

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL
SENADO DE LA NACIÓN**

(AR-L1008)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Francisco Mejía (RE1/SC1), Jefe de Equipo; Carlos Cordovez (SDS/SGC); Dana Martin (LEG/OPR), Manuel Castilla (COF/CAR), Claudete Camarano (COF/CAR); Fernando Grafe (consultor); Oscar Florez (consultor); e Irene Cartín (RE1/SC1), quien asistió en la producción del documento. Maximiliano Marqués (RE1/SC1) y Mario de Andrade Ferreira (COF/CAR) prepararon, conjuntamente con el Ejecutor, el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI).

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA	
A.	Introducción.....	2
1.	La crisis del 2000-2001	2
2.	La percepción del Legislativo y los cambios recientes	2
B.	El Senado de la Nación.....	4
1.	Marco General	4
2.	Principales debilidades de las funciones del Senado.....	6
C.	Estrategia del Banco en el país, en el sector y lecciones aprendidas.....	9
D.	Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo	11
E.	Estrategia del Programa.....	11
II.	EL PROGRAMA	12
A.	Objetivos.....	12
B.	Descripción y Estructura.....	12
1.	Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley (US\$1.6 millones).....	12
2.	Gestión administrativa y financiera (US\$2.5 millones)	14
3.	Formación y gestión de los recursos humanos (US\$1.3 millones).....	17
4.	Comunicación social y gestión del cambio (US\$0.9 millones).....	18
C.	Costo y financiamiento	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	20
A.	Prestatario, Garante, Organismo Ejecutor y Organismos Coejecutores	20
B.	Estructura para la ejecución del Programa	20
C.	Reglamento Operativo del Programa y Planes Operativos.....	22
D.	Adquisiciones	23
E.	Período de ejecución y desembolsos	24
F.	Seguimiento y Evaluación	26
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	27
A.	Viabilidad política e institucional	27
B.	Impacto ambiental y Social	29
C.	Beneficios	29
D.	Riesgos.....	30

Referencias electrónicas ¹	
Siglas y abreviaturas	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=386157
Cartera en ejecución & Préstamos aprobados	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=429276
Programa tentativo de préstamos	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=383983
Archivos técnicos del Proyecto	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=408120
Marco lógico/ Carta de política	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=386168
Plan de adquisiciones/ Medios de verificación	http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=424706

¹ Los anexos/documentos que necesiten ser traducidos deben ser enviados electrónicamente a Secretaría a través del "Document Distribution Request System (DDR)". Los archivos deberán ser presentados en Word, Excel o PowerPoint.

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA NACIÓN (AR-L1008)

Términos y Condiciones Financieras ¹			
Prestatario: República de Argentina		Plazo de amortización:	20 años
Garante: No se aplica		Período de gracia:	5 años
Organismo Ejecutor: Presidencia del Honorable Senado de la Nación		Desembolso:	5 años
Fuente	MONTO (US\$ millones)	Tasa de interés:	Opción basada en Libor
BID (CO)	4.8	Comisión de inspección y vigilancia:	0%
Local	3.2		
Total	8.0	Comisión de crédito:	0,25 %
		Moneda:	Dólares de los EEUU de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco

Esquema del Proyecto

El **objetivo general** del Programa es apoyar el fortalecimiento institucional del Senado de La Nación, con el fin de mejorar su capacidad de gestión parlamentaria y administrativa en el marco de una mayor transparencia. El Programa tiene cuatro componentes: (i) Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley; (ii) Gestión administrativa y financiera del Senado; (iii) Gestión, optimización y formación de los recursos humanos; y (iv) Gestión del cambio y comunicación social.

Condiciones contractuales especiales: (Ver párrafo 3.16). En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de las siguientes condiciones: **(I) previas al primer desembolso del financiamiento del Banco**, que el Prestatario presente para no objeción del Banco evidencia de: (i) la creación de la UC y de la asignación del personal mínimo requerido para su funcionamiento; (ii) la emisión del Decreto del Presidente del Senado mediante el cual se apruebe la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP) y del manual de procedimientos detallado del mismo; (iii) la presentación de la Resolución Conjunta de las Secretarías Administrativa y Parlamentaria autorizando el Plan Operativo Anual acordado con el Banco, correspondiente al primer año; y (iv) que el Ejecutor y las Secretarías han implementado, a satisfacción del Banco, sistemas adecuados de control interno y de registros contables financieros. **(II) Especiales de Ejecución:** Deberá presentarse al Banco para su consideración: (i) dentro del cuarto trimestre de cada año calendario, un borrador del POA correspondiente al año siguiente; y (ii), antes de finalizar cada trimestre, la actualización del POA, si correspondiere. Igualmente, el Ejecutor deberá: (i) mantener los POA disponibles al público, en la página web del Senado; (ii) convocar semestralmente a las Organizaciones de la Sociedad Civil para informarles de la marcha del Programa; (iii) preparar y publicar una minuta informativa de las sesiones informativas; (iv) poner a disposición del público, por intermedio de la página web del Senado la información básica sobre la ejecución del Programa.

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.

El proyecto es coherente con la Estrategia de

País:: Si ☒ No ☐

El proyecto califica como: SEQ ☐ PTI ☐ Sector ☐ Geográfica ☐ % de beneficiarios ☐

Fecha verificación del CESI: 6 de agosto de 2004

Revisión social y ambiental: Ver párrafo 4.8

Adquisiciones: Conforme a las políticas y procedimientos del Banco. Ver párrafos 3.13 y 3.14

¹ La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%. (*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

1. La crisis del 2000-2001

- 1.1 En el año 2000, el Vicepresidente de la Nación -y Presidente del Senado- renunció a su cargo, denunciando presuntos sobornos en el Senado, contribuyendo a desatar una crisis institucional que desembocó en la renuncia del Presidente de la República en diciembre de 2001. Entre esta fecha, y la asunción de la presente administración, se sucedieron cuatro presidentes constitucionales² distintos. Esta crisis política precedió y acompañó a la crisis económica producida por la caída de la convertibilidad (junio de 2002), y se expresó en multitudinarias manifestaciones populares que, en sus expresiones mas duras, llamaba a la renuncia masiva de mandatarios y legisladores.
- 1.2 Durante el año 2001, la creciente pérdida de credibilidad en cuanto a la política económica y su sostenibilidad no pudo ser revertida. Los masivos retiros de depósitos bancarios condujeron a la adopción de un conjunto de medidas que prácticamente paralizaron el funcionamiento del sistema de pagos y del crédito. A esto se sumó la suspensión del servicio de la deuda pública con acreedores privados y el abandono de la convertibilidad. A fines de 2002, Argentina había acumulado en cuatro años una caída de 20% del PIB, dejando a más de la mitad de la población bajo la línea de pobreza. Ante la magnitud de la crisis se llamaron elecciones en mayo de 2003. La actual administración asumió anticipadamente en junio de 2003, teniendo vigente un período de cuatro años que va hasta diciembre de 2007. Este período es el mismo período de la actual Presidencia del Senado.

2. La percepción del Legislativo y los cambios recientes

- 1.3 Como consecuencia de la crisis arriba descrita muy someramente, la gran mayoría de la información existente en los últimos años indica que el Poder Legislativo (PL) argentino ha sido percibido, junto con los partidos políticos, como una de las instituciones en que los argentinos menos confían, paralelamente a que presenta uno de los más altos índices de aceptación de la democracia en América Latina. De acuerdo a la encuesta de *Latinobarómetro* de 2003, apenas el 13% de los argentinos tiene mucha o alguna confianza en el PL, nivel de confianza inferior a la que se tiene a otros poderes e instancias (Poderes ejecutivo y judicial, iglesia) y superior solamente a la confianza en los partidos políticos. Este índice de confianza



² Ramón Puerta (diciembre de 2001), Adolfo Rodríguez Saá (diciembre 2001), Eduardo Camaño (Diciembre 2001) y Eduardo Duhalde (enero 2002 – mayo 2003).

descendió hasta el año 2002 a los niveles más bajos (8%) registrados como consecuencia de la crisis institucional.

- 1.4 Existe consenso que el proceso de consolidación democrática que vive Argentina requiere del fortalecimiento del Poder Legislativo. Con el fin de recuperar su credibilidad institucional y transparentar sus actividades, el Senado constituyó en diciembre de 2001 una Comisión de Reforma Administrativa formada por cuatro senadores. Esta Comisión presentó una propuesta de reforma administrativa integral del Senado y sus recomendaciones giraron en torno a los siguientes ejes: (i) austeridad presupuestaria; (ii) reforma del Reglamento del Senado de la Nación con el objetivo de hacer más eficiente la tarea de elaboración de las leyes, y en especial, la reducción del número de comisiones permanentes; (iii) mayor eficacia y productividad en la gestión administrativa y de apoyo a la labor parlamentaria; y (iv) habilitación de mecanismos que procuren y faciliten una mayor transparencia y participación ciudadana³. Estas recomendaciones, junto a otras 25 iniciativas de senadores individuales, fueron analizadas y articuladas en forma de proyecto de reglamento interno por la Comisión de Asuntos Constitucionales, que lo aprobó en octubre de 2002. El plenario del Senado otorgó su aprobación final al nuevo Reglamento en diciembre de 2003. Estas propuestas de reforma y modernización forman la base del presente proyecto.
- 1.5 Es importante señalar que en los últimos años el Senado ha comenzado a dar importantes pasos en su modernización y apertura hacia la sociedad. Desde la reforma de la Constitución de 1994, el proceso de aprobación de leyes se simplificó. Ahora la Cámara Revisora sólo puede insistir una vez en sus modificaciones. Antes de introducirse este límite a las insistencias de las cámaras, los proyectos muchas veces debían ir y venir de una Cámara a otra con modificaciones no de fondo, sino de forma que no hacían a la esencia del proyecto, lo que entorpecía la labor legislativa. También, a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, la Cámara tiene la facultad de delegar en sus comisiones la tarea de aprobar en particular las leyes. Esto simplifica y enriquece la calidad de la discusión de las leyes.
- 1.6 En 1999 se aprobó la Ley 25.188 de Ética de la Función Pública que establece en su artículo 10 que “toda persona puede consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas con la debida intervención del organismo que las haya registrado y depositado, previa presentación de una solicitud.”. En el caso del Senado de la Nación, a partir de un decreto presidencial firmado en abril de 2002, quedó reglamentada la obtención de las declaraciones juradas de bienes de todos los senadores. Con una carta escrita de solicitud presentada en la Secretaría Administrativa de la Cámara, se recibe una copia de cada una de ellas. La página web del Senado fue modificada y enriquecida ampliamente. Mucha más información se encuentra disponible a la ciudadanía. Cada legislador cuenta con un espacio propio donde se publica información personal, acerca de su tarea legislativa, antecedentes públicos, comisiones a las que pertenece, etc. Un número

³ Poder Ciudadano, Informe Monitoreo Cívico del Senado Nacional, 2003

significativo de proyectos (aunque no todos) se encuentra en formato digital para poder ser consultados en Internet.

- 1.7 En diciembre de 2002, el Senado aprobó varias modificaciones al Reglamento interno, introduciendo nuevos mecanismos de participación ciudadana que facilitan el acceso a la información generada por el Senado. Entre ellas se encuentran: (i) obligatoriedad de que todas las votaciones realizadas en el plenario sean de carácter nominal; (ii) carácter público de las reuniones de Comisión; (iii) publicación del temario, día y hora de las sesiones plenarias y de las reuniones de Comisión; (iv) posibilidad de acceder a las actas de asistencia de las reuniones de Comisión 72 horas posteriores a la reunión; (v) liberación anual al público de los documentos secretos y reservados que tengan más de 50 años; y (vi) garantizar la transmisión de las sesiones en el sitio de Internet del Senado; (vii) publicación de los Decretos presidenciales firmados por el Presidente de la Cámara. Estos esfuerzos constituyen un importante eslabón para incrementar de manera más armónica y consistente la calidad legislativa del Senado.
- 1.8 Estos esfuerzos se están reflejando lentamente en una mejor percepción del Senado. Efectivamente, en septiembre de 2004, la ONG *Poder Ciudadano*⁴ que realiza el seguimiento de las actividades del Poder Legislativo, dio a conocer un nuevo informe sobre el monitoreo del Congreso de la Nación, que viene realizando desde marzo de este año con el objetivo de analizar algunas políticas de transparencia implementadas por el Parlamento. Y si bien la ONG destaca avances en este sentido, advierte que aún "queda todavía mucho por recorrer." Entre los cambios "positivos", incluye el volumen cada vez mayor de información publicada en el sitio web del Senado, así como la publicidad de los decretos administrativos de la Presidencia de la Cámara alta, y de las becas y de los subsidios que otorgan los senadores. Como contrapartida, advierte que el acceso a la información es "más dificultoso" en la Cámara de Diputados, cuya página web es mucho más pobre en datos obtenidos y su Reglamento Interno carece de disposiciones que alienten una mayor transparencia.

B. El Senado de la Nación

1. Marco General

- 1.9 El Senado de la Nación forma parte, conjuntamente con la Cámara de Diputados, del Congreso Nacional. En virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de la Nación, el Senado se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tiene un voto. Actualmente, el Senado cuenta con 72 senadores que duran seis años en el ejercicio de su mandato, y pueden ser reelegibles indefinidamente. El Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. El

⁴ Ver <http://www.infocivica.org/nota.asp?ID=1609&Ultimo=1>

Vicepresidente de la Nación es el Presidente del Senado, pero solamente tiene voto en el caso de empate en las votaciones.⁵

- 1.10 El Senado está organizado en torno a dos Secretarías de apoyo a la labor de los senadores: la Secretaría Parlamentaria⁶ y la Secretaría Administrativa⁷. La primera ejerce funciones de apoyo directo en el proceso de formulación y gestión de las leyes y normas; y la segunda es la responsable de la administración de los recursos humanos y materiales.
- 1.11 Las tareas parlamentarias se desarrollan en el marco de 24 comisiones permanentes, organizadas de acuerdo con los principales temas de la agenda legislativa. Cada una de estas comisiones tiene una secretaría técnica que proporciona apoyo técnico, administrativo y de gestión de la agenda diaria, pero sólo en algunos casos cuenta con personal permanente. Además de estas comisiones existen comisiones especiales, bicamerales e investigadoras. Cada Senador cuenta con recursos de asesoría a su libre designación y asignación de cargo, formados en general por cuatro asesores técnicos y un cuerpo de entre siete y ocho asistentes. Por su parte, las tareas de elaboración de la agenda legislativa se establecen en el marco de la denominada Comisión de Labor Parlamentaria. Esta comisión está integrada por el Presidente del Senado y los presidentes o vicepresidentes de los bloques políticos o bancadas. Esta Comisión se reserva una función estratégica dentro de la estructura legislativa. A partir de esta instancia, el Senado establece los proyectos que deberán ser tratados en sesión plenaria y cuáles quedarán diferidos.⁸ Además, existe la Comisión de Acuerdos, propia del Senado, que dictamina sobre las solicitudes del Poder Ejecutivo para el nombramiento o remoción de funcionarios públicos de alto nivel.
- 1.12 Para el desarrollo de sus funciones, el Senado cuenta con una planta de personal de aproximadamente 2.900 funcionarios, de los cuales el 54% son permanentes (régimen laboral especial de la función pública del Senado), el 42% temporarios (régimen laboral general) y el 4% contratados por prestación de servicios específicos. El 85.5% son funcionarios entre profesionales y administrativos y el 14.5% son empleados de maestranza (auxiliares). A partir del año 1999 la planta de personal se encuentra congelada en cuanto a la contratación de personal permanente y muestra una tendencia descendente, pasando de 3.252 empleados a lo que existe actualmente (disminución de un 11%). El presupuesto del Senado para el año 2004 es de aproximadamente el equivalente a 43 millones de dólares. El 85% corresponde al pago de salarios y prestaciones del personal y aproximadamente un 10% a mantenimiento de instalaciones e infraestructura edilicia, principalmente del antiguo Palacio del Congreso de la Nación.

⁵ Constitución Política de la Nación, Artículos 54 y siguientes.

⁶ Dirección de Comisiones; Dirección de Secretarías; Dirección de Taquígrafos; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Publicaciones; y el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP).

⁷ Dirección General de Administración; Dirección General de Recursos Humanos; y Dirección General de Imagen Institucional y Tecnologías de la Comunicación.

⁸ CIPPEC, *El Poder Legislativo Nacional*, 2003

- 1.13 Finalmente, es importante anotar que, a diferencia de la Cámara de Diputados de la Nación, la Ley 24.012 de cupo femenino entró en vigencia a partir de las elecciones legislativas de 2001, condujo a un importante incremento en la cantidad de mujeres senadoras, que pasaron a ser 25 (antes generalmente eran entre 1 y 4).

2. Principales debilidades de las funciones del Senado

a) Gestión Parlamentaria

- 1.14 La labor legislativa del Senado y la calidad de la ley se ve limitada debido al sistema de asesoría disponible, así como a la ausencia de metodología y personal técnico legislativo especializado en el análisis de la viabilidad, costo e impacto institucional, económico y social de los proyectos de ley. Sin perjuicio de esto, existe actualmente el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP), cuyo desarrollo y consolidación para cumplir las tareas descritas cuenta con el apoyo político necesario, pero carece de los recursos suficientes para ello. El mayor peso del trabajo parlamentario descansa en las comisiones legislativas, las cuales no cuentan con una estructura apropiada de funcionamiento y apoyo técnico para los senadores que las integran. Sólo algunas de ellas cuentan con secretarías técnicas con personal permanente y aún en estos casos éste es insuficiente o cambia debido a la contingencia política, pese a que su permanencia está amparada en la Ley. Además, el alto número de comisiones complica la labor de los senadores que deben participar en muchas de ellas y dificultan la provisión de recursos de asesoría técnica y administrativa para todas ellas.
- 1.15 La carencia de un sistema *institucionalizado* de asesoría técnica parlamentaria genera debilidades que impiden garantizar la continuidad, calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios de apoyo y la conservación de la memoria institucional. La inexistencia de procesos de selección e ingreso preestablecidos, objetivos y permanentes, tanto para funcionarios como asesores, ocasiona que los cuerpos de asesoramiento estén integrados por un alto número de personal cuyo nombramiento y designación puede ser meramente político y no técnico. Esta debilidad de la calidad del trabajo de asesoría afecta particularmente la calidad de procesos legislativos complejos, la capacidad para evaluar el comportamiento de la economía, y la aprobación, seguimiento y control del presupuesto. En consecuencia, la tarea de fiscalización, crítica para la credibilidad legislativa se ve seriamente afectada.
- 1.16 Finalmente, no se cuenta con metodologías para definir y consensuar una agenda legislativa que permita organizar y articular el trabajo de las comisiones y del Senado en su conjunto, y asignar de manera coherente los recursos técnicos de asesoramiento. Por su parte, el proceso de elaboración de la ley cuenta con algunas herramientas para su seguimiento y control, pero aún son insuficientes y limitadas en su capacidad de proporcionar en forma transparente la información documental necesaria, tanto a lo interno como a la ciudadanía en general.

b) Gestión Financiera y Administrativa

- 1.17 **Gestión presupuestal y administración financiera.** El Senado tiene autonomía en la ejecución de su presupuesto, a partir de un crédito asignado en el Presupuesto General de la Nación, que, aunque está detallado a nivel de inciso, conserva un grado de flexibilidad suficiente para trasponer partidas de gasto entre incisos. No obstante ello, existen limitaciones para poder proyectar, programar y negociar con el Poder Ejecutivo su asignación presupuestaria, dada la precariedad de los métodos y herramientas de registro y seguimiento de la ejecución del presupuesto. Esto implica que el presupuesto se formule con criterios incrementales, sin una medición de resultados de gestión.
- 1.18 Por otra parte, la propia gestión presupuestaria presenta deficiencias en los sistemas de registro, en especial debido a la inexistencia de procedimientos y herramientas que integren las labores de tesorería, contaduría y liquidación de sueldos y jornales. Esto dificulta la coherencia de las cifras de ejecución del presupuesto, así como la posibilidad de generar informes periódicos de su gestión y la consiguiente rendición de cuentas en un contexto de transparencia.
- 1.19 **Procesos, funciones y estructuras administrativas.** En cuanto a los procesos administrativos, existen redundancias en los pasos que deben seguir los trámites, incluso para los asuntos más sencillos o de rutina. No existen manuales de procedimiento por lo que estos procesos siguen distintos trámites inconsistentes entre sí al estar basados en prácticas o costumbres que se han consolidado en el tiempo, generándose demoras en los trámites, como por ejemplo en el proceso de compras y contrataciones. Todo ello en el marco de una estructura orgánica rígida y excesivamente burocratizada, con ausencia de mecanismos regulares de medición de la actividad y de rendición de cuentas. Esto genera no solamente un servicio lento, engorroso y de baja calidad sino poco transparente para el funcionamiento tanto de las áreas de apoyo como de las funciones sustantivas del Senado.
- 1.20 Además, la normativa que rige las actividades administrativas del Senado se encuentra dispersa en diferentes instrumentos de distinto rango legal o reglamentario, que en gran parte pueden llegar a ser contradictorios y en buena parte son desconocidos por los operadores responsables de su aplicación.
- 1.21 Finalmente, la estructura orgánica actual refleja una propagación de pequeñas unidades a lo largo de las líneas de la organización, sin funciones y responsabilidades delimitadas. Muchas de estas unidades fueron creadas sin un análisis previo sobre su pertinencia y responden a decisiones de tipo político contingente. Al no existir manuales de funciones ni de organización, resulta dificultoso, tanto para el funcionario como para el legislador y el público en general, entender el rol que cada una de estas áreas desempeña dentro de sus respectivos ámbitos, a la vez que dificulta una adecuada coordinación entre la Secretaría Administrativa y la Secretaría Parlamentaria.

- 1.22 **Infraestructura de servicios informáticos.** El Senado de la Nación ha consolidado una infraestructura tecnológica básica y de propósito general que provee los servicios indispensables a los diversos actores institucionales. En efecto, cuenta con una red de datos que cubre sus cinco sedes, particularmente el Palacio del Congreso y el Edificio de la Biblioteca. Mantiene enlaces entre ellas, soporta una intranet y provee acceso a Internet; cuenta con equipos de cómputo que cubren las necesidades básicas, con aplicaciones que apoyan el trabajo rutinario; y mantiene en funcionamiento aplicaciones que brindan soporte a las principales funciones parlamentarias y administrativas.
- 1.23 Sin embargo, en lo que hace a la *infraestructura de propósito general*, el ritmo de renovación de equipo ha sido insuficiente, con lo que cerca de un 30% de los equipos PC están obsoletos y no soportan la mayor parte de las aplicaciones disponibles y otro 30% demanda una actualización adicional en el corto plazo. La situación es particularmente grave en las áreas administrativas, algunas de ellas, críticas. Durante los dos últimos años se renovaron los servidores de red y de datos y se adquirieron 150 equipos PC, y a la fecha se encuentra en trámite la adquisición de 100 equipos adicionales para las áreas administrativas, no obstante este nuevo equipamiento es insuficiente.
- 1.24 En lo que atañe a las *aplicaciones de propósito específico* prevalecen las “hechas en casa”, que se actualizan recurrentemente en la medida en que se identifican nuevas funcionalidades. En la Secretaría Parlamentaria se cuenta con un sistema de seguimiento al trámite legislativo, que ha evolucionado durante la última década y satisface las exigencias básicas del quehacer parlamentario. En la Secretaría Administrativa se cuenta con diversas aplicaciones de soporte en Contaduría, Tesorería y Presupuesto, pero estas son inconexas y dificultan la integración de la información. En el primer caso, será necesario reforzar la aplicación y conectarla con utilidades adicionales de soporte, y en el segundo, será necesario avocar la implantación de una herramienta integrada que modernice en forma definitiva el registro y procesamiento de la información presupuestaria. Finalmente, la Institución carece de un sistema de seguimiento de los expedientes de trámite administrativo, lo que dificulta y hace ineficiente muchos de los pasos relacionados con estos trámites, así como el adecuado archivo de los documentos asociados a los mismos.

c) Gestión de recursos humanos y carrera administrativa

- 1.25 El principal problema en la gestión de los recursos humanos del Senado está relacionado con la no aplicación de la carrera administrativa contemplada en la Ley No. 24.600, sobre Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación. Como consecuencia, no existen esquemas de selección, evaluación, promoción y ascenso claros y objetivos, lo que da pie a una gran discrecionalidad en el manejo de los nombramientos. Esta situación contribuye además a que la estructura administrativa crezca de manera desordenada por la eventual creación de cargos o dependencias no siempre justificados. Los efectos descritos para los funcionarios permanentes tienen implicaciones aún más graves en los funcionarios temporarios, cuya designación y asignación de categoría de cargo es

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

- 1.26 Tampoco se cuenta con un registro sistemático de las necesidades de capacitación del personal, por lo que los planes de capacitación no se adecuan a los requerimientos y difícilmente se relacionan con la estructura de cargos y categorías, con las prácticas de promoción del personal o con las necesidades reales de capacitación del personal y los requerimientos de la institución.
- 1.27 La administración de la información sobre los funcionarios está dispersa y carece de integración. En efecto, los legajos de personal, los registros de novedades, la liquidación de haberes y los recibos de pago de sueldos y jornales son administrados por diferentes actores institucionales, no son cotejados ni consolidados y por tanto se desconoce qué tipo de problemas se estén presentando. Existe la percepción de que se podrían efectuar pagos sin las constancias ni los soportes pertinentes. Los procedimientos de reporte de novedades de personal (altas, bajas, licencias, entre otras) son ineficientes y de ejecución dispersa, lo que dificulta su consolidación completa y oportuna y genera dificultades al proceso de liquidación de haberes. Esta limitación es particularmente crítica en el área parlamentaria, donde se depende de cada senador para la elaboración y remisión del reporte. Finalmente, el procedimiento de control de presencia está basado en un sistema de planillas administrado por el responsable de cada dependencia y puede ser fácilmente manipulado. No existe consolidación de la información, con lo que no se conoce la magnitud del fenómeno de inasistencia, aunque las opiniones recogidas son coincidentes en la alta incidencia del ausentismo.

C. Estrategia del Banco en el país, en el sector y lecciones aprendidas

- 1.28 La *estrategia del Banco en Argentina* para el período 2004-2008, aprobada por el Comité de Programación de la Administración, tiene como objetivo principal el apoyo al país para alcanzar un crecimiento sostenible y más equitativo, proponiendo concentrar la acción del Banco en las siguientes áreas: (i) el fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal; (ii) El fortalecimiento del entorno para el crecimiento de las inversiones y de la productividad, incrementando la competitividad del país; y (iii) la reducción de la pobreza, la reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible e incluyente. Este Programa se enmarca dentro de la estrategia descrita.
- 1.29 La *estrategia del Banco de Modernización del Estado*⁹ señala que el logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: (i) el logro de una mayor estabilidad política

⁹ Documento GN-2235-1 de junio de 2003

- democrática; y (ii) una mayor inclusión política que permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados. En este sentido, la estrategia indica que el Banco puede apoyar a los países con programas y proyectos, entre otros campos, en el reforzamiento de la capacidad institucional de los poderes legislativos de la región. Este Programa, por tanto, es consistente con la estrategia descrita.
- 1.30 *Lecciones Aprendidas.* Numerosas experiencias muestran que proyectos de modernización del Estado han fallado a la hora de considerar apropiadamente el entorno institucional y político. La preparación de esta operación está considerando estos factores, incorporado en las distintas etapas a las fuerzas políticas representadas en el Senado y a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática del Programa. Por este motivo se incluyen actividades específicamente dirigidas a la gestión del cambio y a implementar una estrategia de comunicación social.
- 1.31 La conformación de unidades ejecutoras con funciones técnicas similares a las de línea puede transformarse en una estructura paralela a la organización de la institución, tiende a generar fricciones, resulta en bajos niveles de transferencia de conocimiento y poco valor agregado permanente institucional. En este Programa se ha acordado fortalecer las unidades de línea relacionadas con la ejecución de cada componente y conformar una pequeña unidad que otorgará apoyo administrativo y técnico durante la ejecución.
- 1.32 En el contexto del apoyo a los Poderes Legislativos, el Banco inició el apoyo a Poderes Legislativos en el año 1991, cuando aprobó una pequeña (US\$15.000) operación de Cooperación Técnica no reembolsable (ATN/SF-3715-CR) para la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Este primer esfuerzo permitió apoyar la preparación de un esfuerzo concentrado en la modernización informática de la Asamblea, lo que se tradujo en una operación por un total de US\$1.9 millones para Informática Parlamentaria (ATN/SF-4122-CR). Desde ese proyecto inicial, donde el foco se concentró exclusivamente en la informatización parlamentaria, el Banco, ha apoyado los Poderes Legislativos de la mayoría de los países prestatarios con apoyos cada vez más completos. En este contexto, de un apoyo inicial focalizado en instrumentos administrativos específicos (informática), el apoyo del Banco se ha extendido al apoyo a las áreas administrativas en su conjunto, y al mejoramiento de las funciones de representar, legislar y fiscalizar.
- 1.33 De esta experiencia, y más allá de las lecciones en Programas de Modernización del Estado, el equipo de proyecto ha deducido que se pueden extraer tres lecciones principales aprendidas específicas a Poderes Legislativos: apoyo político, focalización y gradualidad.
- 1.34 El éxito de los programas de modernización de los Parlamentos, dado su potencial de politización, requiere de una clara asunción y compromiso de las partes involucradas. De hecho, la experiencia indica que los proyectos más exitosos son aquellos surgidos de una ventana de oportunidad derivada de una situación de crisis y cuyo diseño ha sido claramente reconocido como propio por el prestatario.

La preparación de esta operación está contando con la participación de los principales actores y surge en el marco de un proceso de consolidación de las instituciones democráticas en el país. En este sentido, el proyecto busca instrumentar y profundizar reformas que han sido iniciativas del propio Senado.

- 1.35 Es igualmente importante que, en una organización compleja como el Senado, que las actuaciones y apoyos estén claramente focalizados en grupos internos con un interés claro en realizar las reformas y no necesariamente adelantar proyectos demasiado abarcativos que cubran todas las funciones del Poder Legislativo y cuyos beneficios estén demasiado dispersos. Este proyecto tiene como fin mejorar su capacidad de gestión parlamentaria y administrativa en el marco de una mayor transparencia, lo que implica apoyar los esfuerzos en las Secretarías Parlamentaria y Administrativa y no apoyar acciones asociadas la función de representación, de fiscalización, o a la interlocución con el Poder Ejecutivo.
- 1.36 Tercero, y si bien el Senado lleva algún tiempo en su proceso de reforma, es crítico que los apoyos sean implementados en forma gradual a lo largo de los próximos cuatro años. Todo cambio en un cuerpo evidentemente político, requiere de la construcción de consensos y esto sólo se logra gradualmente. En este sentido se ha prestado particular importancia a la gradualidad de los apoyos, para asegurar que tengan efecto catalizador en el resto de la institución. Asimismo, el Proyecto se concentra solamente en la Cámara Alta, el Senado, del Poder Legislativo dado que no se encuentran dadas las condiciones para realizar un esfuerzo similar en la Cámara de Diputados. Sin embargo, se espera que eventualmente muchos de los esfuerzos aquí emprendidos puedan ser replicados en la Cámara Baja.

D. Coordinación con otras instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo

- 1.37 El Senado no cuenta en la actualidad con Programas de apoyo de otras instituciones oficiales de financiamiento del desarrollo. No obstante lo anterior, tiene un conjunto de acuerdos con otros organismos legislativos del exterior y con diversas organizaciones de investigación internacionales.

E. Estrategia del Programa

- 1.38 El Senado de la Nación cuenta con un Plan de Fortalecimiento Institucional altamente consensado entre las fuerzas políticas representadas en dicho cuerpo legislativo y que contempla, además, las recomendaciones emanadas de importantes centros de estudios y de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con las labores del Poder Legislativo. La estrategia del Programa está destinada a apoyar la implementación de este plan, encontrando una ventana de oportunidad en la que existe un fuerte compromiso por llevar a cabo los cambios que se propone apoyar esta operación.
- 1.39 El tipo de indicadores a ser utilizados para cada componente está relacionados con el funcionamiento de los servicios administrativos en términos de racionalización del organigrama, disminución de los trámites asociados a los principales procesos administrativos y una mayor capacidad de respuesta en tiempo y forma a los

requerimientos administrativos del área parlamentaria. En cuanto a la gestión parlamentaria, los indicadores estarán relacionados con el aumento de los índices de profesionalización del área de apoyo y asesoría de las comisiones legislativas, el aumento de la capacidad de asesoría técnica parlamentaria en materia de formación de las leyes y seguimiento de la ejecución presupuestaria. Finalmente, en cuanto a los recursos humanos, los indicadores que se utilizarán estarán asociados a la implantación de la carrera administrativa, de la mejora de los procesos de asignación de personal de acuerdo con los requerimientos reales y la implantación de los programas de capacitación orientados a la mejora del desempeño.

- 1.40 El Senado comparte con la Cámara de Diputados, la Dirección de Información Parlamentaria, la Biblioteca del Congreso y la Obra Social (beneficios sociales para los funcionarios). Si bien la modernización de ambos cuerpos es importante para la modernización del Poder Legislativo en su conjunto dado su carácter bicameral, en la actualidad se presentan diversas condiciones propicias para que el apoyo del Banco se concentre inicialmente en la cámara alta. En primer lugar, la Presidencia del Senado tiene un período de seis años, el mismo que el Presidente de la República, lo cual le otorga una base de continuidad crítica para un proceso de reforma y modernización como el que se presenta mas adelante. En segundo lugar, es esperable que muchos de los procesos de modernización puedan ser eventualmente compartidos con la cámara baja, particularmente en aquellas áreas y procesos que son esencialmente análogos. El Banco ha apoyado la modernización de poderes legislativos tanto unicamerales como bicamerales, y en estos últimos ha apoyado, como en el Brasil, solamente a una de las dos cámaras.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar el fortalecimiento institucional del Honorable Senado de la Nación, con el fin de mejorar su capacidad de gestión parlamentaria y administrativa en el marco de una mayor transparencia.

B. Descripción y Estructura

- 2.2 El Programa tiene cuatro componentes: (i) apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley; (ii) gestión administrativa y financiera del Senado; (iii) gestión, optimización y formación de los recursos humanos; y (iv) gestión del cambio y comunicación social. A ellos se agregan acciones concretas en dos áreas de cobertura transversal: servicios informáticos y gestión edilicia que se especifican como parte de los componentes.

1. Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley (US\$1.6 millones)

- 2.3 El objetivo de este componente es apoyar al Senado de la Nación en la mejora de su capacidad legislativa, proporcionando las herramientas necesarias para mejorar

la calidad en la preparación y formulación de las leyes y la capacidad de fiscalización del órgano. Este componente permitirá el mejoramiento de los apoyos directos al proceso de formación de la ley y al fortalecimiento del ejercicio de las funciones de legislación, representación y fiscalización por parte del Senado. El componente incluye acciones en dos subcomponentes: (i) reorganización y fortalecimiento de la Secretaría Parlamentaria; y (ii) fortalecimiento de los servicios de asesoría técnica especializada.

- 2.4 **Reorganización y Fortalecimiento de la Secretaría Parlamentaria.** A efectos de lograr que la Secretaría Parlamentaria fortalezca su capacidad de gestionar adecuadamente los nuevos servicios y la renovación tecnológica que se implantarán en el Programa, tanto para las comisiones legislativas como para las oficinas de los senadores, se prevén las siguientes áreas de acción: (i) reorganización de la estructura orgánica de la Secretaría Parlamentaria; (ii) reorganización de la estructura de apoyo administrativo a las comisiones legislativas; (iii) implantación de un plan de formación y capacitación en técnica legislativa; (iv) modernización del sistema informatizado de seguimiento al trámite legislativo; y (v) modernización de los sistemas de registro, almacenamiento y transcripción de las sesiones de Comisiones y del Pleno.
- 2.5 La reorganización de la Secretaría Parlamentaria se articula alrededor de una revisión de la distribución de funciones y responsabilidades, así como de su actual organización administrativa, a efectos de contar con un diseño más simple, procesos más claros y eficientes y una mayor capacidad de seguimiento. La reorganización de la estructura de apoyo administrativo a las comisiones legislativas se ejecutará mediante el diseño e implantación gradual de un modelo de secretarías técnicas de comisión, estable en su conformación y orientado a la prestación de servicios logísticos y de apoyo efectivos y oportunos. Complementariamente, se llevará a cabo un plan de formación y capacitación en técnica legislativa, estrechamente vinculado al esquema de carrera administrativa que se apoyará como parte del componente de gestión, optimización y formación de los recursos humanos. La modernización del sistema informatizado de seguimiento al trámite legislativo contempla la actualización a plataforma *web* y el mejoramiento de los servicios de manejo de documentos y su integración con una herramienta de clasificación temática que permita la recuperación de iniciativas relativas a temas específicos. Por último, la modernización de los sistemas de registro, almacenamiento y transcripción de las sesiones de Comisiones y del Pleno contempla una primera etapa de la instalación de tecnologías de grabación y almacenamiento digital de audio y video, así como la elaboración de agendas de las grabaciones y su indexación por diversos conceptos, facilitando la recuperación selectiva de apartes y potenciando las posibilidades de análisis.
- 2.6 **Fortalecimiento de los servicios de asesoría técnica especializada.** La diversidad temática y la complejidad de la tarea legislativa demandan una alta capacidad de asimilar y consolidar conocimiento, combinada con mecanismos eficientes para acceder y recopilar información específica de fuentes externas. En esta dirección se adelantarán las siguientes acciones: (i) constitución de un cuerpo

permanente de asesores de alto nivel; (ii) adecuación física de la sede del IFEP, para que sirva de núcleo en el proceso de capacitación de asesores; (iii) constitución de un fondo para la contratación de asesoramiento externo especializado complementario al cuerpo permanente, cuyos criterios de selección y asignación de recursos se incluirán en el Reglamento Operativo del Programa; y (iv) implantación de un sistema de información de apoyo a la asesoría especializada.

- 2.7 La constitución de un cuerpo permanente de asesores tiene por objeto contar con recurso humano especializado que sirva de apoyo tanto a las comisiones como a los senadores, todo ello en el marco del fortalecimiento del IFEP¹⁰. Se prevé que este cuerpo sea no partidista y cuente con personal seleccionado y gestionado con criterios objetivos propios de una carrera profesional. A efectos de albergar adecuadamente al personal mencionado se prevé el financiamiento de una adecuación de las instalaciones con las que cuenta actualmente el IFEP. Como complemento a la asesoría que prestaría el cuerpo permanente indicado, se constituirá un fondo para la contratación de expertos externos en temas específicos estrechamente vinculados con la agenda legislativa, cuyos recursos se utilizarán con base en la aplicación de criterios técnicos que se establecerán en el Reglamento Operativo del Programa, y que garantizarán, entre otros aspectos, la transparencia y la imparcialidad política de la selección. Finalmente, se implantará un sistema de información de soporte a la asesoría técnica especializada incluya la construcción de un esquema de clasificación temática de los proyectos de ley (*Thesaurus*), y que se integrarán con el sistema de seguimiento del trámite legislativo.

2. Gestión administrativa y financiera (US\$2.5 millones)

- 2.8 El objetivo de este componente es lograr que los servicios administrativos del Senado, proporcionen a las áreas de gestión parlamentaria y de elaboración legislativa los recursos necesarios de modo oportuno y eficiente.
- 2.9 La estrategia de apoyo a la Secretaría Administrativa consta de seis subcomponentes. Los cuatro primeros se refieren al fortalecimiento y reorganización de la DGA y corresponden a: (i) reorganización de la dirección; (ii) rediseño de procesos administrativos críticos; (iii) elaboración y difusión de un Digesto normativo de carácter administrativo; y (iv) el mejoramiento de la capacidad de auditoría interna del Senado, como complemento al mejoramiento de la actividad operativa del área administrativa. El quinto subcomponente hace referencia a un servicio con impacto transversal sobre el Programa y consiste en la consolidación de la infraestructura de servicios informáticos, incluyendo la reorganización de la dirección correspondiente. El último subcomponente, - también de impacto transversal- apunta al mejoramiento de la gestión edilicia..

¹⁰ Este cuerpo contará con criterios claramente establecidos para su funcionamiento y con herramientas técnicas como bancos de información temática que faciliten la consulta documental, que faciliten el registro y almacenamiento sistematizado de datos, documentos y referencias de fuentes de información pertinentes para la labor de estudio y discusión de los proyectos de ley.

- 2.10 **Reorganización de la Dirección General de Administración¹¹.** Con el objetivo de eliminar la dispersión de unidades funcionales de nivel medio, que complican la gestión administrativa, diluyen la asignación de responsabilidades y aumentan artificialmente el costo operativo y logístico del Senado, se contempla financiar: (i) el diseño de una estructura orgánica de la DGA más liviana y efectiva, y (ii) el fortalecimiento de las acciones de coordinación con la Secretaría Parlamentaria.
- 2.11 La concepción de una nueva estructura orgánica incluye, entre otros aspectos: (i) el inventario de procesos y funciones de la DGA; (ii) la identificación y el mapeo de los procesos prioritarios (macroprocesos) y el análisis de las relaciones entre ellos, contando con nuevos servicios informáticos; (iii) una propuesta de racionalización y simplificación de la estructura orgánica; y (iv) el plan de acción para hacer la transición de la estructura actual a la nueva. En este punto se articula con el segundo subcomponente – rediseño de procesos administrativos críticos, que desarrolla el procedimiento en detalle. Como complemento a este esfuerzo se incluye un mecanismo de fortalecimiento de las acciones de coordinación con la Secretaría Parlamentaria, centrada en el establecimiento de un enlace concreto entre las dos secretarías que permita encauzar las solicitudes del área parlamentaria, gestionarlas cumpliendo con los procedimientos y documentación pertinente, y hacer seguimiento a su evolución de manera que pueda impulsar su solución e informar a los usuarios acerca de sus avances.
- 2.12 **Rediseño detallado de procesos administrativos críticos.** El rediseño de los procesos administrativos críticos, que darán pie a la racionalización y simplificación de los trámites administrativos de mayor relevancia, enfatiza la gestión presupuestaria en sus distintas fases: (i) compras, contrataciones y manejo de inventarios; y (ii) seguimiento de los expedientes de trámite administrativo, que presenta sensibles ineficiencias en términos de redundancia, lentitud, falta de claridad en la asignación de responsabilidades y deficiente integración de la información. En los dos casos se plantean acciones de reorganización de las áreas responsables, implantación de sistemas de información de apoyo que permitan poner en marcha los nuevos procesos en forma eficiente, capacitación del personal involucrado y formalización de manuales de procedimiento y normativa reglamentaria.
- 2.13 Los procesos a ser mejorados son: (i) gestión presupuestaria e integración de información en las áreas de Presupuesto, Contaduría y Tesorería, incluyendo la construcción de indicadores de gestión para su seguimiento; (ii) planificación y ejecución de adquisiciones y compras, racionalizando los procedimientos y acotando los márgenes de discrecionalidad sin afectar la autonomía de los senadores pero ordenando los criterios y mecanismos de interacción entre las dos áreas, construyendo instrumentos registros históricos de consumo de los principales ítems, tanto para el área administrativa como para la parlamentaria; y (iii) seguimiento de expedientes de trámites administrativos.

¹¹ Esta reorganización no incluye la Dirección General de Recursos Humanos, que contempla un componente específico.

- 2.14 **Elaboración de un Digesto normativo de carácter administrativo.** El ordenamiento de la normativa dispersa de carácter administrativo, que limita la aplicación de prácticas más eficientes y sencillas, se realizará con base en las siguientes acciones: (i) la recopilación, organización y depuración de las normas vigentes; y (ii) la elaboración y difusión de un Digesto normativo en materia administrativa.
- 2.15 **Fortalecimiento de la Dirección General de Auditoría del Senado¹².** El mejoramiento de las prácticas de auditoría interna resulta indispensable para garantizar una adecuada ejecución del Programa, por lo que se abocan acciones tendientes a detectar debilidades en los procedimientos administrativos y de consolidación de información del Senado, con énfasis en el área administrativa, y plantear recomendaciones para su solución. El subcomponente permitirá: (i) la revisión y el mejoramiento de los procedimientos de seguimiento y evaluación, en función de buenas prácticas identificadas en otros senados; (ii) la capacitación de los funcionarios para la aplicación de las nuevas prácticas propuestas; y (iii) la actualización del equipo de cómputo y las aplicaciones para registro y análisis de información.
- 2.16 **Consolidación de la infraestructura de servicios informáticos.** La consolidación de los servicios informáticos tiene que ver con una actualización de la infraestructura física y lógica de la red de datos, insumo indispensable para el mejoramiento de la gestión del Senado, y la apertura a la comunidad como objetivo primordial de la estrategia de transparencia. En particular, la consolidación se refiere a la actualización de los servidores de red, el fortalecimiento de la estructura de seguridad de acceso, la actualización de la infraestructura de cableado estructurado, el apoyo a la renovación de las estaciones de trabajo- PC disponibles actualmente y la reorganización de la Dirección de Informática.
- 2.17 La reorganización de la dirección se llevará a cabo de manera similar a la descrita para otras dependencias, es decir: (i) el inventario de procesos y funciones de la dirección; (ii) la identificación y el mapeo de los procesos prioritarios (macroprocesos) y el análisis de las relaciones entre ellos, contando con las variaciones que sufre su misión como resultado de la puesta en marcha del Programa; (iii) la formulación de una propuesta de racionalización y simplificación de la estructura orgánica; y (iv) el plan de acción para hacer la transición de la estructura actual a la nueva.
- 2.18 **Mejoramiento de la gestión edilicia.** Con el objeto de disminuir los bajos niveles de aprovechamiento de espacios, la carencia de normas para su asignación y administración, y la falta de planificación y organización de la Dirección de Obras y Servicios Generales - DOSG, se contemplan las siguientes actividades: (i) reorganización de la DOSG, que abarca redefinición de funciones y estructura, implantación de pautas y procedimientos para planificación de tareas de

¹² La Dirección de Auditoría es una dependencia asesora de la Presidencia del Senado y no pertenece a ninguna de las secretarías. Sin embargo, su intervención se incluye en este componente por cuanto constituye la base de su trabajo.

mantenimiento, compras y obras civiles, manejo de información de gestión, prácticas gerenciales, capacitación del personal e implantación de sistemas de control; (ii) diseño de un plan maestro de racionalización de la asignación y administración de espacios físicos; (iii) elaboración de un plan integral de seguridad para las edificaciones del Senado; (iv) consolidación de la red eléctrica básica, incluyendo mejoras específicas en la capacidad y seguridad de los edificios más importantes; y (v) formulación de una estrategia de organización y administración de archivos de documentos conjunta con el Archivo General de la Nación, enfatizando el manejo de documentos con valor histórico.

3. Formación y gestión de los recursos humanos (US\$1.3 millones)

- 2.19 El objetivo de este componente es suministrar al Senado las herramientas necesarias para una gestión eficiente de los recursos humanos, en el marco de un proceso de implantación de la carrera administrativa establecida por la Ley 24.600. La estrategia para fortalecer la Dirección General de Recursos Humanos se funda en dos líneas de acción complementarias: (i) la modernización y el fortalecimiento de la estructura orgánica; y (ii) el establecimiento de un sistema permanente de formación y capacitación, basado en un Plan unificado de ejecución progresiva.
- 2.20 **Modernización y fortalecimiento de la estructura orgánica de la Dirección General de Recursos Humanos.** El organigrama y los esquemas operativos vigentes en la Dirección resultan en dependencias afectadas por indefinición de funciones, que complican la gestión de los recursos, diluyen la asignación de responsabilidades e incrementan el costo operativo y logístico. Para corregir estas deficiencias se contemplan las siguientes acciones: (i) formulación de un plan estratégico e implantación de un modelo de gestión de los RRHH; (ii) fortalecimiento de la carrera administrativa; y (iii) modernización de los sistemas de apoyo a la gestión, que permitan gestionar los recursos humanos en forma eficiente, incluyendo la integración de los procesos de liquidación de haberes
- 2.21 El fortalecimiento de la carrera administrativa y requiere corregir de manera progresiva la existencia de tres regímenes contractuales simultáneos e inconexos, dos de los cuales cubren en proporciones similares más del 90% del personal vinculado al Senado, limitan la adecuada asignación de los recursos humanos, incorporan inestabilidad, y dificultan los trámites asociados con su administración. Se prevén las siguientes actividades: (i) formulación de los principios para determinar la cobertura de la carrera administrativa en términos de cargos y funciones dentro de la estructura orgánica, y su implantación en el plazo de ejecución del Programa¹³; (ii) redacción e implantación de los reglamentos, esquemas operativos e instrumentos para la implantación de los procesos de selección, evaluación de desempeño, promoción y remoción en el marco de la Ley; y (iii) implantación de un sistema de información de soporte a la aplicación de los procedimientos de carrera administrativa.

¹³ Se entiende que estos principios respetarán, en cualquier caso, un grado de discrecionalidad de los senadores en la conformación de sus despachos.

- 2.22 Finalmente, el establecimiento de un sistema permanente y planificado de formación y capacitación tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de los procesos de mejoramiento de la gestión del Senado, que dependen en alto grado de la disponibilidad de personal estable y bien entrenado. Para ello se ejecutarán las siguientes actividades: (i) diseño de un modelo de formación y capacitación para el Senado de la Nación, que diferencie claramente las competencias y habilidades para las diversas áreas de la organización; (ii) diseño y aplicación de un esquema de detección de necesidades de capacitación en el marco del modelo; (iii) elaboración y actualización de un plan de formación y capacitación que responda a las necesidades de la institución; y (iv) ejecución progresiva del plan, durante la ejecución del Programa.

4. Comunicación social y gestión del cambio (US\$0.9 millones)

- 2.23 El objetivo de este componente es mejorar la comunicación del Senado con la ciudadanía y su imagen institucional, e involucrar a los distintos operadores del sistema a través de un adecuado manejo del proceso de cambio institucional.
- 2.24 **Comunicación social.** Con el objeto de cooperar con el Senado para fortalecer su política de interacción con los medios y la ciudadanía en general se contemplan tres estrategias: (i) diagnóstico y asesoría para el mejoramiento de la imagen institucional del Senado; (ii) consolidación y aumento de cobertura de *Senado TV*; y (iii) el mejoramiento del Portal de servicios de información del Senado (sitio web).
- 2.25 El diagnóstico y la formulación de una estrategia para el mejoramiento de la imagen institucional del Senado contemplan las siguientes actividades: (i) elaboración de un diagnóstico institucional, que incluya la identificación de posibles áreas de trabajo futuro conjunto entre ambas cámaras; (ii) diseño y aplicación de encuestas de percepción ciudadana, centradas en líderes de opinión; (iii) aplicación de instrumentos de captación de la opinión pública, tanto mediante estudios cuantitativos como de grupos focales; y (iv) diseño de una estrategia de posicionamiento y comunicación y del plan de acción para su puesta en marcha.
- 2.26 La consolidación y aumento en la cobertura del Senado TV incluye actividades de mejoramiento de la señal y la cobertura, equipamiento y capacitación, incluyendo la ampliación del servicio satelital en 500 localidades del interior, el diseño e implementación de un sistema de automatización para la salida al aire continua y digitalización de la señal, el enlace en fibra óptica de la emisión, el mejoramiento de la provisión de servicios de pre y posproducción y la actualización del equipo audiovisual del Senado.
- 2.27 El mejoramiento del Portal de servicios de información del Senado (sitio web) hace referencia a las siguientes acciones: (i) consolidación del actual sitio web del Senado, mejorando su contenido, facilitando su consulta y actualización e incluyendo nuevos servicios de información; (ii) consolidación de la Intranet del Senado para que soporte las aplicaciones por desarrollar en el marco del Programa; y (iii) asistencia técnica a los Senadores para la inclusión o mejoramiento de sus páginas web en el sitio del Senado.

- 2.28 **Proceso de cambio.** En relación con la experiencia en materia de apoyo de los procesos de fortalecimiento institucional, las lecciones aprendidas señalan la importancia de incorporar activamente a todos los actores que participan en los mismos. Para estos efectos, se ejecutarán las siguientes actividades: (i) contratación de expertos en el manejo de los procesos de cambio, que acompañen el proyecto en sus distintas etapas y apoyen a la Unidad Coordinadora en la orientación de la estrategia; (ii) realización de talleres y seminarios de ambientación al cambio, que informen e involucren a los operadores del sistema; y (iii) acciones de sensibilización y participación con actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil vinculadas y las universidades.

C. Costo y financiamiento

- 2.29 El costo del Programa se ha estimado en el equivalente de US\$8 millones con un préstamo del Banco de US\$4.8 millones, proveniente de los recursos del capital ordinario y una contrapartida local del equivalente a US\$3.2 millones. La siguiente tabla muestra el detalle de estos costos.

PRESUPUESTO (dólares de los EEUU): 2005-2009			
COMPONENTES	BID	Local	Total
1. Gestión parlamentaria y proceso de formación de la ley	1,031,700	562,500	1,594,200
1.1. Reorganización y fortalecimiento de la Sec.Parlamentaria	457,700	190,000	647,700
1.2 Fortalecimiento servicios asistencia técnica parlamentaria	574,000	372,500	946,500
2. Gestión administrativa y financiera del Senado	1,696,300	818,650	2,514,950
2.1 Reorganización Dirección General de Administración	154,000	0	154,000
2.2 Rediseño/implantación procesos administrativos críticos	783,900	90,650	874,550
2.3 Digesto normativo	90,000	0	90,000
2.4. Fortalecimiento de la Dirección General de Auditoría	80,000	20,000	100,000
2.5. Consolidación de Dirección de Informática	206,000	438,000	644,000
2.6 Mejoramiento de la Gestión edilicia	382,400	270,000	652,400
3. Gestión, formación y optimización de recursos humanos	701,100	558,000	1,259,100
3.1 Rediseño estructura orgánica D. Gral. RRHH	536,100	258,000	794,100
3.2 Sistema permanente formación y capacitación	165,000	300,000	465,000
4. Comunicación social y gestión del cambio	550,000	360,000	910,000
4.1 Comunicación social	370,000	190,000	560,000
4.2 Gestión del Cambio	180,000	170,000	350,000
TOTAL COMPONENTES	3,979,100	2,299,150	6,278,250
4. Unidad Ejecutora	150,000	175,000	325,000
4.1 Gastos de personal, funcionamiento y equipos	125,000	150,000	275,000
4.2 Consultorías para elaboración de TOR y otros costos	25,000	25,000	50,000
5. Otros costos	210,000	50,000	260,000
5.1 Auditoría externa	210,000	0	210,000
5.2 Monitoreo y evaluación	0	50,000	50,000
SUBTOTAL	4,339,100	2,524,150	6,863,250
6. Imprevistos	460,900	261,850	722,750
7. Costos financieros	0	414,000	414,000
7.1 Comisión de crédito	0	12,000	12,000
7.2 Fondo de Inspección y Vigilancia	0	0	0
7.3 Intereses	0	402,000	402,000
PRESUPUESTO TOTAL	4,800,000	3,200,000	8,000,000

- 2.30 El préstamo tendrá las siguientes condiciones: (i) tasa de interés de la Facilidad Unimonetaria basada en *Libor*, que podrá ser cambiado a un Préstamo de la Facilidad Unimonetaria con Tasa de Interés Ajustable solamente si el Prestatario decide realizar dicho cambio de conformidad con lo estipulado en las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo y en el Artículo 4.01(g) de las Normas Generales; (ii) comisión de crédito del 0,25% de los montos del préstamo no desembolsados; (iii) gastos de inspección y vigilancia del 0% del total del préstamo; (iv) período de desembolso de 5 años; (v) período para comprometer recursos de 4 años; (vi) período de gracia de 5 años; y (vii) período de amortización de 20 años.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, Garante, Organismo Ejecutor y Organismos Coejecutores

- 3.1 El Prestatario será la República Argentina, por intermedio del Ministerio de Economía y Producción. El Organismo Ejecutor es la Presidencia del Honorable Senado de la Nación (PHSN).

B. Estructura para la ejecución del Programa

- 3.2 La ejecución del Programa se ha estructurado en cuatro niveles o instancias que delimitan y definen las funciones y responsabilidades de: (i) el nivel estratégico que estará a cargo de la PHSN que contará con el apoyo de la Comisión de Reforma Administrativa del Senado; (ii) el nivel directivo que corresponde a las dos Secretarías del Senado, Parlamentaria y Administrativa; (iii) el nivel operativo, a cargo de las Direcciones dependientes de estas Secretarías; y (iv) el nivel de coordinación que se asignará a una Unidad Coordinadora adscrita a la Presidencia del Senado. A continuación se detallan brevemente, la composición y principales responsabilidades previstas para cada instancia:
- 3.3 **Nivel estratégico: Presidencia del Senado.** La Dirección Estratégica del Programa estará a cargo de la PHSN. La Dirección Estratégica tendrá entre otras las siguientes funciones: (i) definir los lineamientos estratégicos del Programa, de acuerdo con lo contenido en el Contrato de Préstamo suscrito con el Banco; (ii) aprobar el Reglamento Operativo del Programa una vez haya sido convenido con el Banco; y (iii) mantener informada de la marcha del Programa a la Comisión de Reforma del Senado.
- 3.4 **Nivel directivo: Las Secretarías del Senado.** Cada Secretaría ejercerá la dirección general de cada componente en las áreas de su competencia y será responsable de la ejecución y logro de los objetivos y metas correspondientes al componente. Cada Secretaría tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: (i) nombrar y supervisar a los Jefes de Proyecto y, conjuntamente con éstos, a los Grupos de Proyecto; (ii) elaborar los POA de los componentes y subcomponentes a su cargo y presentarlos a la Unidad Coordinadora (UC), para que ésta elabore el POA consolidado, el que será autorizado mediante Resolución conjunta de las Secretarías una vez convenido con el Banco; y (iii) velar por el cumplimiento de

los términos y obligaciones establecidos en el Contrato de Préstamo suscrito con el Banco.

- 3.5 **Nivel operativo: Los grupos de proyecto.** La ejecución de las actividades programadas en cada componente dependerá de las Direcciones de cada Secretaría en las áreas de su competencia. En todo caso, las adquisiciones de bienes y la contratación de servicios de consultoría, con cargo a los recursos del Programa, serán realizadas por la Secretaría Administrativa siguiendo los procedimientos acordados con el Banco. Cada Secretaría designará uno o más Grupos de Proyecto por cada componente. Cada Grupo de Proyecto estará dirigido por un Jefe de Proyecto que mantendrá informados a la UC y al Secretario del que depende, de la ejecución y avance de las actividades a su cargo. Los Grupos de Proyecto estarán integrados por personal de la correspondiente Secretaría o Dirección y podrán contar con el apoyo de consultores externos cuando la especialización de éstos no esté disponible en la Institución. La selección de los Jefes de Proyecto se hará siguiendo un procedimiento de concurso interno a partir de ternas. La selección del Jefe de Proyecto la realizará el Secretario correspondiente y la informará a la PHSN a través de la UC.
- 3.6 Los Grupos de Proyecto, bajo la supervisión del respectivo Jefe de Proyecto, tendrán las siguientes funciones, además de las que se especifiquen en el Reglamento Operativo del Programa: (i) elaborar el seguimiento de los Planes Operativos dentro de su área de competencia y realizar el seguimiento a su ejecución; (ii) preparar los términos de referencia y las especificaciones técnicas de los bienes que deban adquirirse y los servicios de consultoría que deban contratarse con recursos del Programa; (iii) solicitar a la Secretaría Administrativa, por intermedio de la UC, la adquisición de los bienes y la contratación de los servicios requeridos para la ejecución de las actividades previstas en el POA; y (iv) proveer a la UC de toda la información requerida en el seguimiento, evaluación y auditoría de la ejecución del Programa.
- 3.7 Los Grupos de Proyecto preliminarmente identificados en cada componente son:
- | |
|---|
| ➤ Reestructuración Secretaría Parlamentaria |
| ➤ Asesoría Técnica especializada |
| ➤ Fortalecimiento de la Secretaría Administrativa, incluyendo la reestructuración de los procesos administrativos |
| ➤ Fortalecimiento de Compras y Adquisiciones |
| ➤ Procesos Financieros, presupuestales y contables |
| ➤ Digesto normativo administrativo |
| ➤ Informática |
| ➤ Gestión Edilicia |
| ➤ Fortalecimiento y gestión de la carrera administrativa |
| ➤ Capacitación |
| ➤ Comunicación Social y gestión del cambio |
- 3.8 **Nivel de coordinación: La Unidad Coordinadora (UC).** La coordinación operativa y administrativa de todos los proyectos del Programa corresponderá a la Unidad Coordinadora. La UC estará a cargo de un Coordinador, designado por el

- Presidente del Senado y será un profesional con conocimiento de la Institución y con una experiencia mínima de tres años de trabajo con Poderes Legislativos. Además de las funciones que se definan en el Reglamento Operativo del Programa, el Coordinador ejercerá, entre otras, las siguientes: (i) representar al Ejecutor ante el Banco en los aspectos técnicos, administrativos y financieros de la ejecución del Programa; (ii) coordinar con la Secretaría Administrativa las compras de bienes y las contrataciones de servicios de consultoría requeridas para la ejecución del Programa de acuerdo con los POA aprobados; (iii) supervisar la marcha general del Programa, , y la de cada componente y subcomponente, teniendo como referencia los POA; (iv) mantener un registro actualizado de información que permita el cálculo de los indicadores de seguimiento del Programa; (v) coordinar oportunamente con la Secretaría Administrativa la contratación de la auditoría externa independiente del Programa y apoyar su ejecución; (vi) coordinar las actividades técnicas del Programa; (vii) agrupar los POAs de los componentes y presentar un POA consolidado al Banco; (viii) someter el POA acordado con el Banco a la aprobación de las dos Secretarías; (ix) velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Préstamo; y (x) servir de enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- 3.9 Las responsabilidades básicas de la UC para la administración financiera del Programa son: (i) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos del Banco y de la contrapartida local, (ii) presentar oportunamente las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; (iii) implementar y mantener adecuados sistemas de información para la administración de contratos y administración financiera y de control interno para el manejo de los recursos del Financiamiento y de la contrapartida local, de acuerdo con los requerimientos del Banco; (iv) preparar y presentar los informes semestrales de ejecución del Programa, del fondo rotatorio y los demás informes financieros que sean requeridos por el Banco; (v) presentar los estados financieros auditados anuales del Programa; y (vi) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación del Banco y de los auditores externos. Los estados financieros de cierre del Programa, serán presentados a los 120 días del último desembolso. El Programa financiará el fortalecimiento institucional necesario a la UC para cumplir con las anteriores funciones. La conformación de la UC estará especificada en el RO.
- C. Reglamento Operativo del Programa y Planes Operativos**
- 3.10 El Programa se regirá por lo establecido en el contrato de préstamo y en su Reglamento Operativo (RO) que será acordado con el Banco y puesto en vigencia por el Presidente del Senado como condición previa al primer desembolso. El RO detallará los requisitos y procedimientos a los que se sujetará la ejecución del Programa en general. Principalmente, regulará los siguientes aspectos: (i) la articulación y coordinación de las diferentes instancias que intervienen en la ejecución del Programa; (ii) los criterios de elegibilidad de actividades para su financiamiento con recursos del Programa; (iii) los criterios de elegibilidad y funcionamiento de la asignación del Fondo para la Asesoría Parlamentaria; (iv) el procedimiento para la elaboración y consolidación de los Planes Operativos de los

componentes; (v) los procedimientos a seguir en todos los aspectos no previstos en el Contrato de Préstamo para la selección y contratación de consultorías; (vi) los procedimientos de administración financiera del Programa (registro contable, desembolsos, estados financieros); y (vii) la metodología del sistema de seguimiento del Programa. Los procedimientos detallados para el cumplimiento de las actividades previstas en el Programa se recogerán en un Manual de Procedimientos que formará parte del Reglamento Operativo.

- 3.11 **Planes Operativos.** Las actividades a desarrollar con el apoyo del Programa se organizarán en Planes Operativos. Antes del comienzo de cada año calendario, se elaborará y aprobará, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores y en el RO, el Plan Operativo Anual (POA) correspondiente al ejercicio y un detalle pormenorizado del Plan a ejecutar en el primer trimestre. Antes del comienzo de cada uno de los trimestres deberá presentarse a la aprobación del Banco el Plan Operativo del trimestre (POT). Los Planes Operativos incluirán al menos: (i) una descripción detallada trimestral de las actividades con indicación de las fuentes de financiamiento y separadas por cada uno de los componentes y subcomponentes; (ii) las metas a ser logradas y los productos y resultados esperados, de acuerdo a las metas contenidas en el marco lógico del Programa; (iii) el plan de adquisiciones anual que será revisado trimestralmente; (iv) una descripción de las actividades a ser financiadas con recursos del Fondo de Asesoría Externa; y (v) un resumen de las actividades realizadas en el período anterior y del cumplimiento de las metas contenidas en el mismo.

D. Adquisiciones

- 3.12 **Bienes y Obras.** La adquisición de bienes y la contratación de obras se realizarán conforme a las normas y procedimientos que se establezcan en el contrato de préstamo. Cuando el monto de la adquisición sea superior a US\$350.000, en el caso de bienes, o superior a US\$2.000.000 en el caso de obras, la adquisición se hará mediante licitación pública internacional y con los requisitos establecidos en dichos procedimientos. En las adquisiciones por montos inferiores a la cantidad indicada se podrán aplicar, en forma supletoria, requisitos formales o detalles de procedimiento contemplados en la legislación nacional y no incluidos en los procedimientos del Banco, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas que deben reunir los procesos de adquisiciones, ni a las políticas del Banco en esta materia. En todo caso, cuando se utilicen recursos del financiamiento del Banco, los procedimientos y los documentos utilizados para la adquisición de los bienes o contratación de obras no podrán fijar condiciones que impidan o restrinjan la oferta de bienes o la concurrencia de oferentes originarios de países miembros del Banco.
- 3.13 **Servicios de Consultoría.** Se utilizará concurso público internacional para la adquisición de servicios de consultoría cuyo valor sea el equivalente o superior a US\$200.000 para firmas consultoras. La selección y contratación de servicios de consultoría será realizadas de conformidad con los procedimientos y políticas del Banco establecidas en el documento GN-2220 -10 de febrero de 2004, y las disposiciones del contrato de préstamo.

E. Período de ejecución y desembolsos

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

Cuadro III-1: Cronograma de Desembolsos (millones de US\$)

Fuente	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
BID/CO	291,000	1,460,916	1,906,868	901,216	240,000	4,800,000
Local	477,750	804,500	941,650	816,100	160,000	3,200,000
Total	768,750	2,265,416	2,848,518	1,717,316	400,000	8,000,000
% / Año	10%	28%	36%	21%	5%	100%

- 3.15 **Fondo Rotatorio.** Para la ejecución de la operación se establecerá un fondo rotatorio, a través de una cuenta bancaria especial y a nombre del Proyecto. Teniendo en cuenta el número de contrataciones y pagos simultáneos que deben realizarse de acuerdo con un cronograma de plazos críticos del Proyecto, se propone el establecimiento de un fondo rotatorio que no exceda del 5% del Préstamo. El Ejecutor, a través de la UC, será responsable de la presentación de informes semestrales sobre el estado del fondo rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre.
- 3.16 En el Contrato de Préstamo se dejará constancia de las siguientes condiciones: **(I) previas al primer desembolso del financiamiento del Banco**, que el Prestatario presente para no objeción del Banco evidencia de: (i) la creación de la UC y de la asignación del personal mínimo requerido para su funcionamiento; (ii) la emisión del Decreto del Presidente del Senado mediante el cual se apruebe la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP) y del manual de procedimientos detallado del mismo; (iii) la presentación de la Resolución Conjunta de las Secretarías Administrativa y Parlamentaria autorizando el Plan Operativo Anual acordado con el Banco, correspondiente al primer año; y (iv) que el Organismo Ejecutor ha implementado, a satisfacción del Banco, sistemas adecuados de control interno y de registros contables financieros, conforme lo dispuesto en la cláusula 7.01 de las normas generales. **(II) Especiales de Ejecución:** Deberá presentarse al Banco para su consideración: (i) dentro del cuarto trimestre de cada año calendario, un borrador del POA correspondiente al año siguiente; y (ii), antes de finalizar cada trimestre, la actualización del POA, si correspondiere. Igualmente, el Ejecutor deberá: (i) mantener los POA disponibles al público, en la página web del Senado; (ii) convocar semestralmente a las Organizaciones de la Sociedad Civil para informarles de la marcha del Programa; (iii) preparar y publicar una minuta informativa de las sesiones informativas; (iv) poner a disposición del público, por intermedio de la página web del Senado la información básica sobre la ejecución del Programa.
- 3.17 **Mecanismo de seguimiento de la sociedad civil.** Con el propósito de fortalecer los espacios de interlocución e información ente el Senado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, la UC convocará por intermedio del sitio web del Senado a las Organizaciones interesadas en el seguimiento de las actividades del Programa

con el fin de mantenerlas informadas de los avances del Programa. Estas sesiones informativas tendrán lugar, al menos, semestralmente. En estas sesiones se dará seguimiento del cumplimiento de los POA, los cuales serán públicos por intermedio de su publicación en la web del Senado. Para cada una de estas sesiones se preparará un Minuta que será también puesta en la web del Senado. Las OSCs que lo consideren pertinente pueden someter por escrito a la UC sus comentarios a la marcha del Proyecto previo a la realización de estas sesiones informativas para que la UC pueda abordarlas en las sesiones informativas correspondientes. Estos comentarios serán asimismo publicados en la web del Senado. Los comentarios de las organizaciones de la sociedad civil serán tomadas en consideración si a juicio del Ejecutor y el Banco no cambian los objetivos del Programa y se encuentran enmarcadas dentro de las actividades consideradas en el diseño de cada uno de los componentes. Estos comentarios no detendrán la marcha normal de la ejecución del Programa. La totalidad de la información técnica y financiera del Programa estará disponible para consulta en la página *web* del Senado.

- 3.18 **Auditoría y control.** Durante el período de ejecución del Programa y dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, el Prestatario deberá presentar al Banco los estados financieros del programa debidamente dictaminados por una Firma Privada de Auditores independiente aceptable al Banco. La auditoría se efectuará de acuerdo con los términos de referencia (Documento AF-400) y requerimientos del Banco (Documentos AF-100 y AF-300). Los costos de las auditorías, exceptuados gastos por concepto de impuestos, serán cubiertos con los recursos del financiamiento. La UC y la Secretaría Administrativa deberán establecer y mantener sistemas contables satisfactorios para el BID y mantener un sistema de archivos adecuado, completo y actualizado de toda la documentación de soporte para la parte contable financiera del Programa.
- 3.19 **Reconocimiento de gastos.** El Organismo Ejecutor solicitó que el Banco reconozca retroactivamente gastos efectuados en actividades incluidas en el Programa y gastos a efectuar antes del inicio de la ejecución, por un monto total hasta el equivalente a US\$270.000 con cargo al financiamiento del Banco y hasta el equivalente de US\$180.000 con cargo a la contrapartida local. El ejecutor fue informado que se podrían reconocer estos gastos con cargo al Programa (financiamiento del Banco y/o contrapartida local), en forma retroactiva, siempre que sean gastos elegibles en el Programa y se hayan seguido procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco para adquisición de obras, bienes y servicios. El ejecutor ha informado al Banco que los gastos efectuados hasta la fecha estarían relacionados con (i) la readecuación física de las oficinas de las comisiones parlamentarias; y (ii) la adquisición de equipamiento informático. Los gastos que se efectuarían antes del inicio de la ejecución del Programa, se relacionarían con: (i) el apoyo a la conformación de la Unidad Coordinadora; (ii) la preparación de los flujogramas y manuales de procedimientos detallados de adquisiciones de bienes y servicios; y (iii) el apoyo a la preparación de pliegos de licitación correspondientes al primer año de ejecución del Programa.

F. Seguimiento y Evaluación

- 3.20 **Supervisión.** La supervisión del Proyecto estará a cargo de la Representación del Banco en Argentina en base a la información provista por el Organismo Ejecutor y a los instrumentos aprobados por el Banco para la administración de las operaciones. Como instrumentos principales de información y seguimiento de la ejecución del Programa los Planes Operativos Anuales y semestrales, los indicadores previstos en el Marco Lógico y los informes de avance. Las características de estos instrumentos se detallarán en el Reglamento Operativo.
- 3.21 El Programa utilizará para el registro contable financiero y para el seguimiento de la ejecución el sistema desarrollado para las Unidades Ejecutoras de Proyectos con financiamiento externo (UEPEX) o uno similar que deberá contar con la aceptación del Banco previa al comienzo de la ejecución.
- 3.22 La UC deberá presentar al Banco informes semestrales sobre el avance de la ejecución del Proyecto, dentro de los 60 días siguientes a la finalización de cada semestre, según el formato y contenido acordado con el Banco. En cada informe se tomarán en cuenta los indicadores diseñados en el Marco Lógico para las actividades programadas para el período semestral correspondiente y las metas asignadas. Durante el segundo semestre de cada año la UC entregará al Banco el POA aprobado por el Presidente y los Secretarios de Gestión Parlamentaria y Administrativa del Senado. Estos informes serán un instrumento para el seguimiento de la ejecución del Proyecto por parte del Banco y proveerán información adecuada para la actualización del sistema de informes de seguimiento de proyectos (ISDP).
- 3.23 **Indicadores del Programa.** La matriz del Marco Lógico del Programa define el conjunto de indicadores que serán utilizados para el seguimiento y evaluación del grado de avance logrado en cada uno de los componentes del Programa. El Marco Lógico incluye también indicadores para el propósito del Programa y para su fin. Dentro del primer año de ejecución deberán estar actualizados los datos de base de cada indicador y se actualizarán al momento de efectuar cada una de las mediciones que, al menos, serán semestrales.
- 3.24 **Evaluaciones.** Durante los cuatro años de ejecución del Programa, se aplicará un esquema de evaluación que comprende, un sistema de seguimiento continuo, una evaluación intermedia, y una evaluación final. Se realizarán revisiones anuales si fuera necesario a criterio de la Representación sustentadas en los informes mencionados en el párrafo anterior. La **revisión intermedia** se llevará a cabo a los **dos años** de iniciada la ejecución del Programa, o cuando se haya alcanzado un nivel de desembolsos de 50%, lo que ocurra primero, o en un período más próximo si así lo acuerdan el Prestatario y el Banco. La **evaluación final** tendrá lugar dentro de los dos meses anteriores al término del período de desembolsos. Se podrán contratar, con recursos del Programa, los servicios de consultoría especializados para realizar dicha evaluación. Los términos de referencia de ambas evaluaciones serán acordados entre el Ejecutor y el Banco, tomando en cuenta los indicadores del Programa. La evaluación final servirá de insumo para la preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR-siglas en inglés). El

ejecutor ha informado al Banco que no realizará una evaluación ex post del Programa. No obstante lo anterior, el executor mantendrá la totalidad de la información del mismo para que el Banco, si así se determinase, pueda realizar esta evaluación.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad política e institucional

- 4.1 El Programa desarrolla, y proyecta hacia el futuro, las iniciativas de reforma actualmente en marcha y lideradas por la Comisión de Reforma del Senado, con las cuales la Presidencia del Senado ha expresado su compromiso y apoyo. Durante la misión de análisis, se verificó que las bancadas políticas representadas en el Senado, mantienen un alto nivel de compromiso y consenso con las actividades de reforma del Programa en la forma como está diseñado. Uno de los problemas más importantes en Programas de apoyo a cuerpos colegiados es que tanto la Presidencia como el cuerpo en sí suelen rotar con alta frecuencia¹⁴. En el caso del Senado argentino, los senadores tienen un período de seis años y el Presidente de cuatro. La tercera parte de los senadores se renueva cada dos años. Esto le otorga al proyecto una base de continuidad que fortalece su viabilidad institucional y política. En consecuencia, en un cuerpo donde la viabilidad política de todo proceso de reforma es crítica, se considera que el compromiso exhibido por los representantes de las diversas bancadas (principalmente peronismo y radicalismo) y el período sexenal para la Presidencia, le otorgan al Programa viabilidad política.
- 4.2 El Programa ha sido diseñado y preparado en detalle por el equipo de línea del Senado en sus dos Secretarías, Parlamentaria y Administrativa, con el apoyo de consultores especializados seleccionados por ellos. Los dos Secretarías le han otorgado al Programa una muy alta prioridad. El proceso de preparación en realizado por Equipos de Proyecto internos, con el apoyo de consultores especializados, se formalizará para la ejecución del Préstamo. Todos estos elementos le otorgan al Programa un alto nivel de pertenencia y viabilidad organizativa por parte de los involucrados en la ejecución, con un diseño y una ejecución altamente participativos.
- 4.3 Asimismo, y en virtud de la necesidad de adelantar las actividades con el mayor nivel de transparencia posible, los contenidos del Programa fueron presentados y compartidos con las principales Organizaciones No Gubernamentales argentinas que realizar un seguimiento pormenorizado de las actividades del Poder Legislativo en general y del Senado en Particular. Este acompañamiento externo al Programa se considera importante para su credibilidad y viabilidad, por lo que se ha diseñado un mecanismo de observación y conversación con las ONGs involucradas para asegurar que la sociedad civil y la sociedad en su conjunto está adecuadamente informada del desarrollo de las actividades del Programa. Es importante anotar que se ha acordado que la totalidad de las acciones del Programa estarán, además, disponibles para consulta en internet.

¹⁴ La Presidencia de la Cámara de Diputados Argentina, por ejemplo, rota anualmente.

- 4.4 El Poder Legislativo cuenta con independencia respecto a los demás poderes del Estado y posee amplias facultades para dictar su propia normativa interna y organizar su trabajo. La implantación de los cambios organizativos y de gestión derivados de la ejecución del Programa requerirá solamente la expedición de normas de carácter interno (principalmente Decretos del Presidente del Senado). La implantación de las reformas apoyadas en el tema de recursos humanos ya está contenida en la Ley No. 24.600, sobre Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación. No se prevén modificaciones de carácter legislativo.
- 4.5 Durante el proceso de preparación del Proyecto se realizó una evaluación institucional utilizando el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional del Banco (SECI). La evaluación de la capacidad institucional fue realizada sobre la totalidad del HSN, no se realizó la mencionada evaluación en la Unidad Ejecutora (UE) dado que ella aún no ha sido conformada. La evaluación SECI cubrió el análisis de los siguientes Sistemas: (i) Sistema de Programación de Actividades y Componentes; (ii) Sistema de Organización Administrativa; (iii) Sistema de Administración de Personal; (iv) Sistema de Administración de Bienes y Servicios; (v) Sistema de Administración Financiera; (vi) Sistema de Control Interno; y (vii) Sistema de Control Externo.
- 4.6 Específicamente, la evaluación realizada con el instrumento del SECI recomienda: (i) apoyar las áreas administrativa, financiera, y de recursos humanos; (ii) mejorar el sistema de archivos, compra de bienes y servicios y modernización de la actividad parlamentaria; (iii) definir y estructurar el mecanismo de ejecución del Programa (Unidad Coordinadora y Secretaría Administrativa), dotándolo de la suficiente capacidad para llenar la falta de experiencia del Senado con organismos multilaterales de crédito; (iv) establecer funciones y responsabilidades de la Unidad Coordinadora y de cada uno de los organismos intervinientes, en particular, identificar al responsable en cada uno de éstos y definir los mecanismos de interacción; (v) confeccionar los manuales de organización y procedimientos correspondientes (vi) desarrollar un sistema de seguimiento detallado que incluya los flujogramas de cada uno de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, así como de informes de administración financiera y contable del Programa. Igualmente se recomendó la contratación de una firma consultora, para fortalecer el Sistema de Control Interno y para realizar un nuevo análisis del Sistema de Control Externo una vez conformada la Unidad Coordinadora del proyecto y seleccionada la firma de auditoría externa.
- 4.7 La evaluación permitió concluir que, para poder administrar el proyecto de acuerdo a los requerimientos del Banco, del organismo ejecutor deberá realizar un conjunto de acciones específicas que se han incorporado en el diseño tanto del esquema de ejecución como en las acciones de apoyo a la Secretaría Administrativa del Senado en el componente 2 del Programa. Específicamente en este segundo componente se apoyan las áreas administrativas, contables y financieras del Senado con acciones de asistencia técnica y sistemas de información y se mejoran los sistemas de archivos, adquisiciones. Por otro lado en el esquema de ejecución del Programa se ha definido y detallado un esquema de ejecución dotando a la Unidad Coordinadora y a la Secretaría Administrativa del

Senado de los recursos necesarios para realizar adecuadamente la ejecución. El esquema detallado de ejecución puede consultarse en el Reglamento Operativo del Programa. Finalmente, y previo a la ejecución, se contratará una Firma Consultora para confeccionar los manuales detallados de organización y procedimientos y los flujogramas detallados del Proyecto.

B. Impacto ambiental y Social

- 4.8 Se estima que las actividades a ser financiadas no tendrán impactos ambientales o sociales directos. No obstante, se espera que el desarrollo de capacidad institucional en apoyo a la función legislativa mejore los niveles de análisis técnico de las iniciativas legislativas en las áreas de impacto tanto ambiental como social. El Proyecto fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión del 6 de agosto de 2004, el cual recomendó: (i) incorporar acciones de participación y comunicación con la sociedad civil; (ii) buscar que haya una adecuada política de disposición de equipos informáticos desechados; y (iii) buscar que en las comisiones parlamentarias encargadas del tema ambiental, se incluya personal con experiencia en el mismo. Con respecto al punto (i) se ha acordado con el Ejecutor la inclusión de un mecanismo de observación de la sociedad civil del Proyecto. Con respecto al punto (ii) se asegurará con el apoyo institucional particularmente en el área de informática, se cuente con una adecuada política de disposición de desechos informáticos. Con respecto al punto (iii) el Programa incluye un amplio plan de capacitación de asesores de las 24 Comisiones del Senado, incluyendo los pertenecientes a la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Esta operación no califica como orientada a la pobreza o a la promoción de la equidad social como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704).

C. Beneficios

- 4.9 El Programa tiene tres grandes grupos de beneficios. En primer lugar, ayuda a apuntalar la proceso iniciado de reforma del Senado, que eventualmente debe incidir en una mayor credibilidad de las instituciones democráticas. Credibilidad que hoy adolece de serios déficit como lo demuestran las encuestas de credibilidad realizadas de las instituciones políticas en Argentina. En segundo lugar, el Programa permitirá apoyar la mejora tanto de los procesos legislativos como de la calidad misma de la Ley, apuntalando a la función legislativa propiamente. La profesionalización de los soportes técnicos legislativos mejorará el conocimiento de la legislación vigente y contribuirá en la discusión, aprobación y seguimiento de las leyes, a través del fortalecimiento del sistema de asesoría del Senado. En tercer lugar, la introducción de sistemas modernos de administración y gerencia deberá elevar los niveles de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos del Senado.
- 4.10 Los tres componentes del Programa que buscan perfeccionar la capacidad legislativa, administrativa y de comunicación del Senado se entrelazan y articulan para lograr el fin del Programa, cual es mejorar la percepción de esta crítica institución Argentina, favoreciendo mejores condiciones de gobernabilidad. En el mediano y largo plazo, el mejor funcionamiento de la democracia y de sus

instituciones, así como el logro de la seguridad y previsibilidad jurídica, serán alicientes favorables para estimular la actividad económica y comercial, en particular la inversión económica tanto nacional como externa.

D. Riesgos

- 4.11 La ejecución del Programa tiene cuatro riesgos importantes. El primero es que los resultados de los nuevos procesos tanto legislativos como de soporte (sistema de asesoría, entre otros) no fueran asimilados y utilizados por los senadores. Relacionado con este riesgo, el segundo riesgo es no contar con el apoyo político para las acciones a desarrollar. Para mitigar estos dos riesgos, el Programa ha sido formulado en consulta directa con los futuros usuarios, lo que permite adaptar sus productos a las necesidades expresadas y a la dinámica de los procesos parlamentarios.
- 4.12 El tercer riesgo está asociado al potencial de politización del Programa, y se busque utilizar parte de sus recursos para fines políticos-partidarios. Para mitigar este riesgo, se prevé que la ejecución del Programa se realice mediante la aplicación de Planes Operativos Anuales trimestralizados, que serán aprobados por los dos Secretarios del Senado, mediante Resolución conjunta, previa opinión de la Comisión de Reforma del Senado en donde están representadas las bancadas políticas el Programa, previéndose así que estos POA cuenten con un amplio consenso interno. Adicionalmente, se prevé contar con un mecanismo de observación por parte de la Sociedad Civil, para asegurar que las acciones de reforma que apoya el Programa son adecuadamente divulgadas. El cuarto riesgo del Programa está asociado a la posible resistencia al cambio principalmente de funcionarios y técnicos del Senado. Para mitigar este riesgo el Programa incluye un amplio plan de difusión y de capacitación para los funcionarios y técnicos.