

A decorative graphic on the right side of the page consists of three overlapping circles of varying sizes, each with a dark blue center and a lighter blue outer ring. Two thin blue lines intersect at the top left and extend towards the circles, creating a triangular shape that frames the text area.

## **Asesoramiento al Legislativo**

### **Experiencia GIZ-Padep en el fortalecimiento a la Asamblea Legislativa Plurinacional (Bolivia)**

El documento recoge las principales experiencias y lecciones aprendidas en el proceso de asesoramiento del Padep/GIZ a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)- Bolivia, y a su vez, brinda “luces” de algunas características del trabajo con el legislativo, y sobre todo varias reflexiones sobre los procesos de asesoramiento y acciones para su sostenibilidad.

**Mila Reynolds Brun**

**16/04/2012**

## Gestión del Conocimiento

### El proceso de fortalecimiento de la labor legislativa a nivel nacional. Experiencias del Asesoramiento en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

#### I. ¿Por qué hacer GdG, qué nos interesa saber?

A nivel mundial, el trabajo de la Cooperación Técnica Alemana tradicionalmente se ha centrado en el apoyo al órgano ejecutivo, y con menor intensidad en el ámbito legislativo, por lo que sería útil recoger las principales experiencias y lecciones aprendidas en el proceso de apoyo y asesoramiento del Padep a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) del Estado Plurinacional de Bolivia, el mismo que se desarrolló bajo un contexto de reforma estatal reciente. Estas lecciones aprendidas brindan “luces” de algunas características del trabajo con el legislativo, y sobre todo varias reflexiones sobre los procesos de asesoramiento y acciones para su sostenibilidad, para encarar de mejor manera los procesos de fortalecimiento de la labor legislativa en contextos particularmente políticos.

#### II. Antecedentes y temáticas abordadas

La experiencia pasada de la cooperación alemana en Bolivia de apoyo al legislativo data de una década atrás, en la que se asesoró al ex Congreso Nacional en temas de gestión documental, procesos y procedimiento administrativos y la creación del servicio de ventanilla única<sup>1</sup> para la recepción de documentación y su gestión a nivel interno. El antecedente del asesoramiento al legislativo comenzó a finales de los años noventa en el programa PROAS, como un sub proyecto del PRODEO, cuyos nexos se mantuvieron en la primera fase del PADEP (2002-2005). Algunas de estas experiencias fueron bastante exitosas, como es el caso del sistema de Ventanilla Única, que con ajustes propios de la institución, todavía continúa operando en el legislativo.

En la primera fase del PADEP se abordaron temas como el diseño y creación de una Unidad de Desarrollo Organizacional (UDO), la implantación de flujos documentales legislativos, la articulación del trabajo de Brigadas y se llevaron a cabo las primeras experiencias en el desarrollo de mecanismos relacionamiento del Parlamento con los ciudadanos, todas estas tareas en el marco del trabajo conjunto de la mesa de Cooperantes al Legislativo. En los últimos años, la experiencia más importante del Padep en el ámbito legislativo se dio en la etapa de la Asamblea Constituyente (2006/2007)<sup>2</sup> y el inicio de la nueva Asamblea

<sup>1</sup> La utilidad del sistema de Ventanilla Única de Trámites tiene el objetivo de generar mayor control sobre el movimiento de trámites, coadyuva a una ágil y oportuna atención de documentación administrativa, identifica con mayor precisión a los responsables de un trámite específico, y brinda información gerencial a los niveles jerárquicos superiores para la toma de decisiones.

<sup>2</sup> El trabajo del Padep durante la etapa del proceso constituyente estuvo ligado tanto a la etapa previa, durante tres gobiernos consecutivos, y la etapa de deliberación a través de la instalación de la Asamblea Constituyente (AC). En la etapa previa o pre constituyente, momento de gran inestabilidad política en el país, se apoyó a tres gobiernos consecutivos en la conformación, definición de estrategia y apoyo técnico de las unidades, consejos (UCAC, CNPP) y representación presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC). En la etapa de la Asamblea Constituyente (2006/2007), el Padep jugó un papel importante en la coordinación y administración de recursos de varias cooperaciones (Suecia y Dinamarca), así como la generación de insumos técnicos para la deliberación en varias Comisiones, apoyo a la concertación en Comisiones, difusión del trabajo constituyente a través de página web, el desarrollo de sistemas informáticos (Diálogo y SIDEM) y un apoyo metodológico e informático importante para la sistematización de las más de 8000 propuestas provenientes de la sociedad civil. Para mayor referencia ver la

Legislativa Plurinacional (ALP), instancia legislativa a nivel nacional (ex Congreso Nacional), y las nacientes Asambleas Legislativas Departamentales<sup>3</sup>. La nueva institucionalidad del sistema legislativo boliviano, se enmarca dentro de las reformas de la Constitución Política del Estado (CPE) aprobadas en enero de 2009, que dan paso a la conformación del nuevo Estado autonómico y la constitución de 348 asambleas legislativas en cuatro niveles del Estado (nacional, departamental, municipal y autonomías indígenas originarias campesinas/AIOC).

El proceso de asesoramiento del Padep al que hacemos referencia en este documento, se desarrolló durante la fase de finalización de lo que fue el anterior Congreso Nacional y el inicio de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (enero 2010) en el primer periodo legislativo del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. Para fines de la gestión del conocimiento, el trabajo centrará su atención en el asesoramiento brindado en las gestiones 2010 y 2011 tanto a las Cámaras de Diputados y Senadores, así como el relacionamiento con la Vicepresidencia en su rol de Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

Los temas abordados en el proceso de asesoramiento se enmarcaron en los objetivos e indicadores del programa Padep en su tercera y última fase (2010/2011), que coincidía con el inicio de la construcción de la nueva institucionalidad y la reforma del Estado boliviano. En tal sentido, el indicador del Componente de Reforma Estatal, del cual el área de Asambleas Legislativas formaba parte, establecía el apoyo a “actores estratégicos para lograr acuerdos sobre las bases técnicas y normativas y el inicio de la implementación del régimen autonómico y de la “función legislativa multinivel” (Objetivo de Componente 1 – Reforma de la Estructura Estatal).

En esta línea, en el ámbito legislativo, el indicador hacía referencia de manera específica al apoyo en temas de organización y funcionamiento de las Asambleas: Indicador Componente 1. “1.2. Al menos 2 Asambleas Legislativas de diferentes niveles del Estado, han acordado su organización y funcionamiento en base a aportes técnicos y procesos de concertación”.

Con este mandato, a nivel nacional se acordó con la Presidencia de la ALP y las Cámaras la priorización de dos temas, i) el desarrollo de un sistema informático de apoyo a procesos camarales en las tres funciones principales de la Asamblea: legislación, fiscalización y gestión y todo el trabajo técnico interno previo de ajuste a procesos y procedimientos camarales, flujos legislativos, entre otros, ii) y el desarrollo de una propuesta de reglamento de participación ciudadana en el ámbito legislativo. Si bien los productos generados (reglamentos, flujos camarales y legislativos, desarrollo de un sistema informático-SIAP-,etc.) son la expresión final de productos tangibles, es aún más importante el aporte al desarrollo de capacidades institucionales que va más allá de un apoyo técnico puntual o financiamiento a determinadas

---

publicación “Asesoramiento en contextos altamente políticos: experiencia del PADEP/GTZ en el proceso constituyente en Bolivia, disponible en el centro virtual de documentación e información (CEDOIN) <http://cedoin-gtz.padep.org.bo/upload/asamblea-constituyente-asesoramiento.pdf>

<sup>3</sup> Para el caso de las Asambleas Legislativas Departamentales, previo a su instalación, el PADEP apoyó en el desarrollo de una propuesta de Reglamento General para la futura Asamblea de Tarija, así como la cuantificación del presupuesto y estructura interna (técnica y administrativa) mínima que fue incluida en el POA institucional de la Prefectura (de ese entonces) e insumos técnicos que sirvieron de base para la instalación de la mencionada Asamblea. En el caso de la Asamblea de Chuquisaca, se brindó asesoramiento técnico en la revisión y ajuste de su reglamento general, y se realizaron, a demanda, cursos de capacitación a las/los nuevos legisladores como son los casos de La Paz y Tarija.

actividades, sino más bien el “asesoramiento a un proceso”. Asimismo, la decisión del apoyo para el desarrollo de una propuesta de reglamento de participación ciudadana, además de aportar en la adecuación de la estructura y procedimientos de las Cámaras y Comisiones para su relacionamiento con la sociedad civil, se concibió como un módulo específico dentro del sistema informático SIAP, que abriría un espacio virtual de información, brindando mayor transparencia del trabajo del legislativo y la posibilidad de tener una forma alternativa de participación ciudadana. El trabajo en ambas temáticas se desarrolló en varias etapas y contó con la participación de múltiples<sup>4</sup> contrapartes tanto a nivel ejecutivo como técnico de las Cámaras y la Presidencia de la ALP.

### III. ¿A quién se dirige este trabajo?

Consideramos importante sistematizar estas experiencias para dos grupos meta. El primero es el nuevo programa AIRAD (Apoyo a la implementación del régimen autónomo y descentralización) que se implementará en Bolivia a partir del segundo semestre de 2012 y que tendrá un área de trabajo destinada al apoyo a las Asambleas Legislativas Departamentales (ALDs); el segundo para miembros de la Red LAC<sup>5</sup>, donantes y cooperantes (en la que se incluyen fundaciones) que trabajan con el legislativo en Bolivia, contrapartes y la GIZ que podrían estar interesados a futuro en brindar apoyo a entes deliberativos o iniciar procesos de fortalecimiento institucional del legislativo en otros espacios geográficos.

#### Hipótesis de intereses de los grupos objetivo

##### **Nuevo programa AIRAD**

- ¿Qué aprendizajes más importantes tenemos del proceso? (condiciones internas, cultura, sostenibilidad, etc.)
- ¿Cuáles son las condiciones institucionales previas (acuerdos políticos, personal, equipamiento)?
- ¿Es posible generar capacidades en una institución política como una Asamblea Legislativa?
- Relacionamiento con la ciudadanía, ¿cómo aporta esto a la gobernanza?
- Lecciones y experiencias aprendidas ¿qué volveríamos a hacer igual, qué haríamos diferente?.

##### **Red Lac – Contrapartes – Donantes - GIZ**

- ¿Cómo movernos en el ámbito legislativo? (acuerdos internos, relación con actores políticos)
- ¿Cómo afecta el factor político al proceso de asesoramiento? (dificultades y formas de encarar los procesos).
- ¿Cómo encarar procesos de fortalecimiento y modernización en el legislativo? ¿Qué funcionó, que no funcionó tanto?
- Lecciones y experiencias aprendidas ¿qué volveríamos a hacer igual, qué haríamos diferente?.

---

<sup>4</sup> En el proceso participaron más de una treintena de funcionarias/os de las Cámaras, sin tomar en cuenta a las/los asambleístas que participaron en los eventos de discusión del reglamento.

<sup>5</sup> La **Red Sectorial Estado y Democracia** en Latinoamérica y el Caribe es un grupo regional especializado que promueve el intercambio de experiencias tanto entre los especialistas de la GIZ en países socios de Centro- y Latinoamérica como con los expertos de la Sede en Alemania, representando así una plataforma para el intercambio técnico focalizado.

#### IV. Metodología de la gestión del conocimiento (GdC).

La metodología contó con cinco etapas: 1) la planificación del proceso de GdC, 2) la descripción de la experiencia en sus ejes definidos y las reflexiones derivadas ésta, 3) la redacción de un documento borrador y la contrastación de las principales lecciones aprendidas en entrevistas con actores clave del proceso, 4) la discusión del documento a nivel interno en el Padep y en la Conferencia de Reflexiones Compartidas del Padep/GIZ<sup>6</sup> con contrapartes que retroalimentaron el documento y, finalmente, 5) la difusión del documento a través de medios virtuales de la Red-Lac y el envío del documento a los grupos meta mencionados.

La *planificación* del proceso permitió organizar el contenido de la gestión de conocimiento con la reflexión de lo que queríamos sistematizar, para qué hacerlo y quién sería el beneficiario de este trabajo. Asimismo, se definieron los ejes para la sistematización, los que responden a: a) acuerdos y el proceso, b) el desarrollo de capacidades internas, las c) condiciones políticas y contexto, y la d) continuidad y aportes a la sostenibilidad de los resultados.

Luego se procedió con la *descripción y reflexión* de las experiencias, así como las metodologías y formas de trabajo del Padep, haciendo una síntesis de lo logrado y de los factores de éxito y/o en su caso los obstáculos enfrentados. La tercera parte de la metodología se concentró en la *redacción del documento*, habiendo sacado a mano alzada las principales lecciones aprendidas que fueron contrastadas con las reflexiones e hipótesis de las contrapartes ejecutivas en ambas Cámaras. La cuarta parte de la metodología fue bastante intensa en la reflexión y ajuste del documento con los aportes recibidos en la discusión interna (retroalimentación directa de un par de colegas) y su discusión en los temas de lecciones aprendidas en la Conferencia del Padep mencionada anteriormente. Por último, la difusión del documento.



Si bien la idea de secuencialidad de pasos ayudó a tener un orden en el diseño e inicio del proceso, en el transcurso de las etapas de reflexión y análisis ha sido evidente la necesidad de volver a algunos pasos anteriores, de manera que puedan validarse algunas reflexiones e incorporar otras que fueron saliendo en el camino fruto de la entrevistas con algunos actores clave y la discusión interna y externa.

<sup>6</sup> Se constituyeron dos mesas de trabajo. La primera en la que se reflexionó con las tres contrapartes de las tres instancias de la ALP sobre los aprendizajes con el Padep en el fortalecimiento a la ALP, y una segunda mesa temática de lecciones aprendidas sobre el trabajo en temas de reforma del Estado en contextos políticos. Esta última contó con el presente documento en su versión borrador para su reflexión en el círculo de panelistas.

## V. Enfoque y principios que guiaron nuestro trabajo.

Bajo el enfoque de trabajo de la cooperación alemana, el proceso de asesoramiento al legislativo respondió a la lógica de desarrollo de capacidades. Es decir, que los esfuerzos estuvieron dirigidos a generar una apropiación de la contraparte de los objetivos y resultados planteados, vinculando a su vez con la voluntad política de varios actores, confluyendo y entendiendo sus intereses, así como promoviendo ciertos valores (participación, transparencia, eficiencia) que ayuden a desarrollar la tarea de la institución. Todo esto bajo la lógica de un proceso integral, en el cual se une lo técnico y el acompañamiento a un proceso.

En el entendido de que estábamos trabajando en un espacio eminentemente político, fue clave la adopción de ciertos principios como: 1) la “equidistancia” con los actores del proceso, que se tradujo en brindar apoyo de manera equitativa a las Cámaras y Comisiones (presididas tanto por el oficialismo como la oposición), evitando cualquier susceptibilidad de preferencias a ciertos actores políticos, 2) la “transparencia de nuestras acciones”, las mismas que fueron puestas de manifiesto en Convenios específicos y presentaciones que involucraron la participación de las directivas camarales y la Vicepresidencia, 3) el “trabajo compartido”, que tiene que ver con la corresponsabilidad en el logro de objetivos entre la contraparte y el Padep, y finalmente 4) el principio de acción sin daño (do no harm), que demandó hacer ejercicios periódicos de análisis de actores internos, sus capacidades de influencia y poder, e intereses que podían apoyar o desequilibrar el proceso de asesoramiento.

## VI. Contexto, descripción y análisis de la experiencia

El apoyo se llevó adelante en un momento de trascendental importancia para Bolivia en el que la labor de la Asamblea tenía/tiene la misión fundamental de la implementación del nuevo texto constitucional. Esto se tradujo en grandes desafíos como son la organización interna de la nueva Asamblea a través de la adecuación de su reglamentación interna, el tratamiento prioritario de leyes en tiempos muy cortos (plazos previstos en la misma Constitución), que requieren de altos niveles de eficiencia y equipos técnicos que cuenten con instrumentos necesarios para apoyar la labor legislativa. Asimismo, el funcionamiento de la Asamblea, según la Constitución, debía articularse con nuevas formas de participación y control social y mecanismos de promoción de la relación entre el legislativo y sociedad y la construcción participativa de leyes.

Ante estos desafíos, el Padep en el tiempo de trabajo conjunto con la contraparte, no podía sino iniciar y avanzar en un proceso que debía encararlo de manera gradual con las contrapartes, por lo que se apostó, por un lado, por una estructura de conducción compartida entre las tres instancias de la ALP y el Padep en torno a la organización y funcionamiento de la Asamblea; y por otro lado, la apertura de la participación ciudadana a través de la construcción (consensuada) de una propuesta de reglamento y el apoyo en temas de desarrollo organizacional.

A continuación se relata el estado inicial de las temáticas abordadas, para luego pasar de lleno a la reflexión de los procesos de asesoramiento, así como las lecciones aprendidas para el Padep.

## 1. Estado inicial de las temáticas abordadas.

**Procesos camarales.** La nueva ALP inició su trabajo en el 2010 con la aprobación de reglamentos generales en cada Cámara (Diputados y Senadores) en los que se incluyeron algunos ajustes a la organización y forma de trabajo del anterior Congreso. Estos ajustes hicieron necesaria no sólo una adecuación de los procedimientos camarales, sino también un seguimiento a los mismos para la verificación de cumplimiento de plazos previstos en los reglamentos, y la comprobación de posibles duplicidades de proyectos de ley en las Cámaras (los funcionarios brindaron varios ejemplos de proyectos de ley presentados de manera simultánea en las dos Cámaras, sin posibilidad de detectarlos tempranamente). No existía información en línea del trabajo de las Comisiones y las Cámaras, ni acceso temprano a proyectos de ley (desde su presentación inicial) tanto para las/los asambleístas como para la sociedad civil. El trabajo del anterior Congreso, cuyas presidencias de Cámara estaban dirigidas por partidos políticos contrarios del oficialismo y la oposición, se caracterizó por un trabajo separado (podría decirse que en algunos momentos de compartimientos estancos), sin vinculación técnica entre las Cámaras y la Presidencia del Congreso.

*La ALP está compuesta por el oficialismo (MAS) con 69%, ostentando la mayoría parlamentaria, y la oposición con los partidos PPB-CN con 28%, UN con el 2% y AS con el 1%. Al tener el MAS la mayoría parlamentaria (más de 2/3), y la presidencia de ambas Cámaras, se presentó como un momento propicio para la aprobación de varias leyes establecidas como prioritarias en la Constitución, y la coordinación entre las tres instancias para llevar a cabo ajustes en la organización y funcionamiento de la Asamblea a través de su reglamentación interna.*

**Participación ciudadana.** La ALP cuenta con un reglamento de Audiencias Públicas aprobado en el año 2000, el mismo que cumplió con el objetivo de realizar una escucha (instrumento conocido en otros países como “hearings”) de la sociedad civil en torno a sus propuesta en materia legislativa y solicitudes de fiscalización sin tener un vínculo formal hacia resultados concretos que estos eventos aportaban al trabajo del legislativo. Existía poca (casi nula) información sobre los efectos de la utilización de este instrumento en el trabajo legislativo, y gran desconocimiento sobre su manejo y procedimientos internos, de manera que las Comisiones (22 en total en ambas Cámaras) aplicaban parcialmente el instrumento. Como se mencionó anteriormente, la nueva Constitución establece de manera expresa que la participación ciudadana y control social implica “apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de leyes” (art. 242, inciso 2), definiendo un nuevo mandato para la Asamblea y abriendo la posibilidad de ampliar la anterior perspectiva hacia una participación activa de la sociedad civil.

Partiendo de esta problemática, el Padep se basó en la hipótesis de que las acciones emprendidas para la mejora de las capacidades internas, la adecuación de procedimientos y flujos legislativos, el acceso y uso de información y la implementación de mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil, tendrían implicaciones en el mediano plazo en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sobre la gobernanza del legislativo.

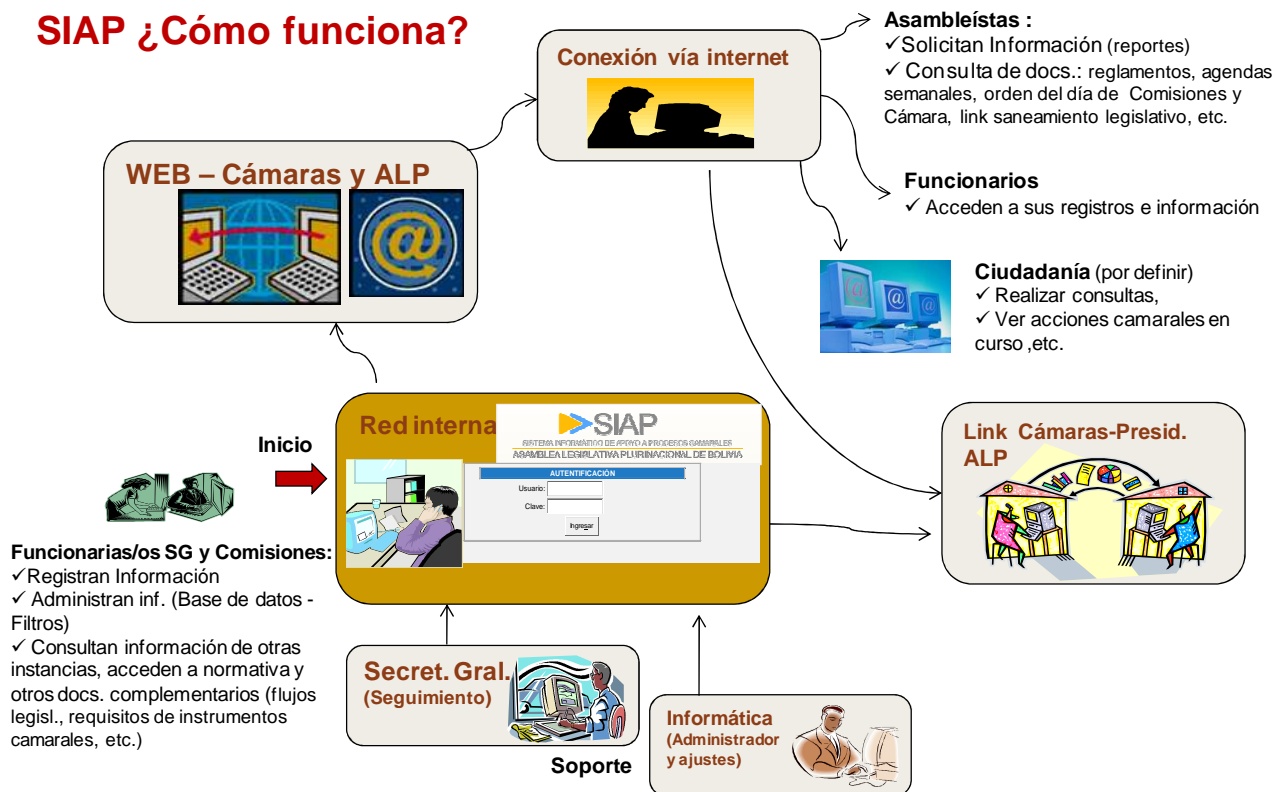
## 2. Análisis de los procesos de asesoramiento

### Sistema Informático de apoyo a procesos camarales (SIAP-Legisla). Objetivo y características del SIAP.

El SIAP tiene el objetivo de fortalecer la labor de la ALP, dirigiendo sus esfuerzos a lograr una mejora en la gestión interna, la agilización y transparencia en el tratamiento de leyes, tanto al interior de la Asamblea como con la ciudadanía (vía web).

El SIAP es un instrumento que permite **brindar información actualizada sobre el tratamiento a las acciones camarales** (legislativas, de fiscalización o gestión), **permitiendo el seguimiento** de los procedimientos desde su inicio hasta su conclusión, así como facilitar la **preparación, ejecución y el registro sistemático de la deliberación en Plenos Camarales y Comisiones.**

### SIAP ¿Cómo funciona?



### a) ¿Cómo hemos abordado el proceso de asesoramiento? ¿qué funcionó y que no funcionó tanto?

Para el análisis del proceso de asesoramiento, haremos uso de los ejes de análisis propuestos:



**i) Acuerdos y el proceso.**

El acuerdo inicial de apoyo del Padep se realizó con la Presidencia de la ALP/Vicepresidencia<sup>7</sup>, para el desarrollo de una prueba piloto del SIAP (2009) con base a los procedimientos de la Cámara de Diputados. Una vez validada la misma, la Vicepresidencia inició su rol de coordinador y articulador a través de un acercamiento a nivel político con las Presidencias de las Cámaras y convocó a sus funcionarios ejecutivos para el planteamiento del trabajo del proyecto de fortalecimiento de la ALP a través del SIAP. El Padep, en coordinación con la Vicepresidencia, mantuvo reuniones de presentación del SIAP a los Presidentes de Cámaras, obteniendo en ese momento su aprobación inicial y la designación oficial de las/los funcionarios que tendrían la responsabilidad ejecutiva, a nivel interno, de llevar adelante el proceso.

De manera paralela, se acordó con la Vicepresidencia, que por la envergadura del trabajo y un diagnóstico inicial de las condiciones internas (equipamiento informático) para asumir un sistema informático de las características del SIAP, el diseño de un proyecto conjunto ALP-GIZ-Cooperación Canadiense de “Fortalecimiento y modernización de la ALP”. La primera fase contó con el apoyo técnico, financiero y acompañamiento del proceso por parte del Padep, el mismo que incluyó la conformación de equipos técnicos mixtos (Cámaras-Padep) para el ajuste a procesos, procedimientos y flujos de todas las acciones camarales y el seguimiento al avance del proceso conjuntamente las contrapartes ejecutivas de las tres instancias de la Asamblea. La segunda fase, actualmente en curso, está a cargo de la Vicepresidencia del Estado con el apoyo de la cooperación canadiense, cuyo financiamiento alcanzaba al equipamiento e implementación de los módulos complementarios de Participación Ciudadana y Articulación con Asambleas Legislativas sub nacionales. Una de las principales dificultades se dio en el inicio de la segunda fase del proyecto, la misma que tuvo una demora considerable<sup>8</sup> en el inicio de actividades, por lo que los acuerdos debieron sufrir constantes ajustes, además de ver comprometidas varias acciones de transición entre fases que requerían un financiamiento de continuidad en los trabajos de consultoría.

Para la gestión interna y coordinada con la ALP se acordó una estructura de conducción que incluía varios niveles de responsabilidad de las Cámaras y la Vicepresidencia a nivel técnico, y el trabajo de coordinación y generación de información a nivel político bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia. En general, la estructura de conducción funcionó bastante bien con las Cámaras y se llevaron a cabo reuniones “tripartitas” (Cámaras y Vicepresidencia) para el seguimiento del proceso con la participación de las contrapartes ejecutivas de cada instancia y el Padep. Desde el punto de vista de la promoción de acuerdos a nivel político, la Vicepresidencia tuvo, en la práctica, menor involucramiento respecto al previsto, lo que difirió el avance de la implementación formal del sistema al interior de la Asamblea<sup>9</sup>. Es

<sup>7</sup>La Constitución Política del Estado (CPE) boliviana contempla una figura dual para el Vicepresidente, quien forma parte del ejecutivo con atribuciones específicas y a su vez preside la Asamblea Legislativa Plurinacional (CPE art. 153 y 174).

<sup>8</sup> Esta demora (10 meses aproximadamente) se debió principalmente a los pasos que debe pasar dentro del Estado para la firma del Acuerdo de Contribución entre Canadá, la Vicepresidencia del Estado y el Ministerio de Planificación.

<sup>9</sup> Desde la Presidencia de la Asamblea había la intención de contar con un producto terminado para su lanzamiento formal, sin embargo, esto no era posible ya que la utilización del Sistema iba a permitir la detección de errores o ajustes finales que no podrían darse sin el uso del mismo y sin

probable que, una disposición interna desde la Presidencia de la ALP (acordada políticamente con las presidencias de las Cámaras) que disponga una fase piloto de implementación del SIAP a nivel técnico, haya podido dar mayor dinamismo al proceso, lo que hubiera facilitado la identificación temprana de ajustes finales al Sistema.



Firma de Convenio Padep-Cámara de Senadores, noviembre 2010.

Algunos rasgos interesantes de la cultura organizacional de la Asamblea es que al ser un órgano colegiado, constituido por diferentes fuerzas políticas, se consideró necesaria la aprobación y firma de Convenios operativos con las Cámaras, previa autorización de sus respectivas directivas. A nivel ejecutivo, los Oficiales Mayores y Secretario Generales, vieron buena parte de sus acciones respaldadas en tales documentos (documentos legales que avalaban el trabajo y responsabilidad interna), haciendo continuamente referencia a los mismos para la emitir disposiciones internas que disponían el trabajo con el sistema a nivel técnico. Sin bien la firma de estos documentos requirió más tiempo y seguimiento interno de parte nuestra, finalmente fue muy útil para dar continuidad al trabajo con las Cámaras debido a los cambios que se suscitaron a nivel de las contrapartes ejecutivas (dos al menos en cada Cámara).

Otro rasgo interesante del legislativo es la dinámica de trabajo interna y la forma en la que se agendan las prioridades políticas. En el transcurso del proceso de asesoramiento, fue evidente que la Asamblea se mueve bajo presión y con un fuerte sentido de urgencia que responde a las prioridades políticas. Así, el tratamiento de leyes definidas como prioritarias en la Constitución y otras agendadas a nivel político, tuvieron preeminencia, demorando en ocasiones, las actividades acordadas en torno al proyecto.

Precisados estos rasgos, y habiendo recogido similar reflexión de las contrapartes<sup>10</sup>, se puede decir que este tipo de procesos en contextos políticos debe estar acompañado, (además de acuerdos, convenios de respaldo y compromiso efectivo de las contrapartes operativas y ejecutivas), de decisiones políticas que respalden de manera visible los hitos definidos en el proceso y puedan sortear las prioridades políticas que continuamente surgen en los espacios deliberativos.

una disposición interna (Resolución Camaral) que obligue a las/los funcionarios a reportar dificultades del sistema. Asimismo, en la etapa de transición entre fases, era necesario la contratación de un informático de apoyo desde la Vicepresidencia que coadyuve con estas tareas, que no logró efectivizarse su contratación debido a la demora en el desembolso de recursos de la segunda fase.

<sup>10</sup> Estas y otras reflexiones fueron realizadas por las contrapartes durante la Conferencia de Reflexiones aprendidas entre Experiencias de la Cooperación entre Bolivia y Alemania en Gestión Pública Descentralizada y Reformas de Estado (marzo de 2012), evento promovido por el Padep como actividad final de aporte a la gestión del conocimiento.

Si bien el cambio organizacional implica un acompañamiento a mediano plazo (al menos dos años) para lograr resultados y consolidar los avances logrados, es necesario acelerar el proceso de implementación de las nuevas formas de trabajo (en nuestro caso la utilización sistema), de manera que entre, en menor medida, en competencia con las prioridades políticas en el desarrollo de leyes.

### **Lecciones Aprendidas sobre Acuerdos y el Proceso.**

1. *La estructura de conducción “compartida” de un proceso es fundamental para la promoción de la apropiación de las contrapartes, requiere seguimiento y formalidad para su correcto funcionamiento.*
2. *Los acuerdos verbales y escritos (Convenios) del apoyo son vitales para establecer las responsabilidades y definir el alcance del asesoramiento, sin embargo, resulta igual o más importante contar con una figura de “gestor político” interno que tenga la posibilidad de mantener en vigencia estos acuerdos.*
3. *El asesoramiento y acompañamiento a procesos en contextos políticos requiere de decisiones políticas que respalden de manera visible los hitos definidos en el proceso, de manera de lograr sortear las prioridades políticas que continuamente surgen en los espacios deliberativos.*

## **ii) Desarrollo de capacidades internas.**

El sistema de asesoramiento fue encarado de manera sistémica, considerando las potencialidades y requerimientos de cada una de las instancias que componen la ALP (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y la Presidencia ALP) y sus relaciones entre éstas dentro de los procesos legislativos. Fue muy útil el levantamiento preliminar de intereses y expectativas de los actores principales (preguntas sistémicas) y la formulación de objetivos, lo que facilitó el diseño del proyecto de Fortalecimiento y modernización de la ALP<sup>11</sup>. Asimismo, fue necesario dimensionar los requerimientos de apoyo técnico y de proceso que sirvieron a su vez para conformar el equipo técnico del Padep que estuvo compuesto por asesoras/es técnicos, el equipo informático (interno y externo del programa) y la persona encargada de la conducción del proceso. Esta información permitió lograr acuerdos en cada sistema y la definición de la estrategia y los pasos a seguir durante el proceso.

El trabajo se centró en los recursos humanos existentes en la Asamblea, habiendo elaborado conjuntamente los equipos técnicos de las Cámaras y la Vicepresidencia, los ajustes a los procedimientos internos y desarrollado los contenidos técnicos del sistema informático, sus procedimientos y otras facilidades para el trabajo cotidiano de las/los funcionarios. Se implementaron diferentes formas de capacitación a los funcionarios de las Cámaras que incluyeron talleres de capacitación en el uso del sistema tanto al interior de las Cámaras como fuera de ellas (*near de job* y *off de job*) y capacitación “en los

<sup>11</sup> Así fue denominado inicialmente en el trabajo de construcción de las fases (primera y segunda) del proyecto, identificando los potenciales internos en cuanto al personal, equipamiento, instrumentos de gestión camarales (procesos y procedimientos) y la coordinación de las tres instancias de la ALP.

puestos de trabajo”, se asignaron roles a determinados funcionarios para la retroalimentación directa al



Taller de capacitación, Cámara de Diputados, mayo 2011.

interior de las Cámaras (entre pares y por el superior), se aplicó la lógica *job enlargement* a través de la incorporación de nuevas funciones y responsabilidades de las/los funcionarios durante el ajuste del sistema informático y su implementación. Esta forma de trabajo, no sólo permitió la mejora de las capacidades técnicas internas, sino también aparejó un importante empoderamiento de algunas/os funcionarios cuya responsabilidad ejecutiva fue incrementándose en el tiempo.

Uno de las principales dificultades del proceso radicó en la alta rotación del personal, tanto técnico (funcionarios de Comisiones y otras instancias) como ejecutivo (entendido como las máximas instancias técnicas y administrativas representadas por la Secretaría General y la Oficialía Mayor). Actualmente no existe una carrera funcionaria en el legislativo, por lo que después del cambio anual de Directiva y Presidencia de Comisiones, se tenía una alta probabilidad de cambio de personal técnico que incluye las secretarías técnicas, constituyendo en una condición de entrada sobre la cual había que trabajar. En la Cámara de Diputados se tuvo el cambio de las contrapartes ejecutivas del proceso que incluyó 3 Secretarios generales y Oficiales mayores, y en el Senado se produjeron dos cambios. El personal técnico de Comisiones tuvo cambios que oscilaban entre el 30 y 50%.

Ante esta situación, como se mencionó anteriormente, fue de gran utilidad contar con Convenios y acuerdos escritos que permitan retomar con los nuevos funcionarios el tema el proceso de asesoramiento. Esta situación de alta rotación, ameritó que las Cámaras tomen acciones alternativas como la incorporación de responsabilidades específicas en torno al manejo del Sistema en los manuales de funciones y la planificación operativa anual individual (POAIs). Estas acciones se aplicaron de manera dispar entre éstas. Asimismo, fue muy útil apuntar el primer producto de la asesoría técnica al ajuste de procesos, procedimientos y flujos camarales (en el equipo técnico conjunto PADEP/Cámara con los funcionarios/as de mayor experiencia y permanencia en el legislativo) al interior de cada Cámara, de manera que los mismos puedan constituir la base del trabajo de los actuales y futuros funcionarios/os técnicos tanto en Secretaría General como en las Comisiones.

En general la Asamblea responde a una cultura jerárquica (presidencias en diferentes niveles tanto de Cámaras como de Comisiones), que se enmarca en la estructura establecida en su reglamento general. Es bien vista la lealtad y la confidencialidad en el uso de la información, valores no explícitos que pueden derivarse del carácter político de una instancia deliberativa. Un tema de reflexión es cómo estos

principios y valores, ligados a otros como el de transparencia y eficiencia pueden confluír para construir la nueva “cara de la Asamblea”<sup>12</sup>.

El proceso de asesoramiento no contempló actividades de reflexión en este ámbito, dando por hecho la voluntad expresada en los acuerdos y convenios de avanzar en términos de transparencia y mejora de la gestión; sin embargo, a futuro habrá que considerar, como parte de los acuerdos, medidas en esta ámbito que ayuden a reflexión sobre el alcance de estos y otros principios y valores de sus actuales reglamentos (como por ejemplo la igualdad, inclusión, reciprocidad, equilibrio, qhpaj ñan –camino o vida noble- etc.) y las posibles colisiones que pudieran darse entre éstos.

### *Lecciones Aprendidas desarrollo de capacidades internas.*

4. *La alta rotación de funcionarias/os técnicos es uno de las dificultades más importantes para el buen desempeño institucional, que tiene relación directa tanto con la eficiencia interna como en la generación de valor externo (relacionamiento con la ciudadanía). Los procesos de asesoramiento de la cooperación pueden incorporar acciones paliativas al respecto como son la promoción de la institucionalización de mecanismos internos capacitación, procesos y procedimientos optimizados y al alcance de todas/os los funcionarios, asumir algunos criterios de calidad en los procesos internos e incluso la adopción de medidas internas que tengan que ver con el desempeño personal (POAI's), de manera que se mantengan estándares de calidad y experiencia legislativa.*
5. *La gran apuesta está en el capital humano interno y sus propias potencialidades. Las y los funcionarios, con sus diferentes responsabilidades ejecutivas y técnicas constituyen el motor de los cambios y la clave del avance del trabajo, haciendo posible procesos más adecuados a la realidad institucional.*

### **iii) Condiciones políticas y de contexto.**

En general, las condiciones políticas para la modernización de la Asamblea fueron favorables, ya que debido a la mayoría parlamentaria de la bancada del MAS, se logró avanzar en la articulación del trabajo de las Cámaras (ambas bajo la presidencia del MAS) y la Presidencia de la ALP. Esto significaba que se podría pensar en un sistema informático único<sup>13</sup> que brinde información y transparente las acciones camarales, salvaguardando el derecho de administración de la información de cada instancia. Otro factor importante para la continuidad fue que durante dos años consecutivos se mantuvieron las presidencias de ambas Cámaras (no así sus directivas), lo que permitió el avance de las actividades.

<sup>12</sup> Este fue el término utilizado por las contrapartes para expresar su interés de cambio institucional en el momento que se planteó el proyecto de fortalecimiento y modernización de la Asamblea.

<sup>13</sup> En anteriores ocasiones se intentó, sin éxito, diseñar un sistema informático, pero al estar las Cámaras presididas por Bancadas opositoras entre sí, y con mucho recelo del trabajo que desarrollaba cada una, no se logró implementar ningún instrumento que apoye a la labores del antiguo Congreso.

A pesar de esta estabilidad, la urgencia de implementar la nueva CPE tuvo como prioridad la aprobación de un importante número de leyes<sup>14</sup> y un trabajo intenso de la Asamblea, lo que cambió radicalmente el ritmo y la carga de trabajo de los funcionarios, y por ende su disponibilidad de introducir cambios o innovaciones en sus prácticas cotidianas. A pesar de ello, se evidenció una gran disposición y apoyo de las contrapartes ejecutivas (Secretario Generales y Oficiales Mayores de las Cámaras) por avanzar en el trabajo, habiendo coincidido con ellos sobre la necesidad de modernizar el trabajo legislativo.

Un factor limitante del avance en la implementación del Sistema informático se dio por la falta de decisión política de las presidencias de las Cámaras. Las prioridades políticas en torno a la aprobación de leyes, obligó a postergar reuniones de presentación de resultados previstas internamente como parte de la validación del trabajo. Debido a ello, los secretarios generales y oficiales mayores vieron limitadas sus acciones de pasar a la fase más importante de apertura del Sistema hacia los Asambleístas y sociedad civil. De manera no explícita, se podía percibir cierto temor por la apertura de esta información y de las consecuencias políticas internas que podría acarrear este cambio, por lo que se insistía constantemente en tener un Sistema totalmente acabado<sup>15</sup> y sin ningún margen de error que conlleve críticas desde la oposición.

Frente a esta situación, hubiera sido de trascendental importancia para el proceso una manifestación contundente de los decisores políticos sobre la prioridad en el fortalecimiento y modernización del legislativo. Esta labor, como se mencionó anteriormente, radica en la Vicepresidencia como Presidencia de la Asamblea, por lo que todavía se mantiene la tarea de avanzar en estas decisiones durante la segunda fase del proyecto. Sabemos que toda propuesta de mejora y de “cambio” trae consigo gran motivación inicial, sin embargo, las prioridades políticas, posibles modificaciones en las relaciones de poder y problemas de coyuntura en los entes deliberativos pueden desviar la atención en el logro de resultados. En tal sentido, resulta fundamental lograr decisiones políticas que acompañen y sostengan el proceso técnico.

En el proceso de asesoramiento, también fue importante hacer un análisis periódico del contexto político e hipótesis sobre el avance del proyecto toda vez que la relación del Padep debía considerar tres instancias con prioridades e intereses que no necesariamente confluían en tiempos y contenidos. Para tal efecto, se armó una estrategia (anexo 1) que contemplaba dos partes, las acciones a nivel técnico y acciones de validación a nivel político, y se definieron roles de las contrapartes en cada una de las Cámaras que fueron acordados e incorporados en Convenios Operativos firmados ambos con el Padep/GIZ. Como se podrá imaginar, la estrategia política no necesariamente forma parte de un Convenio, pero sí de los acuerdos con las contrapartes ejecutivas en lo concerniente a la validación de los avances logrados. Durante el tiempo de asesoramiento se tuvo un acercamiento a actores políticos de las

---

<sup>14</sup>Según la nueva CPE, se daba un plazo perentorio a la Asamblea para la aprobación de leyes de base y leyes estructurales, habiendo coincidido con la etapa de mayor trabajo del Padep con la Asamblea.

<sup>15</sup> Este requerimiento entra en contradicción con los tiempos técnicos establecidos por los equipos informáticos, que para un correcto funcionamiento del sistema, deben darse etapas de prueba interna y el ajuste del mismo debido a necesidades que se identifican recién a medida que se opera el sistema.

Cámaras con mayor llegada en los espacios de decisión, sin embargo, hay que tener presente que este acercamiento no reemplaza la labor última del decisor político para llevar adelante cambios importantes y las acciones tendientes a la institucionalización de éstos.

### *Lecciones Aprendidas sobre las Condiciones políticas y de contexto.*

6. *Las condiciones políticas y de contexto (incluso prioridades políticas) para asumir cambios institucionales son tan importantes como el proceso mismo. Sus efectos podrían afectar o demorar considerablemente los resultados, por lo que habrá que considerarlos como parte de los riesgos que obligan a pensar en acciones alternativas ex ante que mitiguen sus posibles consecuencias.*
7. *En razón del carácter político de la Asamblea, los objetivos de proceso tienen el riesgo de desviarse debido a diversos factores como cambios en las prioridades políticas, modificaciones en las relaciones de poder e incluso problemas de coyuntura política. Ante a ello, es necesario contar con el respaldo del decisor/a política quien deberá conocer y acompañar, en sus hitos más importantes, el proceso técnico.*
8. *El asesoramiento en contextos particularmente políticos como la Asamblea, requiere una estrategia mixta, técnica y política, que guíe el proceso y permita realizar su seguimiento y evaluación. Esto fundamentalmente para mantener activo el mandato y promover decisiones políticas compartidas tendientes a afianzar los cambios institucionales en el corto y mediano plazo.*

#### **iv) Previendo continuidad y aportes a la sostenibilidad.**

Un factor importante de continuidad en la implementación del SIAP se dio por las sinergias y el interés de aunar esfuerzos de parte de la cooperación técnica y financiera internacional. En este caso, y en el marco del alineamiento y coordinación entre cooperantes que manda la Declaración de París, se llevó a cabo un trabajo de coordinación entre cooperaciones durante el proceso (informes técnicos, reuniones de avances entre cooperaciones y la contraparte) lo que sin duda aportó al proceso de transición entre fases, promovió el compromiso de la contraparte y aportó con la definición de actividades dirigidas a la sostenibilidad de los productos y cambios al interior de la Asamblea.

La experiencia comparada en otros países de la región muestra que los procesos de modernización legislativa han demandado el diseño de proyectos muy grandes en diferentes áreas (fortalecimiento legislativo, presupuestario, oficinas de atención a la ciudadanía, biblioteca, etc.), con asignación de importantes recursos económicos. Para el caso de Bolivia, el proyecto de fortalecimiento y modernización de la Asamblea abarcó temas concretos como los analizados en este documento, pero que a pesar de ello han requerido la concurrencia de varias cooperaciones para su ejecución. El hecho de haber formulado un proyecto conjunto (Vicepresidencia, Padep/GIZ y Coop. Canadiense<sup>16</sup>) y el apoyo financiero adicional de la OEA relacionado con el equipamiento informático a las/los asambleístas, sin duda brindaron la

<sup>16</sup> En varias oportunidades la cooperación canadiense mencionó que el mayor respaldo para la asignación de recursos a este proyecto era la participación y el trabajo técnico de la cooperación alemana, lo que brindaba un valor agregado al proyecto.

posibilidad de atender las necesidades de la ALP de manera integral y ordenada. Si se hubiera abordado el trabajo de continuidad y sostenibilidad únicamente desde el trabajo técnico de la cooperación alemana, es posible que se hubiera corrido el riesgo de tener un trabajo inconcluso y con poca posibilidad de logro de los objetivos propuestos<sup>17</sup>.

Desde una mirada de sostenibilidad del trabajo realizado, vemos que ésta la entendimos desde varios puntos de vista. De inicio se consideró las características del asesoramiento técnico donde se previó el tipo de herramientas y metodologías adecuadas al contexto y la institución, la pertinencia de los productos/resultados, pero a su vez requirieron otros factores como la conformación de equipos de trabajo conjuntos con las contrapartes para lograr un producto adecuado a sus necesidades y la apropiación de éste por parte de los funcionarios, la generación de capacidades al interior de la organización, los acuerdos políticos, la normativa interna, entre otros.

A manera de ejemplo de algunas acciones tendientes a promover la sostenibilidad, podríamos mencionar que el proceso de asesoramiento incluyó varios factores técnicos (ej. la adecuación de los formatos de reportes del sistema compatibles con Excel por ser una herramienta de uso cotidiano para los funcionarios/as) con la finalidad de que los trabajos realizados formen parte de la lógica de trabajo institucional. Asimismo, se incluyó un nuevo producto, a pedido de la Cámara de Diputados, como fue la elaboración conjunta de una propuesta de reglamento interno SIAP que formalice su utilización. Esto significó en su momento la apropiación del trabajo realizado, lo que en términos de la contraparte, brindaría la posibilidad de constituirse en un instrumento de uso obligatorio que limitaría cualquier decisión política de dejar el instrumento de lado, además de coadyuvar en la articulación e intercambio de información entre las instancias de la Asamblea.

Asimismo, el Padep procedió al diseño de guías y manuales virtuales (tutoriales) para brindar la posibilidad de un aprendizaje autodidacta de los procesos camarales y su seguimiento a través de medios informáticos, dirigido a los técnicos actuales y futuros de las Cámaras. De igual forma, y como miras a promover la sostenibilidad, se conformó un equipo técnico base en las Secretarías Generales, y el apoyo del área informática de cada Cámara, cuya responsabilidad era brindar capacitación interna a las/los nuevos funcionarios y el seguimiento al cargado de la información.

Finalmente, diríamos que un factor fundamental de sostenibilidad, y ligada también a los otros ejes analizados hasta el momento, es que los actores políticos relacionados con el proceso tomen las decisiones políticas “oportunas” y la voluntad de decisores políticos para echar a andar los cambios e innovaciones introducidos en la organización. Las posibilidades de la Cooperación de contar con la presencia de los presidentes de Cámara son muy reducidas, por lo que el rol de la contraparte política interna resulta ser trascendental para la venta de los resultados alcanzados.

---

<sup>17</sup> El enfoque integral responde también a este efecto, técnicamente se diseñó el sistema para el trabajo con el actual estado de equipamiento de la Asamblea, sin embargo, no era lo óptimo en términos de equidad en el acceso de condiciones mínimas de trabajo a todas las instancias técnicas. En este caso, pensar llevar adelante un proyecto de modernización sin apoyo en este equipamiento informático mínimo (apoyo de Canadá y OEA), hubiera constituido un error de concepción en el diseño del proyecto mismo.



### **Lecciones Aprendidas sobre continuidad y aportes a la sostenibilidad.**

9. La coordinación y sinergia entre la cooperación técnica y financiera (en los objetivos, recursos, actividades y tiempos) son importantes para la continuidad de trabajos de gran envergadura y el logro de objetivos acordados con las contrapartes, elevando la posibilidad de sostenibilidad de los cambios y la pertinencia de los resultados.

10. La sostenibilidad pasa por muchos factores, entre ellos técnicos (contenidos, pertinencia de resultados), de diseño de proyecto (equipamiento informático) y de proceso como el apoyo a la generación de capacidades internas, el grado de apropiación del proceso, entre otros; sin embargo, un factor fundamental radica en las decisiones políticas “oportunas” y la voluntad de las/los decisores políticos para echar a andar los cambios e innovaciones introducidos en la organización.

## **Tema 2. Participación ciudadana.**

### **Objetivo y características del proceso**

A diferencia del anterior caso, no se tratará con el mismo nivel de detalle el apoyo del programa brindado en esta temática, debido a que se trata de un tema puntual en el que se relacionan pocas contrapartes y tiene un menor despliegue de apoyo técnico y de proceso.

De manera concreta, el Padep apoyó al desarrollo de una propuesta de reglamento de participación ciudadana y deliberación pública (propuesta consensuada entre Bancadas que se encuentra en la agenda legislativa para su tratamiento y aprobación) que incluye y recupera a su vez varios mecanismos novedosos de participación, en concordancia con los nuevos principios y mandatos constitucionales. Asimismo, desarrolló un manual de procedimientos para este efecto, el mismo que fue complementado con aportes de funcionarios a nivel técnico de Comisiones de ambas Cámaras.

El requerimiento de apoyo provino de la Presidencia de la Cámara de Diputados<sup>18</sup>, a la que luego se adhirió el Senado, para el desarrollo de una propuesta de reglamento de participación ciudadana y deliberación pública. En ese momento, el Padep/GIZ formaba parte de la Mesa de Cooperantes al legislativo, compuesta por cooperantes y fundaciones que tradicionalmente habían prestado cooperación técnica y financiera al ex Congreso Nacional, y debido a la experiencia e interés del programa en esta temática, se definió dar curso a este apoyo y realizar sinergias con el proyecto SIAP en el que se tenía previsto desarrollar un módulo de participación ciudadana virtual.

El objetivo del reglamento es contar con mecanismos alternativos de participación ciudadana, además de las Audiencias Públicas que ya estaban normadas internamente, que dieran cuenta de las nuevas formas

<sup>18</sup> Se solicitó el apoyo a los miembros de la Mesa de Cooperantes en la elaboración de varios reglamentos, entre los que se encontraban tanto administrativos como aquellos referidos al trabajo legislativo.

de ejercicio de la democracia participativa<sup>19</sup> y la participación y control social en el legislativo, que incluye el apoyo de las/los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas en la construcción colectiva de leyes (CPE, art. 242).

**a) ¿Cómo hemos abordado el proceso de asesoramiento? ¿qué funcionó y que no funcionó tanto?**

Se tuvieron varias etapas de consulta, que incluyeron el alcance y contenido de la propuesta, así como la discusión de la propuesta con actores clave de diferentes Bancadas. El proceso inició con la solicitud de apoyo del Presidente de la Cámara de Diputados, la definición de contrapartes oficiales en cada Cámara (contrapartes políticas) y el acuerdo sobre la persona externa (consultor) que iba a apoyar en el desarrollo de la propuesta<sup>20</sup>. Con miras a este objetivo, se generaron varios insumos técnicos de parte del Padep, que respondían a la experiencia en la primera fase del programa y la experiencia comparada latinoamericana y europea en términos de participación ciudadana e iniciativa legislativa. Al mismo tiempo, se complementó el análisis con los aportes de otros cooperantes en la temática<sup>21</sup>, habiendo socializado con las contrapartes muchos de los hallazgos y lecciones aprendidas. La discusión de estas experiencias, con carácter previo al desarrollo de la propuesta, y la revisión por etapas de las versiones del reglamento con funcionarios técnicos de las Cámaras, fueron los pasos más importantes en la construcción de la propuesta.

Una lección aprendida que se puede derivar del trabajo en contextos políticos que se deriva en el caso del reglamento, es la importancia de tener una validación política inicial sobre el alcance y contenido del trabajo con las contrapartes ejecutivas y legisladores designados de ambas Cámaras, para luego recién pasar a la etapa de socialización y puesta a consideración de los Asambleístas de las bancadas del oficialismo y la oposición.

A pesar de tratarse de instrumentos normativos priorizados políticamente, el curso de su discusión interna tomó aproximadamente un año. El supuesto de que la prioridad política en la temática y la solicitud de apoyo con carácter de urgencia llevarían al tratamiento y aprobación inmediata del reglamento no se cumplió. Ante estas circunstancias, un aprendizaje general de procesos es que se debe formular continuamente hipótesis que ayuden a entender los procesos y fuerzas internas que expliquen de alguna manera sus actuaciones (en este caso la demora) y verificar las mismas con actores clave (siempre tomando en cuenta los niveles de confianza construidos con las contrapartes durante el proceso), de manera que se consideren acciones alternativas con las contrapartes políticas que ayuden a

---

<sup>19</sup> La CPE en su art. 11, II establece las formas de democracia: 1) directa y participativa, por medio de referendo, iniciativa legislativa ciudadana, asamblea, cabildo... 2) representativa, y 3) comunitaria, ejercida por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos...

<sup>20</sup> El trabajo se asignó a un consultor, que recogiendo los insumos técnicos y el proceso de reflexión y validación promovidos por el Padep, sería expuesto en los talleres con Bancadas, de manera de evitar la susceptibilidad de que se trataría de un reglamento GIZ.

<sup>21</sup> Representantes de las fundaciones FES-ILDIS e IDEA Intl. participaron activamente en los espacios de reflexión promovidos por el Padep, contribuyendo al debate y aportando los resultados de investigaciones sobre la utilización del mecanismo de Audiencias Públicas en el ex Congreso Nacional.

los procesos de negociación interna o simplemente la necesidad de tomar compases de espera, si éste fuera el caso.

### 3. A manera de reflexión final, ¿Qué logramos y qué nos faltó en ambos procesos de asesoramiento?

Para el caso de Procesos Camarales y el SIAP (relacionado con el fortalecimiento de la Asamblea), el Padep finalizada la primera fase del proyecto, acordó una etapa de transición que incluía informes finales, entregada formal de productos y transferencia del Sistema del equipo técnico Padep a los equipos técnicos de la Vicepresidencia y personas que fueron contratadas con fondos de la Cooperación Canadiense para la continuidad. Actualmente el Sistema es administrado por la Vicepresidencia del Estado y ya han realizado varias innovaciones en torno a los servicios del SIAP, denominado actualmente por esta institución como LEGISLA. La Cámara de Diputados cuenta con personal específico en Secretaría General para el seguimiento y administración del Sistema y el Senado viene retomando actividades para su administración. La Vicepresidencia tiene previsto el lanzamiento del Sistema a nivel interno (asambleístas) y externo con el módulo de participación ciudadana en el futuro próximo (incluye difusión por medios de comunicación), debiendo finalizar sus actividades de la fase 2 del proyecto hasta junio del presente año.

Reflexionando sobre el impacto y la utilidad del trabajo desarrollado, vemos que todavía es muy temprano para determinarlo, dado que depende del uso formal y real que le vayan a dar al sistema las/los funcionarios/as, asambleístas y ciudadanos. Sin embargo, sí se identifica con claridad un impacto de “uso” toda vez que los productos técnicos iniciales (procedimientos y flujos) ya son utilizados, pero el producto final concebido como el sistema informático para el seguimiento a procesos camarales y su apertura de información hacia las/los asambleístas y la ciudadanía todavía está en curso.

Un factor importante en la apropiación de las/los asambleístas reflexionado con las contrapartes y la cooperación canadiense, es tomar los recaudos correspondientes en la capacitación a las/los asambleístas, considerando aspectos de género, origen étnico y el nivel de familiarización con nuevas tecnologías (TICs) dada la actual conformación de la ALP<sup>22</sup>. Este trabajo abre una ventana de oportunidad enorme para el ejercicio de los derechos de las/los asambleístas y la ciudadanía a través del acceso a la información continua (en línea) que ofrece el actual sistema LEGISLA que sólo podrá ser apreciada en su magnitud una vez se haya institucionalizado su funcionamiento.

Con referencia a la participación ciudadana, se logró contar con una propuesta de reglamento socializada con las Cámaras y posteriormente discutida, internamente, con las Bancadas del Senado. La Cámara de Diputados recibió apoyo de otro organismo externo<sup>23</sup> para la segunda etapa de discusión de la propuesta

<sup>22</sup> En la última elección de asambleístas la participación de mujeres alcanzó el 28.31%, teniendo el Senado el 47.22% de miembros mujeres del total al interior de esa Cámara. Asimismo, por primera vez en la historia se votó por representantes de pueblos indígenas, elegidos en 7 circunscripciones especiales a nivel nacional.

<sup>23</sup> Para ese momento, el Padep había finalizado su apoyo a la Asamblea. Bajo la lógica de complementariedad que caracterizó el trabajo en la Mesa de Cooperantes al Legislativo, IDEA Internacional incluyó en su agenda de trabajo el taller con Bancadas para la discusión este reglamento en su apoyo a la Cámara de Diputados.

de reglamento, sin embargo, queda todavía pendiente su aprobación en la Cámara de Diputados, misma que deberá ser promovida por contrapartes políticas (asambleístas) contrapartes del proceso.

Al momento de la redacción final del presente documento, se recibió la grata noticia de que la Cámara de Senadores habría aprobado este reglamento, cuyo mérito principal es atribuible a la contraparte política de esta instancia deliberativa, lo que confirma la importancia y compromiso de determinados actores políticos con las transformaciones institucionales.

Ambas temáticas trabajadas, fortalecimiento de la ALP y la participación ciudadana, apuntan a contribuir a la gobernabilidad/gobernanza toda vez que sus esfuerzos estuvieron ligados no sólo a



Taller Reglamento Participación ciudadana (Bancada del MAS), noviembre 2011.

la mejora de la gestión de la Asamblea, sino también al aumento de legitimidad de la misma con la apertura de información a las diferentes fuerzas políticas al interior de la ALP, la transparencia de las acciones camarales y los mecanismos de participación ciudadana en la construcción colectiva de leyes. Esto sin duda, a futuro una vez aplicada la norma y habilitados los mecanismos alternativos de participación ciudadana, podría contribuir a la reducción y prevención de conflictos en torno al desarrollo de leyes, que en la nueva configuración del Estado autonómico, requerirá de la participación activa de las/los actores beneficiarios de las políticas y los diferentes niveles de gobierno (regional, departamentales, municipales, AIOCs).

Por el enfoque de trabajo de “desarrollo de capacidades” de la cooperación alemana, y por ende el del Padep, cuyo énfasis está en el trabajo conjunto y acompañamiento a procesos, vemos que el tiempo real de trabajo técnico y acompañamiento fue corto (aproximadamente 15 meses), debido principalmente a la demora en el inicio de la segunda fase y el tiempo transcurrido en la firma de Convenios. Debido a ello, vemos que nos faltó tiempo para realizar, precisamente, este seguimiento a las decisiones internas (promoverlas en muchos casos) y acompañamiento a las contrapartes ejecutivas en la institucionalización de las nuevas prácticas y formas de trabajo<sup>24</sup>.

A pesar de estos importantes resultados y los esfuerzos realizados con las contrapartes ejecutivas y operativas, se alcanzó el 80% de las metas propuestas en los indicadores (salvo la apertura del Sistema hacia los Asambleístas y ciudadanía). Los factores más importantes que incidieron en el avance:

<sup>24</sup> La fase III del Padep (prevista como fase de cierre del programa), coincidió justamente con las nuevas necesidades emergentes del nuevo texto constitucional y el mandato interno previsto en los indicadores mencionados en los antecedentes del presente documento. Debido a ello no fue posible alargar la etapa de acompañamiento del Padep a la ALP.

- i. Los acuerdos iniciales a nivel político tomaron más tiempo de lo esperado. El visto bueno de las Presidencias de las Cámaras y sus directivas y la firma de Convenios tomaron aproximadamente seis meses, lo que generó un desfase en la planificación.
- ii. No fue evidente la prioridad política en el proceso de fortalecimiento y modernización de la Asamblea, lo que se manifestó en la demora de las decisiones políticas para la implementación del Sistema.
- iii. La agenda política se centró en la aprobación de leyes, dejando a segundo plano los temas de cambios e innovaciones organizacionales.
- iv. Los procedimientos administrativos gubernamentales para el financiamiento de otro cooperante (segunda fase) se demoraron casi un año<sup>25</sup>, lo que dificultó el avance de varias actividades paralelas entre fases que incluían el equipamiento, el pago de consultorías para el desarrollo de insumos técnicos y desarrollo informático de módulos complementarios.
- v. No hubo la decisión política (hasta el final de la primera fase) de abrir el Sistema a la sociedad civil, lo que requería de mayores acuerdos internos en la ALP, y la aprobación del reglamento de participación ciudadana, en al menos una de las Cámaras, que diera cuenta de los nuevos mecanismos de relacionamiento con los ciudadanía.

#### 4. *En los procesos de asesoramiento a futuro, ¿qué volviéramos a hacer igual?, ¿qué haríamos diferente?*

Además de lo analizado anteriormente en lo que funcionó y lo que no funcionó tanto, rescatamos positivamente la forma de organizar el proceso con la asignación de roles y responsabilidades de las contrapartes y el Padep. Esto evitó que las contrapartes asuman que se trata de un tema de mero financiamiento y asistencia técnica (el consultor que trae soluciones y productos armados) sin que ello implique corresponsabilidad de la contraparte. Asimismo, la búsqueda de espacios de coordinación “reuniones tripartitas” para evaluar el avance y ajustar o complementar las acciones a seguir, fueron mecanismos que han permitido un buen entendimiento con la contraparte y entre ellos mismos.

Otro factor positivo fue la mirada integral del proceso y comprender las necesidades de la contraparte. Habrá que tomar en cuenta que para asesorar en el área de desarrollo organizacional es fundamental conocer las condiciones institucionales previas para iniciar los procesos de asesoramiento si en verdad queremos tener resultados con mayor posibilidad de impacto. Los pedidos de asesoramiento normalmente se refieren a productos específicos como manuales o reglamentos, sin embargo, habrá que considerar otros factores que potencian o limitan los cambios a introducirse a través de determinada normativa. Muchas veces no es posible que la contraparte cumpla esta normativa por restricciones presupuestarias, ausencia de personal o la propia cultura institucional (ej. cultura de apertura de información o rendición de cuentas cuando los nichos de poder se basan precisamente en el monopolio de la información), lo que obliga a identificar, de manera conjunta con la contraparte, los factores de éxito que condicionarían los resultados esperados. El resultado de este análisis es muy probable que

<sup>25</sup> Esto se debió principalmente a los procesos internos de aprobación del VIPFE para el desembolso de los recursos acordados con Canadá y la apertura de una cuenta fiscal, los que incluían muchos pasos y firmas a nivel de gobierno.

incida en el acuerdo y el diseño del proceso de asesoramiento<sup>26</sup>, lo que sin duda tendrá implicaciones sobre el mandato al cooperante. Este mandato, deberá ser lo más claro e integral posible, vinculando lo técnico y lo político, lo que permitirá sortear factores políticos e institucionales durante el proceso.

Una lección aprendida del proceso SIAP que rescatamos de la reflexión con las contrapartes es la necesidad de prestar atención al “factor tiempo”, es decir, la agilización del proceso de implementación del sistema para mostrar resultados en el menor tiempo posible, y así mantener la motivación de las/los funcionarios. Asumiendo que una característica de los entes deliberativos radica en el trabajo bajo presión y prioridad política, es posible que futuras acciones tengan mayor posibilidad de mostrar resultados a corto plazo si se establecen e implementan productos parciales en el diseño del proceso de asesoramiento (fases e intensidad).

Finalmente, un tema que amerita mayor reflexión es el alcance de la gestión política desde la cooperación. El Padep, concebido en su rol de asesoría técnica y operando bajo el principio de equidistancia frente a los actores políticos, no jugó el rol de gestor político, limitándose a apuntalar los avances a través de contactos informales con actores políticos y generando un ambiente positivo para la recepción de las innovaciones de los productos del asesoramiento. Hacia futuro, una opción que aportaría al proceso sería contar con la participación activa (dentro del grupo de conducción denominada contrapartes ejecutivas) de un actor/es políticos muy cercanos a las Presidencia y/o miembros de la Directiva u otro actor político relevante, de manera de agendar más rápidamente los temas y abrir espacios para los acuerdos y decisiones políticas en torno a los resultados del proceso de asesoramiento. Otra opción, podría ser conformar una Comisión especial, compuesta de diputadas/os y senadoras/es, dentro de la propia Asamblea que esté a cargo del seguimiento del proceso y de los resultados del proyecto. Este último tendría la ventaja de ayudar a la vinculación directa con el nivel político en el logro de los objetivos del proyecto.

---

<sup>26</sup> Esta reflexión toca muy bien el ejemplo del reglamento de participación ciudadana, cuya tarea de implementación futura de esta normativa implica varios factores como por ejemplo los ajuste a procedimientos, la capacitación a funcionarios, la implementación de decisiones que tienen que ver con ajustes a la estructura, entre otros, y por supuesto la decisión política que se manifiesta en normativa interna y la identificación de personas responsables, resultados y metas esperadas.

### Estrategia ALP

(SIAP y módulos complementarios) julio 2010

