento de aquellas instituciones que tienen mayor incidencia sobre la seguridad jurídica, tales como las pertenecientes a los Sistemas de Justicia y Registros, y las que

participan primariamente en el proceso de preparación y aprobación de leyes, tales como el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo.

- 1.3 Consecuentemente, el Banco comenzó a preparar el Programa de Modernización del Estado (PR-0081). Asimismo, debe resaltarse que el documento GN-1862-2, Programas de Cooperación Técnica No Reembolsable y de Pequeños Proyectos -1995, incluyó en su plan la presente Cooperación Técnica. Ambas operaciones han sido concebidas como un programa integral y por ello serían tratadas conjuntamente tanto durante su preparación como su ejecución.
- 1.4 La debilidad organizativa y logística del **Congreso Nacional** en el proceso de aprobación de leyes limita la capacidad de procesamiento de la legislación requerida por la nueva realidad económico-social. La agenda legislativa del Congreso incluye alrededor de 900 leyes, entre las que se encuentran las 120 necesarias para desarrollar la nueva Constitución. En la actualidad se vienen procesando, aproximadamente, unas 150 leyes por año, lo cual es insuficiente para afrontar la realidad vigente.
- 1.5 En materia de Apoyo al Congreso, la Unión Europea está ejecutando una donación de 900.000 ECU, para financiar: (i) la adquisición de equipos para agilizar las labores del Congreso y para procesar las votaciones; (ii) capacitación de los parlamentarios a través de la Universidad Católica del Paraguay, y formación administrativa y organizativa para la gestión del Congreso; (iii) diseño de procedimientos administrativos comunes a las dos cámaras; (iv) la modernización e informatización del trabajo de las Comisiones; (v) creación de una base de datos y una Biblioteca Legislativa; y (vi) campañas de divulgación para procurar el acercamiento de la sociedad civil y el poder legislativo.
- 1.6 El Banco podría complementar el trabajo de la Unión Europea mediante la realización de acciones tendientes a la mejora de la calidad substantiva y formal de las leyes aprobadas por el Congreso. Esta área no está siendo cubierta por el Programa de la Unión Europea. Ante esta situación, el Congreso Nacional ha solicitado al Banco su apoyo para fortalecer al Congreso en el área de la técnica legislativa y para proveer asistencia técnica a las comisiones legislativas de ambas cámaras para que procesen la agenda legislativa de los próximos cuatro años, que se considera vital para el asentamiento de la democracia y el proceso de transformación económica.
- 1.7 Al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo tiene capacidad técnica limitada para ejercer debidamente sus funciones de iniciativa legislativa. En particular, la función de iniciativa se ve seriamente mermada por una inadecuada coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Por ello, se estima necesario fortalecer la capacidad del Poder Ejecutivo para coordinar debidamente sus acciones con las del Poder Legislativo. Para ello, sería necesario empezar fortaleciendo a las Oficinas de la Presidencia y de la Vicepresidencia, a quienes por mandato legal les corresponde tales funciones.
- 1.8 El desarrollo de un plan de reforma integral del sistema de justicia se ve impedido por la ausencia de datos empíricos que permitan dar una visión clara y exacta de la situación. Esto no quiere decir que no se

pueda empezar a trabajar en la modernización de la justicia hasta que se hayan obtenido los datos. De hecho el Banco y la AID han identificado áreas que deben ser atendidas prioritaria y urgentemente, en base a experiencias en otros países, y evaluaciones teóricas y trabajos de campo limitados entorno al Paraguay. Pero para poder seguir trabajando en la reforma con un carácter integral y fundamentado y apoyar al país a desarrollar programas que puedan ser financiados por el Banco u otras agencias financieras, una vez que se hayan ejecutado las primeras fases del PR-0081, es necesario contar con una visión meridiana y empírica de la realidad judicial paraguaya.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

2.1 La Cooperación Técnica tiene por objeto apoyar los esfuerzos del Paraguay para mejorar el proceso de elaboración de leyes como requisito para fomentar la seguridad jurídica que repercute en un mejoramiento del clima de inversiones, y apoyar al Gobierno en la preparación de un plan de reforma del sistema judicial a largo plazo. Para conseguir este objeto, el programa apoyaría al Congreso en el área de la técnica legislativa y para proveer asistencia técnica a las comisiones legislativas de ambas cámaras legislativas, coadyuvaría a mejorar la coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante el fortalecimiento selectivo de las oficinas de la Presidencia y la Vicepresidencia y financiaría la realización de un estudio empírico sobre la realidad del sistema de justicia paraguayo.

2.2 Los componentes de la Cooperación Técnica serían los siguientes:

(i) Congreso. El objeto de este componente es complementar el Programa de Apoyo al Congreso que estaría siendo financiado por la Unión Europea, en el área de mejora de la calidad de las leyes que son aprobadas por el Congreso Nacional. En particular, se proveería asistencia técnica al Congreso para desarrollar un manual de técnica legislativa y capacitar a los funcionarios letrados del Congreso en el uso de las citadas técnicas. Asimismo, se constituiría un fondo debidamente reglamentado para contratar consultores que apoyen a las Comisiones del Congreso para la preparación y procesamiento de: (a) la agenda legislativa estimada prioritaria, en esta etapa del proceso de transformaciones; (b) la normativa emanada del MERCOSUR; y (c) leyes que se precisen para implementar este programa y otros programas financiados por el Banco (aprox. US\$1.000.000).

(ii) Oficinas de la Presidencia y la Vicepresidencia. El objeto de este componente es fomentar la coordinación política y mejorar el flujo y calidad de informaciones entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional. Para este fin, se fortalecerán la capacidad analítica y técnica de las Oficinas del Poder Ejecutivo (Presidencia y Vicepresidencia), donde se originan aproximadamente el 60% de los proyectos de ley presentados al Congreso, y los sistemas de coordinación y comunicación con las comisiones técnicas de la Asamblea Legislativa. Por este medio se logrará el apoyo entre las fuerzas políticas, previo a la presentación de las propuestas de ley al pleno de la Asamblea, reduciendo los tiempos de discusión y debate y mejorando la eficiencia en el desempeño de la función legislativa (aprox. US\$250.000).

(iii) Sistema de Justicia. El objeto de este componente es sentar las bases empíricas que permitan la realización de un programa fundamentado de modernización del sistema de justicia a largo plazo permitiendo la participación del Banco en la financiación de fases posteriores. En particular se realizaría un estudio empírico e integral sobre la realidad del sistema de justicia del Paraguay. (aprox. US\$250.000)

- 2.3 **Mecanismo de ejecución.** La unidad ejecutora de esta cooperación técnica será la misma que ejecute el Programa de Modernización del Estado (PR-0081). Para el uso de los recursos destinados al apoyo del Congreso se elaborará un reglamento y se definirá, si bien de forma flexible, una agenda legislativa susceptible de recibir asistencia técnica.

III. ASPECTOS ESPECIALES

- 3.1 **Monitoreo y supervisión.** Dado que es necesario ir midiendo la evolución e impacto de los proyectos, durante la preparación de la Cooperación Técnica se diseñarían indicadores de evaluación y de impacto para cada componente (*benchmarks*) y un sistema adecuado de seguimiento y evaluación periódica que permita cuantificar el cumplimiento de los resultados esperados y facilite la gestión de los ejecutores. Para ello, será además menester garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para la realización de la supervisión que corresponda al Banco.

IV. ESTADO DE PREPARACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA Y PLAN DE ACCIÓN

- 4.1 Esta Cooperación Técnica se ha venido preparando conjuntamente con el Programa de Modernización del Estado PR-0081. En particular, se han contratado tres consultores: Experto en Coordinación Legislativa con recursos de la ATN/SF-4500, Experto en Procedimientos Parlamentarios y Expertos en Administración Pública y de Justicia con recursos del PPF 870/OC-PR. La misión de análisis revisaría con el gobierno el plan de preparación y diseño de los componentes del programa (préstamo y cooperación técnica) y se identificarían y acordarían los requisitos de organización y de recursos locales para cada componente.
- 4.2 La responsabilidad básica del proyecto será de RE1/OD1 y la técnica de DPP/MOS. Se consultará a las unidades del Banco responsables por los temas de Mujer en el Desarrollo (SDS/WID) y de Comunidades Indígenas (SDS/IND). Adicionalmente, se examinará la necesidad de solicitar apoyo a la Unidad de Cooperación Técnica.

4.3 La estimación de los recursos requeridos para la elaboración de esta cooperación técnica se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS HUMANOS REQUERIDOS

RECURSOS	HASTA PERFIL	HASTA APROBAC.	TOTAL
- Jefe Equipo de Proyecto	1	2	3
- Especialistas (2) Unidad Estado y Sociedad Civil	1	4	5
- Abogado		1	1
- Consultores: Adm. Justicia; Institucional; Administración Pública y Procedimientos Parlamentarios.	2	14	16
TOTAL: (semanas)	4	21	25