



Congreso de la República de
Guatemala



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Guatemala

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL ORGANISMO LEGISLATIVO

TÉRMINOS DE REFERENCIA DE CONSULTORÍA

1. Título del puesto

Consultor especialista en procedimientos legislativos para el desarrollo de un estudio comparado sobre el funcionamiento de las comisiones legislativas y desarrollo de una propuesta de modificación para el fortalecimiento de las mismas.

2. Antecedentes

La gobernabilidad es entendida como un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo influyen y llevan a cabo políticas, así como toman y ejecutan decisiones relativas a la vida pública. En este sentido la gobernabilidad es esencial para sustentar el desarrollo humano, pues implica el ejercicio de la autoridad en función del bien común. Por su parte, la gobernabilidad democrática, se refiere no solo al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social, en el marco de la democracia y el Estado de derecho.

Los parlamentos juegan un papel importantísimo en la construcción de la gobernabilidad democrática, especialmente en América Latina, es por ello que el fortalecimiento y la modernización del Parlamento son fundamentales en la reforma política del Estado y constituye una ruta de primer orden hacia el impulso y la consolidación de la democracia.

Con el propósito de contribuir al fortalecimiento institucional del parlamento guatemalteco y a solicitud de este, el PNUD contrató en el año 2009 una consultoría con el propósito de hacer una "Revisión de los programas de apoyo al Congreso de la República del período 2004 al 2008 y actualización de sus necesidades de cooperación". Esta consultoría permitió determinar la situación y requerimientos del Congreso de la República, así como los avances obtenidos después de los diversos esfuerzos realizados. Basado en los resultados obtenidos durante la consultoría el Congreso de la República elaboró y aprobó un Plan de Fortalecimiento y Modernización del Organismo Legislativo. Dicho Plan tiene los siguientes cinco objetivos fundamentales:

1. Impulsar el fortalecimiento institucional del Organismo Legislativo.
2. Incrementar los niveles de eficiencia de la gestión parlamentaria, mejorando el proceso y la calidad del producto legislativo.
3. Mejorar el ejercicio de la función de control político y la fiscalización parlamentaria.
4. Promover mecanismos efectivos de representación y facilitar la participación ciudadana en el proceso legislativo y en las actividades de control sobre el Ejecutivo.
5. Fortalecer la gestión administrativa, la infraestructura, los sistemas de información y la transparencia de la institución parlamentaria.

El Congreso de la República con la idea de avanzar en la ejecución de dicho Plan creó una Comisión Presidencial de Modernización, conformada por diputados de diferentes partidos, y es ella la encargada de dirigir las acciones tendientes a alcanzar los resultados esperados en dicho Plan.

El PNUD, entendiendo la importancia de fortalecer al Organismo Legislativo, decidió acompañar al Congreso de la República en su proceso de fortalecimiento institucional, teniendo como referente el Plan de Modernización y abarcando los componentes considerados prioritarios. De esta forma el PNUD creó el “Proyecto para el Fortalecimiento y Modernización del Organismo Legislativo” que en su primera etapa tendrá una duración de dos años, durante los cuales pretende ser el mecanismo de facilitación y coordinación de las actividades a ejecutarse y al mismo tiempo trabajar directamente en tres de los cinco objetivos del Plan de Modernización.

De esta manera el Proyecto contribuirá a alcanzar el efecto directo esperado por el Programa de País tendiente al fortalecimiento de “las capacidades del Estado guatemalteco para la formulación de políticas incluyentes y el desempeño eficiente de sus funciones administrativas y de gestión”. Si se hace referencia a los productos esperados del Programa de País encontramos que los objetivos 1, 2 y 4 del Proyecto contribuyen con el producto: “Las instituciones del Estado a las que se asigna prioridad han mejorado sus capacidades, y las de sus equipos de trabajo, para la formulación de políticas públicas incluyentes”. Por último, los objetivos 2 y 4 contribuyen al producto: “Se han establecido o fortalecido marcos normativos, políticas públicas incluyentes y otros mecanismos institucionales para promover la participación ciudadana, incluido el voluntariado.”

Al terminar el Proyecto se espera, a nivel general, haber contribuido en la implementación del Plan de Fortalecimiento y Modernización del Organismo Legislativo en todos sus componentes, mediante la facilitación, coordinación y armonización de los procesos respectivos. A nivel específico, el Proyecto buscará el logro de varios productos: propuestas de reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y a la Ley del Servicio Civil de este mismo Organismo, una propuesta de creación de un sistema de asesoría técnica parlamentaria y la implementación de una propuesta de fortalecimiento a las comisiones de trabajo y la Dirección Legislativa. Además se espera desarrollar, en una primera etapa, un programa educativo que fortalezca principalmente las capacidades de quienes integran al Organismo Legislativo y un sistema de comunicación que facilite el conocimiento de la ciudadanía sobre el quehacer legislativo.

3. Justificación

Las Comisiones de Trabajo son de vital importancia para el trabajo legislativo pues es allí donde se estudian a profundidad los proyectos de ley, donde se hacen la mayor parte de las modificaciones y donde se buscan los primeros consensos. Son los órganos encargados de dictaminar las iniciativas antes de pasar a su votación en el pleno y de ahí su importancia.

En la actualidad las Comisiones de Trabajo del Congreso Guatemalteco presentan una serie de deficiencias que se pueden clasificar en dos tipos: deficiencias materiales, que se refieren principalmente a la falta de espacio físico y acceso a nuevas tecnologías, y deficiencias sustantivas que están relacionadas a las motivaciones para la creación de comisiones, su conformación, procesos, la falta de asesores técnicos especializados y la carencia de estudios o análisis profundos sobre los proyectos de ley que estos órganos estudian. Adicional a ello se suma el hecho de que el personal que está adscrito a estas comisiones no es permanente, que no existe un mecanismo que permita llevar un archivo histórico de la documentación relacionada a los proyectos de ley y que en muy pocas oportunidades las comisiones elaboran informes o memorias de labores.

Debe anotarse también un aspecto importante que debilita el trabajo de las comisiones y es que existe una deficiente designación de los legisladores que las integran, ya que su conformación se realiza atendiendo a consideraciones políticas. Además dicha conformación puede variar cada año en función de los acuerdos políticos, dejando atrás la posibilidad de tener una visión estratégica de desarrollo.

El Plan de Fortalecimiento y Modernización del Congreso de la República contempla el desarrollo de un plan piloto para el fortalecimiento del trabajo de las comisiones, y al mismo tiempo la elaboración de una propuesta de modificación que permita a estos órganos del Organismo Legislativo elevar la calidad de su producción normativa. El PNUD, a través de su Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Organismo Legislativo, ha decidido apoyar este esfuerzo con el desarrollo de diversas acciones: elaboración de un diagnóstico general de la situación de las comisiones de trabajo del Congreso de la República, desarrollo de un estudio comparado sobre el funcionamiento y procedimiento de este tipo de

comisiones en América Latina, recopilación de propuestas legislativas de modificación al funcionamiento de estos órganos y elaboración de una propuesta que modifique y fortalezca el trabajo de dichas comisiones.

4. Objetivo

El objetivo general de la consultoría es fortalecer el trabajo de las comisiones legislativas, elevando la calidad de la discusión que se realiza en las mismas, el trabajo técnico de sus asesores y con ello los productos que estas aprueban. Para ello el consultor deberá determinar las fortalezas y debilidades del sistema de comisiones de trabajo del Organismo Legislativo, desarrollar un estudio comparado con otros países de Latinoamérica, recoger y estudiar las iniciativas de ley que han sido presentadas en este sentido y finalmente hacer una propuesta acorde o según los resultados de las acciones anteriores.

En forma específica el consultor tendrá la responsabilidad, según el Documento de Proyecto y los lineamientos que determine la Comisión de Modernización, desarrollar un diagnóstico minucioso del trabajo de las comisiones legislativas en el que se incluyan las fortalezas y debilidades de las mismas. Dicho diagnóstico deberá contener como mínimo una descripción del funcionamiento y procedimientos que se utilizan, la asesoría a la que tienen acceso, así como a la tecnología. También debe describirse su situación desde el punto de vista de instalaciones físicas, equipo, archivos y otros temas de importancia. Posteriormente se deberán recopilar las iniciativas legislativas tendientes a modificar el trabajo de las comisiones, haciéndose un análisis de las propuestas e incluir las posiciones de los diversos partidos políticos representados en el Congreso de la República sobre el tema. Finalmente debe hacerse un estudio comparado con el trabajo de las comisiones de otros parlamentos y según los resultados desarrollar una propuesta de modificación para ser presentada a la Comisión Presidencial del Modernización.

5. Productos

El consultor deberá entregar los siguientes productos:

- a. Plan de Trabajo de la consultoría (actividades, productos, cronograma, etc.).
- b. Diagnóstico situacional sobre el trabajo de las comisiones (funcionamiento, procedimientos, cantidad, espacio físico, asesoría, acceso tecnológico, entre otros).
- c. Estudio analítico que incluya la recopilación de propuestas de modificación al funcionamiento de las comisiones de trabajo y las diversas opiniones de los partidos políticos representados en el Congreso de la República sobre la temática.
- d. Estudio comparativo del trabajo de las comisiones, haciéndose énfasis en los parlamentos de América Latina.
- e. Propuesta, legislativa u otras, que permitan fortalecer el sistema de comisiones del Congreso de la República, sus procedimientos, funcionamiento y el producto legislativo que estas. Dicha propuesta deberá ser presentada a la Comisión Presidencial de Modernización del Congreso de la República.

6. Planes e Informes

El consultor/a deberá entregar un informe general que incluya lo actuado en el marco de los presentes términos de referencia. Dicho informe deberá contener un cuerpo principal y un listado de anexos documentales relacionados con el desarrollo e implementación de las actividades propuestas.

Deberá presentarse en forma física y electrónica.

7. Calificación requerida

- a. Licenciatura en ciencias jurídicas, ciencias políticas o áreas afines. Preferiblemente con títulos de postgrado.

- b. Amplio conocimiento y experiencia en procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias, así como en la elaboración de diagnósticos o estudios técnicos. **(Indispensable y comprobable)**
- c. Conocedor del Congreso de la República, el sistema de partidos políticos en Guatemala, el proceso de formación de la ley y la labor de las comisiones de trabajo en el Congreso de la República.
- d. Será altamente valorado el conocimiento sobre la conformación y funcionamiento de otros parlamentos y sus comisiones de trabajo, especialmente en América Latina.
- e. Excelentes habilidades y experiencia en investigación, así como destrezas de comunicación oral, redacción y sistematización de procesos e informes técnicos.
- f. Se considera deseable la experiencia en la redacción de propuestas legislativa (proyectos de ley).

8. Duración y Honorarios

La duración de la consultoría será de 65 días hábiles, con honorarios a definir de acuerdo al perfil profesional e historia salarial del consultor.

Producto	Porcentaje
a. Plan de Trabajo de la consultoría (actividades, productos, cronograma, etc.).	20 %
b. Diagnóstico situacional sobre el trabajo de las comisiones (funcionamiento, procedimientos, cantidad, espacio físico, asesoría, acceso tecnológico, entre otros). c. Estudio analítico que incluya la recopilación de propuestas de modificación al funcionamiento de las comisiones de trabajo y las diversas opiniones de los partidos políticos representados en el Congreso de la República sobre la temática. d. Estudio comparativo del trabajo de las comisiones, haciéndose énfasis en los parlamentos de América Latina.	40%
e. Propuesta, legislativa u otras, que permitan fortalecer el sistema de comisiones del Congreso de la República, sus procedimientos, funcionamiento y el producto legislativo que estas Dicha propuesta deberá ser presentada a la Comisión Presidencial de Modernización del Congreso de la República. f. Informe Final	40%

9. Supervisión

La supervisión general de la consultoría corresponderá al Director del Proyecto, con el apoyo del Secretario Técnico de la Comisión y el Coordinador del Proyecto, o quienes ellos designen. La aprobación de los productos le corresponderá al Director del Proyecto y el producto final a la Comisión de Modernización. Los productos deberán ser entregados según el esquema de pagos y de acuerdo al Plan de la Consultoría aprobado.

El Sistema de Naciones Unidas aplica una política de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres de diversos orígenes étnico-culturales, y de no discriminación, entre otros, por estado civil, situación socio-económica, preferencias sexuales, estado serológico o credo.

Guatemala, enero de 2011