

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

(BR-0220)

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO Y GARANTE:** República Federativa de Brasil

**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de la Administración Pública y Reforma del Estado (MARE)

<b>MONTO Y FUENTE:</b>	<u>1era fase</u>	<u>2nda fase</u>
BID:	US\$ 57,0	33,0
Aporte local:	<u>US\$ 57,0</u>	<u>33,0</u>
Total:	US\$114,0	66,0

<b>PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:</b>	<u>Fase I:</u>
Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	3 años
Período de gracia:	3 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda:	Dólares de los EE.UU. provenientes de la Facilidad Unimonetaria.

**ANTECEDENTES:** El Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal propuesto, fue concebido y analizado como una operación cuyo costo total es de US\$180,0 millones y que sería ejecutado en dos fases. Cada una de las fases será respaldada por un préstamo separado del Banco (US\$57,0 y US\$33,0 millones, respectivamente), que se ejecutará a lo largo de tres años en el caso de la primera fase y dos años en la segunda. La aprobación de la segunda fase será activada por la verificación de que, por lo menos el 50% de los recursos de la Fase I se hayan desembolsado y que se haya logrado un progreso satisfactorio en su ejecución. En ese momento se presentará al Directorio Ejecutivo un memorándum donde constará el progreso logrado y la solicitud para iniciar la segunda fase, con las metas por alcanzar.

**OBJETIVOS:** El objetivo general del programa es contribuir para mejorar el desempeño de la administración pública federal brasileña, buscando aumentar la eficiencia y efectividad en la ejecución de las funciones de su competencia.

**DESCRIPCION:**

El programa está orientado a fortalecer la capacidad técnica, capacitar los recursos humanos y mejorar los medios logísticos de la administración federal. Para alcanzar el objetivo señalado, el programa se implantará a través de los siguientes cuatro subprogramas:

1. Subprograma de Reforma Institucional. Conformado por tres componentes dirigidos a apoyar el proceso de racionalización de la administración pública federal (APF): a) *reestructuración de la APF*, que apoyaría a los ministerios del gobierno federal en la reorganización de su estructura administrativa, y mejora de sus sistemas gerenciales y de control interno; b) *implantación de agencias ejecutivas*. Comprende la transformación de fundaciones y autarquías gubernamentales en agencias ejecutivas, a partir de una definición de las actividades exclusivas y prioritarias del gobierno federal. Dichas agencias se administrarán a través de contratos de gestión con los ministerios cabezas del sector. c) *implantación de organizaciones sociales*, que incluye la reorganización para la transformación de entidades públicas estatales en organismos privados sin fines de lucro, desarrollando actividades en áreas culturales, educativas, de salud, de investigación y de asistencia social.
2. Subprograma de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos. Comprende cuatro componentes: a) *administración de recursos humanos de la (APF)*. Comprende la implantación de un sistema informatizado para la gestión eficiente de los recursos humanos del nivel federal; b) *definición de carreras públicas y regímenes de trabajo*. Incluye la preparación de estudios para la revisión de un nuevo sistema de carreras y reenumeraciones en la administración federal; c) *fortalecimiento del centro de documentación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)*. Comprende la adquisición de un acervo bibliográfico, la instalación de redes informatizadas de amplio acceso y la publicación de materiales relacionados con la administración pública; d) *formación de cuadros para la seguridad pública*. Comprende la modernización de

curriculum de la Academia Nacional de Policía y de las academias estatales, la capacitación de profesores y mejoras en infraestructura logística y tecnológica.

3. Subprograma de gestión y tecnología de la información. Será ejecutado a través de tres componentes: a) *planificación de la informatización y capacitación en informática.* Consiste en la implantación de un sistema de identificación de recursos de informática, un sistema de contabilización de costos y un sistema de planeamiento de los recursos tecnológicos de la APF; b) *infraestructura y normatización tecnológica.* Comprende la implantación de una infraestructura tecnológica, integrada por equipos de informática y telecomunicaciones interconectando las instituciones del Gobierno Federal, a través de una red nacional; c) *gestión y difusión de la información.* Consiste en la implantación de un sistema integrado de información gerencial y de aplicaciones gestión de la información entre las instituciones del gobierno federal. Comprende asimismo, el fortalecimiento de los sistemas informáticos del IBGE, Ministerio Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Subprograma de Atención al Ciudadano. Comprende: a) *Centros de Servicios de atención al ciudadano (ventanilla única).* Implantación de servicios integrados de atención al ciudadano (SACs) en distintos estados del país, los cuales concentrarían en un solo lugar físico, una serie de servicios como ser licencias de conducir, pasaportes, pago de impuestos, etc; b) *comunicación social.* Financia el desarrollo de una estrategia de comunicación social para informar e involucrar tanto a la sociedad civil como a los servidores públicos en lo relacionado con la reforma de la administración pública; c) *preparación de proyectos y estudios en ciudadanía y modernización del estado.* Financia estudios y propuestas de proyectos innovativos en materia de modernización del Estado.

## Síntesis de Costos por Subprograma

<i>Subprograma 1</i>	<i>Subprograma 2</i>	<i>Subprograma 3</i>	<i>Subprograma 4</i>
<b>Reforma Institucional</b>	<b>Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos</b>	<b>Gestión y Tecnología de Información</b>	<b>Atención al Ciudadano</b>
<u>Total US\$48,4</u>	<u>Total US\$19,5</u>	<u>Total US\$62,7</u>	<u>Total US\$23,9</u>
Fase I: US\$24,6	Fase I: US\$17,0	Fase I: US\$42,0	Fase I: US\$15,9
Fase II: US\$23,8	Fase II: US\$2,5	Fase II: US\$20,7	Fase II: US\$8,0

**FECHAS DE ESIR:**

El CESI en la reunión del 11 de febrero de 1997 no requirió un informe adicional a la ficha aprobada, aunque solicitó, que durante la ejecución de esta operación, se tomarán en cuenta las medidas señaladas en el párrafo 4.6 del capítulo IV.

**BENEFICIOS:**

El programa propuesto fortalecerá la capacidad del gobierno federal en la planificación, implementación, supervisión y evaluación de las políticas públicas. La implantación del programa en la racionalización de las estructuras administrativas existentes y la modernización tecnológica, permitirá al gobierno federal no solo mejorar la calidad y la confiabilidad de los servicios que brinda a la ciudadanía, sino también resultará en una mayor eficiencia en el costo de entrega de estos servicios y en la asignación de recursos. Estos indicadores se medirán en la evaluación del Programa.

**RIESGOS:**

El programa depende en gran medida del mantenimiento del compromiso político con la reforma administrativa, lo que podría disminuir con un cambio de gobierno (enero de 1999). Sin embargo, el programa está diseñado para obtener logros inmediatos y contiene incentivos para los participantes, los cuales promoverán la permanente participación de otras entidades. La implementación exitosa del programa también necesitará el apoyo de los empleados públicos. En ese sentido el proyecto incluye mecanismos para informar y consultar a los empleados sobre las reformas y además prevé recursos importantes para su capacitación.

Por otro lado, la participación de distintas entidades gubernamentales en el programa, presenta un desafío para el MARE en cumplir con los objetivos enunciados. En ese sentido, la unidad ejecutora (UEP) del MARE ya ha demostrado, en la ejecución de la cooperación técnica preparativa, una habilidad de

coordinar la participación de varios otros ministerios, y otras entidades gubernamentales. Además, la UEP será fortalecida como parte del programa propuesto.

Finalmente cabe resaltar que la modalidad adoptada para el proceso de reforma, descansa en la capacidad del MARE de inducir a las entidades del gobierno a participar en la reestructuración institucional correspondiente. En ese sentido, es importante resaltar el hecho que el presidente de Brasil dió la más alta prioridad a la modernización del poder ejecutivo federal al nombrar el Ministro de la Casa Civil como máximo ejecutivo del Consejo de Reforma del Estado y designar al MARE como agente instrumentador de la reforma. Adicionalmente, el programa tiene incentivos para la incorporación de entidades, ya que éstas contarán con asistencia técnica, financiamiento para equipos, capacitación y, dependiendo de la entidad, una mayor autonomía y flexibilidad administrativa.

**EXCEPCIONES A  
POLITICAS DEL  
BANCO:**

El programa prevé la utilización de los procedimientos del Banco en materia de licitaciones y contrataciones de consultores. Sin embargo, para agilizar la ejecución del programa y facilitar una efectiva labor de supervisión del Banco, se propone un cambio en los procedimientos de revisión a posteriori, por muestreo, para contratos de consultores individuales inferiores a US\$50,000 y de firmas consultoras inferiores a US\$200,000.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS  
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco en Brasil, definida en el Documento de País, aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en febrero de 1996, se concentra en tres grandes áreas prioritarias: (i) el apoyo a las reformas del sector público y la modernización del Estado, tanto a nivel federal como estatal; (ii) apoyo a los sectores sociales, mejorando la cobertura en los sectores de educación, salud y reducción de la pobreza, así como la provisión de los servicios de saneamiento básico y mejoras en el medio ambiente; y (iii) apoyo al aumento de capacidad productiva y a la reducción del costo de producción y distribución en el país. La operación propuesta atiende directamente a la prioridad referente a la modernización del Estado, concentrando acciones al nivel federal pero que tendrán un reflejo directo en las administraciones estatales y municipales.

**CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIO:**

La adquisición de equipos, materiales, y servicios de consultoría, se llevará a cabo conforme a las pautas y procedimientos del Banco. Cuando sean utilizados recursos del financiamiento del Banco, los montos límites mínimos sobre los cuales las adquisiciones de este programa se harán por licitación pública internacional serán: US\$350.000 para bienes, y US\$200.000 para servicios de consultoría.

**FOCALIZACION A LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS Y CLASIFICACION SOCIAL:**

Conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición de Recursos (AB-1704), se ha determinado que el Programa propuesto no cumple con las características de un programa focalizado hacia los sectores de bajos ingresos en cuanto a sus beneficiarios; y no se dirige específicamente a la mujer.

**CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES:**

La aprobación de la segunda fase por el Banco estará subordinada al cumplimiento pleno de las siguientes condiciones: a) que se haya desembolsado, por lo menos el 50% de los recursos de la primera fase; y b) se haya alcanzado un progreso satisfactorio en la ejecución de la primera fase (párrafo 3.29).

Condiciones previas al primer desembolso del Programa: (i) puesta en vigencia del Reglamento Operativo (párrafo 3.10) y (ii) creación de la Unidad Ejecutora del Programa (párrafo 3.7).

Condiciones previas al desembolso de algunos componentes. a) Subprograma I: para el financiamiento de la fase de implantación de los componentes de: Agencias Ejecutivas y Organizaciones Sociales, el MARE deberá presentar a satisfacción del Banco el marco jurídico apropiado que permita el pleno funcionamiento de dichas entidades (párrafo 3.14); b) Subprograma III: como condición previa al primer desembolso del proyecto de la red de difusión de información del IBGE, el MARE presentará al Banco el convenio firmado con dicha entidad (párrafo 3.25); c) Subprograma IV: (i) para el componente de servicios de Atención al Ciudadano, el MARE deberá presentar previo al traspaso de recursos a los estados, un convenio suscrito entre el estado correspondiente y el MARE (párrafo 3.33).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. El contexto macroeconómico e institucional del país

- 1.1 La economía brasileña ha sufrido un cambio substancial a partir del año 1994, con la puesta en marcha del "Plan Real". Este programa de ajuste ha logrado revertir una tasa inflacionaria de cerca de 50% al mes, en junio de 1994, a menos de 1% mensual en 1996, con la previsión de 5 a 7% al año en 1997. Pero lo más importante es que esto fue acompañado por un crecimiento de la economía de casi 4,5% promedio anual entre los años '93 y '96, previéndose mantener estos niveles para '97 y '98. La drástica reducción de la inflación propició una mejora significativa en el ingreso disponible de la población, y amplió la participación de las familias en el mercado, efecto que se expandió por la caída de las tasas de interés y la flexibilización del crédito. El Plan permitió también una mejora en la distribución del ingreso: entre 1994 y 1995 el 50% más pobre de la población aumentó 1,2% su participación en el ingreso nacional, mientras que el 20% más favorecido perdió 2,3%.
- 1.2 A pesar de estos avances, persisten problemas de equilibrio fiscal, de balanza de pagos y principalmente un gran rezago en materia de equidad social. Estos problemas se manifestaron claramente durante 1996. En relación a la balanza de pagos, se registró un sensible deterioro en la balanza comercial, la cual aumentó de un déficit de US\$3.157 millones en 1995 a US\$5.539 millones en 1996, a pesar de nuevos aranceles y medidas de anti-dumping. Debido a este resultado y mayores pagos de interés y dividendos, el déficit en cuenta corriente también aumentó en US\$6.700 millones, alcanzando US\$24.800 millones, equivalente a 3,2% del PIB.
- 1.3 La magnitud del desequilibrio fiscal constituye el problema macroeconómico más serio que enfrenta al país. El elevado nivel de desahorro del Gobierno General llevó a una disminución de la tasa de inversión de un promedio del 23,7% del PIB durante las décadas de 1960 y 1970 a 18,9% durante el período 1980-95. Sin una recuperación significativa del ahorro público, no será posible que el país recupere y sustente las altas tasas de crecimiento económico registradas en períodos anteriores. Las principales causas del desequilibrio fiscal radican en: i) la falta de ajustes fiscales en los Estados y Municipios, especialmente en los altos gastos de personal; ii) la situación precaria de la Seguridad Social, ya que la edad promedio de los servidores públicos es de 42,4 años y la edad promedio de retiro es de 56,6 años; iii) el déficit de las empresas estatales; y iv) la ineficiencia del aparato del Estado, como un todo.
- 1.4 El gobierno está enfrentando estos problemas a través de distintas acciones. En primer lugar, presentó tres enmiendas de vital importancia al Congreso, a fines de 1996. Estas enmiendas son en las áreas de: (i) reforma administrativa, lo que daría mayor flexibilidad en la contratación y demisión de personal; (ii)

reforma del sistema de seguridad social, en la que se cambiaría la elegibilidad para la jubilación con un criterio de años de servicio, por uno de edad; y (iii) reforma impositiva, la cual entre otras provisiones, combinaría los impuestos de valor agregado estatal (ICMS) y federal de productos industrializados (IPI). En segundo lugar, el programa de privatización ha adquirido mayor dinamismo. A la fecha, ya han sido vendidas cerca de 50 empresas controladas por el gobierno federal (generando ingresos de US\$13,4 mil millones) de un total de 80 empresas que han sido, incluidas en el Programa de Desestatización. En mayo de 1997, la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, y en junio, se efectuó la privatización de la *Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD)*, una de las empresas de minería más grandes del mundo. Estas y otras privatizaciones previstas para 1997 no sólo contribuirán significativamente a la reducción del déficit fiscal y a la reestructuración del sector público, sino también a la modernización económica.

- 1.5 Por otro lado, los gobernadores que asumieron en enero de 1995, están haciendo esfuerzos para superar las restricciones fiscales que afectan sus respectivas administraciones. Esto se refleja en el progreso que se ha logrado, desde fines de 1996, en la aprobación de programas comprensivos de ajuste fiscal entre la mayoría de estados y el gobierno federal. Las características comunes de estos *Programas de Ajuste Estatal* se basan en el compromiso de los estados de llevar a cabo una serie de reformas, incluyendo medidas tales como: jubilaciones voluntarias o forzosas y, en ciertos casos, despidos de funcionarios cuando es permitido por ley; la privatización de empresas estatales y la venta de otros activos del Estado. A cambio de estas reformas, el gobierno federal está otorgando reprogramaciones favorables a las deudas titularizadas de los estados.
- 1.6 Además de los factores arriba indicados, cabe señalar, que el Banco está prestando significativo apoyo a este proceso mediante su programa operativo. Específicamente, en los últimos dos años, el Banco aprobó un préstamo para fortalecer la administración tributaria del gobierno federal y otro para fortalecer la administración tributaria y financiera de los Estados. Estos proyectos deberán contribuir de manera significativa a la modernización de la administración tributaria y aumentos en las recaudaciones de estos gobiernos.
- 1.7 El mismo sentido, el programa propuesto está concebido para complementar y apoyar las distintas acciones que está llevando a cabo el gobierno en el proceso de modernización de la administración pública. Específicamente, apoyaría la administración pública federal en su reforma institucional; la modernización en la gestión y desarrollo de los recursos humanos; la modernización de la gestión y tecnología de la información; y la atención al ciudadano.



B. Situación actual de la Administración Pública Federal (APF)

- 1.8 La administración federal sufre de síndromes característicos de los sistemas burocratizados, como la centralización de decisiones, sistemas jerárquicos basados en la unidad de mando, estructuras piramidales de autoridad, rigidez e impersonalidad de las rutinas, y atención al control de los procesos administrativos y no a resultados. Operando de este modo, la administración federal se ha alejado de los modelos modernos de gestión, generando en la sociedad una percepción de inflexibilidad, desempeño institucional insatisfactorio e inadecuación para enfrentar los retos de los nuevos roles del sector público en la economía moderna. Algunos de los principales problemas enfrentados por la administración federal brasileña son presentados a continuación.

1. Costo del Gobierno

- 1.9 El gasto del gobierno federal en la nómina de los servidores públicos se ha mantenido estable en los últimos dos años en cerca de 5,5% del PIB. Sin embargo, ha aumentado la participación del pago a los jubilados en el total, ya que para finales de 1997, se estima que el gobierno gastará lo mismo en el pago a los inactivos que con los empleados activos. El porcentaje del gasto de personal sobre los ingresos netos del gobierno es de aproximadamente 52%, en el gobierno federal, pero en los estados y municipios el problema es más grave, con porcentajes que superan el 60%, lo cual es límite fijado por ley.
- 1.10 Aunque el gasto de personal del gobierno federal no esté a niveles críticos como el de los Estados, la presente administración federal ha tomado varias medidas con el fin de reducir sus costos de personal, incluyendo la extinción de más de 100 mil cargos públicos, la puesta en marcha de un programa de renuncia voluntaria, que resultó en la reducción de más de 9 mil empleados activos, y la extinción de algunas entidades públicas <sup>1/</sup>. Los gastos de personal del poder ejecutivo han bajado de US\$34,0 mil millones (mayo-95/abril-96) a US\$33,0 mil millones (mayo-96/abril-97).
- 1.11 Con la aprobación de la reforma administrativa, el gobierno contará con los instrumentos legales necesarios para la flexibilización y la rescisión de las contrataciones de los empleados públicos, lo cual permitirá, en especial a los Estados y Municipios, reducir sus costos de nómina salarial. Sin embargo, es importante señalar que el programa propuesto en el presente documento está dirigido a la reforma institucional y no a la reducción de nómina de empleados públicos, en vista que ese no es un problema de mayor envergadura en la administración federal.

---

<sup>1/</sup> Como las Fundaciones "Liga Brasileña de Asistencia", "Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia", y la "Central de Medicinas", entre otras.

## 2. Estructura Administrativa

- 1.12 La actual administración federal directa está conformada por la Presidencia de la República, 20 Ministerios permanentes, de los cuales 17 son civiles y 3 militares, y 3 Ministerios extraordinarios. A su vez en la administración indirecta existen cerca de 130 autarquías, 40 fundaciones, 17 empresas y 25 sociedades de economía mixta, muchas de las cuales se encuentran siendo desactivadas o privatizadas.
- 1.13 En la administración directa, resaltan las fuertes limitaciones de los Ministerios en materia de capacidad de planeación, diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Asimismo, es evidente la escasez de recursos, de cuadros técnicos calificados, y de sistemas de información en estos organismos, resultando en un deterioro de su capacidad de supervisión y articulación respecto a sus entidades sectorizadas.
- 1.14 En lo que se refiere a la administración descentralizada o indirecta, uno de los aspectos más problemáticos para su gestión es la progresiva pérdida de autonomía y flexibilidad administrativa. Aunque las autarquías y fundaciones hayan sido creadas como entidades con grados relativamente amplios de flexibilidad de gestión, hoy están sometidas a la misma rigidez operacional que los organismos de la administración directa. La ejecución de sus presupuestos no permite cualquier cambio de partidas, o aprovechamiento de oportunidades especiales de compras o contrataciones de servicios.

## 3. Gestión y desarrollo de recursos humanos

- 1.15 En la APF trabajan cerca de 545 mil funcionarios, de los cuales aproximadamente 200 mil lo hacen en la administración directa y el resto en la administración indirecta, constituidos por autarquías y fundaciones. Los problemas centrales de la administración de los recursos humanos de la APF se encuentran en la extrema rigidez del marco jurídico contractual, en la ausencia de políticas modernas de reclutamiento y desarrollo de personal y en la limitaciones en las políticas de capacitación y formación profesional.

### a. Inamovilidad laboral

- 1.16 La Reforma Constitucional de 1988 universalizó la inamovilidad del funcionario público tanto para la administración directa como para la indirecta mediante la institucionalización del Régimen Jurídico Único. Esta generalización de la estabilidad laboral representa un desestímulo para el funcionario, volviendo rígida la administración de personal y limitando seriamente la capacidad del gobierno federal de premiar a los servidores por su desempeño, ya que la estructura de incentivos también está limitada por la fuerte compresión salarial de las carreras existentes. A la fecha, el único instrumento gerencial en el manejo de personal con los

denominados cargos en comisión (DAS), lo que no atiende adecuadamente las necesidades estatales y dificulta la estructuración efectiva de una política de recursos humanos para la APF.

b. Sistema de Carreras

- 1.17 El actual sistema de carreras del Estado se limita a unas cuantas carreras verdaderamente estructuradas (diplomacia, magisterio y militares) que son las únicas que poseen una suficiente amplitud salarial entre el piso y el techo de la escala. Otras, como las de procuradores de hacienda, policía federal, tesorería, finanzas, control y presupuesto, y la de gestores tienen cierta estructuración pero su brecha salarial es reducida (entre 6 y 44%). En la medida que el Estado, y sobre todo la administración directa, altere sus funciones - más reguladoras y de gestión estratégica que de ejecución - pasará a ser de fundamental importancia la revisión de los perfiles técnicos que configuran la actual estructura de carreras y cargos, para adecuarla al nuevo modelo gerencial.
- 1.18 Al limitado cubrimiento de las carreras se adiciona el excesivo número de cargos (cerca de 4.300) lo que dificulta la gestión y la movilidad entre funciones semejantes. El MARE, responsable de la gestión de los recursos humanos de la APF, no cuenta con un catastro actualizado de los servidores, ni con la información sobre los cargos en las estructuras organizacionales, por lo cual se desconoce la naturaleza de las tareas que se realizan o que deberían ser realizadas en las mismas. Es decir, no se tiene claro de cuáles y cuántos cargos pueden ser efectivamente estructurados en carreras.

c. Remuneraciones

- 1.19 La estructura salarial existente presenta también distorsiones con respecto a los salarios del mercado. Mientras los cargo altos de algunas carreras ganan en promedio 14% menos que en el sector privado, los cargos operacionales públicos pueden tener una remuneración superior en 45% a la de los empleados privados, incluso en funciones que podrían ser contratadas externamente. Esta realidad dificulta el reclutamiento de personal más calificado, que es indispensable para la modernización gerencial del Estado.

4. Sistemas de información

- 1.20 Los sistemas informatizados del Gobierno Federal más importantes abarcan las áreas de personal, servicios generales, presupuesto, finanzas y control interno. Estos sistemas, sin embargo, se limitan a cumplir funciones operativas de la administración, generando poca información de apoyo a la toma de decisiones o de interés público. Además, en gran medida fueron desarrollados de forma independiente, para atender demandas específicas de las instituciones, sin la preocupación con aspectos de integración de

sistemas y base de datos y por otro lado haciendo uso de tecnologías obsoletas.

- 1.21 Entre las principales limitantes del Gobierno Federal para implantar el uso eficaz de la tecnología de la información e informática en la APF, destacan las siguientes: i) ausencia de una infraestructura de comunicación de datos que cubra toda la APF; ii) ausencia de un proceso permanente de planeación y evaluación que oriente la asignación y la gestión de los recursos de información e informática en forma eficiente; y iii) ausencia de normas y patrones que viabilicen la integración y la interacción de los sistemas de informaciones de la administración pública y permitan el acceso a las bases de datos de manera confiable y segura a través de redes de comunicación.

##### 5. Atención al ciudadano

- 1.22 Las deficiencias de una administración burocrática se manifiestan en los servicios de atención directa a la ciudadanía y en la comunicación que el Estado establece con ella, tanto para informar como para obtener su opinión. Por lo general, para la gran parte de la sociedad, el gobierno representa colas interminables, servidores poco atentos y desestimulados, trámites lentos y burocratizados, muchos requisitos, desplazamiento a diferentes lugares y poco interés en responder a las reales necesidades de la ciudadanía. Todo esto se traduce en pérdidas de tiempo, en un malestar por parte de la comunidad, afectando también la productividad de las empresas y de los negocios.
- 1.23 Para mejorar esta situación se requiere cambiar la manera de como los empleados civiles perciben su trabajo, así como el proceso de tramitación y la estrategia de comunicación entre el público y los empleados civiles. Varios gobiernos estatales comenzaron a realizar estos cambios a través de la implantación de centros de servicios integrados de atención al ciudadano (one stop shops). Estos centros viabilizan una atención integrada y eficiente en un solo lugar por empleados mejor entrenados para atender el público. El apoyo y expansión de estos esfuerzos a nivel nacional, puede tener un impacto positivo en el relacionamiento entre la sociedad civil y el gobierno federal y los gobiernos locales.
- 1.24 Por otra parte, los medios de comunicación actuales al interior del gobierno son fragmentados, dirigidos a situaciones específicas o problemáticas particulares de algún sector; se carece de una estrategia global de comunicación que persiga informar a los funcionarios, haciéndolos parte activa y participativa de los programas de gobierno que buscan entregar un mejor servicio al público. De la misma manera, si el ciudadano es el principal cliente, entonces él también pasa a ser el principal indicador del éxito de las acciones del Estado, y una fuente principal de información para tomar decisiones en modernización del Estado. En ese sentido, el gobierno federal ha comenzado hacer partícipe a la sociedad civil a través del Consejo de Reforma del Estado y el

programa propuesto proveyerá recursos para mejorar estas vías de comunicación, tanto al interior como al exterior del gobierno.

C. La Reforma Administrativa

- 1.25 El marco normativo del programa de modernización de la administración pública federal está amparado por los siguientes dispositivos legales: (i) **el Decreto 1526 del 20 de junio de 1995 que crea la Cámara da Reforma do Estado**, con el objeto de establecer las directrices para la política de reforma del Estado; dicha Cámara está conformada por los Ministros de la Casa Civil, Administración Federal y Reforma del Estado(MARE), Planeación y Presupuesto, Hacienda, Trabajo, Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y el Secretario General de la Presidencia de la República; (ii) **el Decreto 1738 del 8 de diciembre de 1995 que crea el Conselho de Reforma do Estado**, en el ámbito del MARE, de carácter consultivo y conformado por doce miembros destacados de la sociedad civil, con la finalidad de promover debates con el gobierno y ofrecer sugerencias a la Cámara de la Reforma del Estado; y (iii) **el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE)** elaborado por el MARE y aprobado por la Cámara de Reforma del Estado y por el Presidente de la República en noviembre de 1995.
- 1.26 La política del Gobierno para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal, esta contenida en el PDRAE, que establece los siguientes principios: (i) la acción del Estado debe estar enfocada en el ciudadano; (ii) el control de las acciones estatales debe ejercerse principalmente por evaluación de resultados; (iii) debe ser fortalecida la capacidad de planeamiento y monitoreo de las entidades responsables por la formulación de políticas y el control de los resultados; (iv) los servicios del Estado deben ser descentralizados; (v) debe existir competición administrada entre los órganos del Estado; y (vi) debe existir "accountability" frente al ciudadano.
- 1.27 El nuevo modelo de administración del Estado incluye la implantación de nuevos sistemas de gestión y de control sobre las entidades gubernamentales. Su implantación presupone el análisis de las funciones desempeñadas por el Estado para determinar cual la política a adoptarse en cada caso, según el siguiente modelo:

Naturaleza de las Actividades	Política	Instrumentos
Núcleo Estratégico del Gobierno	Refuerzo de su capacidad formuladora, reguladora y evaluadora de políticas públicas	Reestructuración, Informatización, Capacitación, Sistema de Carreras
Actividades exclusivas del Estado	Introducción de nuevo formato institucional, con mayor flexibilidad y autonomía de gestión	Agencias Ejecutivas y Agencias Reguladoras, bajo contratos de gestión
Actividades no-exclusivas del Estado	Transferencia a entidades no-gubernamentales y/o transformación de entidades públicas en privadas sin fines de lucro	Organizaciones Sociales, bajo contratos de gestión.
Producción de bienes y servicios	Privatización	Programa Nacional de Desestatización

- **Núcleo Estratégico del Gobierno:** es el sector que define las políticas públicas, y vela por su cumplimiento. Esta conformado por la Presidencia de la República y los Ministerios de Estado.
- **Actividades Exclusivas del Estado:** es el sector en que se prestan servicios que solamente el Estado puede realizar, tales como los de cobranza y fiscalización de impuestos, los de regulación, emisión de documentos oficiales, etc. Para atender este sector, se transformarán una serie de fundaciones y autarquías en **Agencias Ejecutivas**, que serían administradas a través de contratos de gestión y contarían con una mayor autonomía en su gerenciamiento.
- **Actividades No-Exclusivas del Estado:** corresponde al sector donde el Estado no tiene exclusividad en los servicios y puede delegar la ejecución de estos a entidades del sector privado, tales como la educación superior, atención hospitalaria, investigaciones, etc. Para atender este sector, se conformarán **Organizaciones Sociales**, privadas sin fines de lucro, para administrar a través de contratos de gestión, a una serie de entidades que ahora están administradas por el sector público, tales como hospitales, universidades, centros de investigación, museos, etc.

1.28 El Ministerio de la Administración y Reforma del Estado (MARE), ha establecido directrices para la reestructuración de entidades federales, basadas en la aplicación de los principios arriba mencionados, que incluyen: (i) la descentralización de recursos y responsabilidades específicas a los niveles de gobierno sub-nacionales y otros agentes sociales; (ii) delegación creciente de autoridad a los administradores (gerentes) públicos; (iii) la racionalización de estructuras administrativas, buscando la reducción de costos; (iv) control por resultados a posteriori, en

vez de control de procesos administrativos; y (v) administración enfocada en el ciudadano como su cliente principal. Además de este enfoque, se propone la revisión intergubernamental de funciones, con base en el principio de que la atención directa al público es competencia de los niveles estatal y local, reservándose la esfera federal para la formulación e implantación de políticas nacionales así como su regulación.

D. Estrategia del Programa

- 1.29 La prioridad estratégica del programa es apoyar al gobierno en el mejoramiento de su capacidad de ejecutar políticas públicas y en su esfuerzo de cambiar estructuras y procedimientos administrativos. En ese sentido, el programa está orientado a fortalecer la capacidad técnica, capacitar los recursos humanos y mejorar los medios logísticos de la administración federal.
- 1.30 El programa financiará asistencia técnica para la reorganización de los ministerios y otras entidades de la administración federal, con vistas a su modernización y mejora de desempeño. En este proceso serán identificadas las actividades que tienen que ser descentralizadas, flexibilizadas, reorganizadas o privatizadas. Estas transformaciones implican, en algunos casos, la implantación de nuevos modelos institucionales, tales como agencias ejecutivas y organizaciones sociales, las cuales mantendrán relaciones contractuales con el gobierno basadas en contratos de gestión. El programa proveerá consultoría organizacional para el establecimiento y la reorganización estas entidades, además de apoyar el diseño de sus contratos de gestión.
- 1.31 El programa apoyará también la modernización e integración de los sistemas de información claves para la administración, en el área de personal, de comunicaciones y el fortalecimiento de los sistemas de gestión y desarrollo de personal. La meta final del programa es lograr una mejora en el desempeño de la administración pública, tanto en las actividades reguladoras como en las de ejecución de funciones de su competencia exclusiva.

E. Estrategia del Banco en el País y operaciones en el área de modernización del Estado

1. Estrategia del Banco en el País

- 1.32 La estrategia del Banco en Brasil, definida en el Documento de País y aprobada por el Directorio Ejecutivo en febrero de 1996, se concentra en tres grandes áreas prioritarias: i) el apoyo a las reformas del sector público y la modernización del Estado, tanto a nivel federal como estatal; ii) apoyo a los sectores sociales, mejorando la cobertura en los de educación y salud, y reducción de la pobreza, así como la provisión de servicios de saneamiento básico y mejoras en el medio ambiente; y iii) apoyo al aumento de la capacidad productiva y a la reducción del costo de producción y distribución en el país. La operación propuesta atiende

directamente a la prioridad referente a la modernización del Estado, concentrando acciones al nivel federal pero que tendrán un reflejo directo en las administraciones estatales y municipales.

- 1.33 El programa propuesto en el presente documento es consistente con la estrategia del Banco para el país ya que contribuiría en forma importante a la modernización del Estado a través de su apoyo a otras reformas institucionales básicas, y complementaría las acciones del gobierno tanto a nivel federal como en los gobiernos subnacionales.

## 2. Proyectos de Modernización del Estado

- 1.34 Como un elemento para coadyuvar al fortalecimiento del proceso de modernización del aparato del Estado, en mayo de 1996, con financiamiento del Banco, se realizó en Brasilia el "Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe" con la participación de Ministros y otras altas autoridades de gobiernos de la región, representantes de entidades multilaterales, de la sociedad civil de la región, consultores y especialistas internacionales en la materia.
- 1.35 Posteriormente, en octubre de 1996, se formuló y aprobó la operación de Asistencia Técnica al Programa de Apoyo a la Modernización del Sector Ejecutivo del Gobierno Federal del Brasil (ATN/SF-5377-BR). La operación se encuentra al final de su ejecución, coordinada por el MARE, a través de la unidad ejecutora creada para tal efecto. Esta operación financió la formulación de planes de acción específicos que contribuyen a la modernización del aparato del Estado a nivel federal. Dichos planes sirvieron de base para el diseño y el dimensionamiento del programa de inversión propuesto en el presente documento. Así mismo, la unidad actualmente responsable por la ejecución de esta asistencia técnica, se encargará de coordinar la ejecución de este programa, para lo cual será fortalecida y ampliada en forma correspondiente. La experiencia adquirida en la ejecución de esta cooperación técnica servirá para la mejor ejecución de este programa propuesto.
- 1.36 A finales de 1995, el Banco aprobó un préstamo de Cooperación Técnica (888/OC-BR), por US\$78 millones, para la modernización tecnológica y fortalecimiento de la capacidad gerencial de la Secretaría de la Receta Federal. El Programa pretende mejorar la recaudación y reducir la evasión fiscal de los tributos federales. Otra operación en esta área, fue el programa de Administración Fiscal Nacional (980/OC-BR), por US\$500,0 millones, aprobada en diciembre de 1996. Este programa está orientado a mejorar la administración tributaria y fiscal de los Estados. Adicionalmente, en febrero de 1997, el Banco aprobó un préstamo de cooperación técnica para mejorar los sistemas de información del Instituto de Planeamiento Económico y Social (IPEA), (991/OC-BR) por US\$25 millones. Dicho proyecto está orientado a fortalecer la capacidad de formulación y evaluación de políticas públicas, con énfasis en el área social, mejorando la base de información. Finalmente, se



encuentra en preparación por el Banco un proyecto de modernización del poder legislativo.

- 1.37 Todas estas operaciones arriba descritas contribuyen y complementan el programa propuesto y las actividades de reforma y modernización del Estado que está siguiendo el gobierno de Brasil. Además, la cooperación técnica, ATN/SF-5377, permitió definir y dimensionar los componentes del programa, que ahora se presenta, y la experiencia adquirida dará una mayor seguridad en su ejecución.

### 3. Actividades de otras entidades

- 1.38 El Banco Mundial (BIRF) está en la etapa de preparación de proyectos en el área de Reforma del Estado en los Estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Mato Grosso do Sul. Estos proyectos serían complementarios a operación propuesta, en virtud de que se enfocan primordialmente en la mejora de la gobernabilidad de los distintos niveles de la administración pública estatal.
- 1.39 El gobierno de Inglaterra ha dado asistencia técnica al MARE en la formulación de estrategias y planos para la reforma administrativa y en la preparación del presente programa. Adicionalmente, está contemplado la continuación de este apoyo durante la ejecución del programa propuesto. A su vez, el gobierno francés viene brindando apoyo técnico en la capacitación de funcionarios del MARE, en administración pública, ha recibido en Francia funcionarios públicos y ha enviado técnicos a Brasil para realizar seminarios sobre la modernización del Estado.

## II. EL PROGRAMA

- 2.1 El programa propuesto está concebido para apoyar el proceso de modernización de la administración pública federal que está siendo implementado por el actual gobierno. La estrategia para llevar a cabo este proceso comprende la reforma institucional; la modernización en la gestión y desarrollo de los recursos humanos; la gestión y tecnología de la información; y la atención al ciudadano. El programa se ejecutará con base en los nuevos marcos legales y propuestas de reestructuración que el gobierno ha venido elaborando.
  - 2.2 El programa cubrirá un período de aproximadamente cinco años, con un costo agregado de US\$180.0 millones de los cuales el Banco financiaría la mitad. Debido a la complejidad de ejecutar reformas organizacionales en un número tan importante de entidades, y dadas las innovaciones institucionales propuestas y la armonía que debe existir entre los avances de cada uno de los subprogramas, se considera conveniente dividir el programa en dos fases, de cerca de tres años la primera y dos la segunda, que serán respaldadas por préstamos separados del Banco de US\$57 y US\$33 millones respectivamente.
  - 2.3 La aprobación de la segunda fase será activada por el cumplimiento de requisitos preestablecidos de desembolso y el logro de progresos en la ejecución del proyecto conforme se describe en el Capítulo III. Esto permitirá evaluar los resultados obtenidos en relación a un conjunto de organismos y ajustar los mecanismos de ejecución, criterios de elegibilidad y los incentivos para la participación de los demás ministerios y entidades descentralizadas, para la segunda etapa.
- A. Objetivos
- 2.4 El objetivo del programa es mejorar el desempeño de la administración pública federal brasileña, buscando aumentar su eficiencia y efectividad en la ejecución de las políticas de gobierno y en el ejercicio de las funciones de su competencia.
  - 2.5 Como resultados del programa, se espera lograr: (i) el aumento de la eficiencia, reducción de costos, y mejor control de resultados de las entidades federales, mediante la revisión de metas institucionales e implementación de nuevas estructuras administrativas; (ii) una mejor gestión y el desarrollo de recursos humanos del gobierno federal; (iii) el perfeccionamiento de sistemas y de recursos tecnológicos de la administración federal; y (iv) una mejor atención al ciudadano y una comunicación más fluida entre el gobierno y la sociedad para consolidar y direccionar la reforma del sector público.
  - 2.6 Los objetivos y metas de ejecución del programa se encuentran en el Marco Lógico y en los "benchmarks" de los anexos I y II.

B. Descripción

- 2.7 Para alcanzar los objetivos señalados, el programa se implantará a través de los siguientes cuatro subprogramas, cuyo costo, por fases, es el siguiente:

<i>Subprograma 1</i>	<i>Subprograma 2</i>	<i>Subprograma 3</i>	<i>Subprograma 4</i>
<b>Reforma Institucional</b>	<b>Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos</b>	<b>Gestión y Tecnología de Información</b>	<b>Atención al Ciudadano</b>
Total US\$48,4	Total US\$19,5	Total US\$62,7	US\$23,9
Fase I: US\$24,6	Fase I: US\$17,0	Fase I: US\$42,0	Fase I: US\$15,9
Fase II: US\$23,8	Fase II: US\$2,5	Fase II: US\$20,7	Fase II: US\$8,0

- 2.8 Los cuatro subprogramas están estrechamente articulados. La reforma institucional en cuanto elevación de la calidad de la administración pública, focalización de sus acciones y separación de las entidades formuladoras de políticas públicas de las que son sus ejecutoras, solo se puede llevar a cabo si cuenta con los recursos humanos y tecnológicos adecuados, lo que supone la implantación de sistemas de información, y de gestión y desarrollo de personal. A su vez todo lo anterior solo tiene sentido si se traduce en mejores servicios para la ciudadanía y en menores costos para el país, lo que significa enfocar en el ciudadano toda la acción estatal y elevar la eficiencia de la administración y gasto públicos.

1. Subprograma de Reforma Institucional (US\$48,4 millones)

- 2.9 Este subprograma estaría conformado por tres componentes, todos ellos dirigidos a apoyar el proceso de racionalización de la administración pública federal. Serán consideradas elegibles entidades pertenecientes a la administración central, autarquías que estén en proceso de transformación en agencias ejecutivas y fundaciones u otras entidades que puedan transformarse en organizaciones sociales.
- 2.10 Los recursos del programa financiarán principalmente los gastos de consultorías para elaborar los diagnósticos de las entidades, el diseño de su planeamiento estratégico y la implantación de los nuevos procesos operativos y de gestión, entre otras actividades. Adicionalmente, se financiará el equipamiento relacionado con la modernización de los sistemas administrativos y la capacitación de los funcionarios.

a. Reestructuración de la Administración Pública Federal (APF)  
(US\$16,9 millones total/fase I US\$9,3 millones)

- 2.11 Este componente pretende apoyar a los Ministerios de la APF en el diseño e implantación de programas de reestructuración interna, a través de la reorganización de su estructura administrativa, la

racionalización de sus actividades y el mejoramiento de sus sistemas gerenciales. En la primera etapa, se incorporarán, alrededor de 5 Ministerios (salud, trabajo, agricultura, transportes y administración ). El MARE ya se actualmente preparando su propia reestructuración, que servirá de antecedente para el diseño y la ejecución de este proceso en los demás Ministerios.

- 2.12 La selección de los Ministerios, ha sido realizada por la Cámara de Reforma del Estado, tomando en cuenta: a) el impacto del ministerio y de sus actividades externas, priorizandose los que tienen mayor incidencia en los sectores sociales; b) el grado de avance de los proceso de cambio institucional y la disposición política de las autoridades correspondientes.
- 2.13 Los proyectos se realizarán siempre en dos etapas: preparación de la reestructuración e implantación de la misma. En la etapa de preparación, se realizarán las siguientes actividades: a) diagnósticos específicos considerando competencias, composición y cantidad de personal, modelo de gestión, costos operativos, y marco legal actual; b) planeamiento estratégico de cada órgano, considerando la definición de su misión, objetivos, metas, estrategias e indicadores de medición; c) propuesta de dotación de cantidad de personal y su perfil; d) definición de los procesos de trabajo y las correspondientes unidades organizacionales; e) conformación de un sistema de participación y de cambio de actitud laboral; f) propuesta de un sistema de incentivos; g) lineamientos para el mejoramiento de los procesos de gestión y del marco legal; y h) propuestas de indicadores de desempeño para cada órgano.
- 2.14 La etapa subsiguiente implicaría la implantación de las propuestas de reestructuración definidas anteriormente, incluyendo: a) la implementación de los nuevos procesos de trabajo; b) la capacitación de los recursos humanos; c) la instrumentación de las nuevas técnicas de gestión; y d) la aplicación de sistemas de control del proceso de trabajo y de los indicadores de desempeño o de calidad. A partir de la evaluación de las experiencias de esta primera etapa y, en su caso, de la adaptación de las mismas, se extenderá el proceso de reestructuración a los demás Ministerios de la APF, en la segunda fase de ejecución de este programa.

b. Implantación de Agencias Ejecutivas

(US\$14,4 millones total/fase I US\$7,0 millones)

- 2.15 Las agencias ejecutivas constituyen el modelo institucional propuesto para entidades que ejecutan actividades exclusivas del Estado, pero, de forma descentralizada.
- 2.16 El programa apoyará la reestructuración de autarquías y fundaciones públicas y su eventual transformación en agencias ejecutivas, que se administren por medio de contratos de gestión con los

ministerios cabezas de sector. Ocho entidades 2/ han sido identificadas como candidatas para su transformación en agencias ejecutivas en la primera fase del programa; y otras cinco están previstas para la siguiente fase. Estas entidades deberán realizar previamente su planeamiento estratégico, preparándose también para establecer un Contrato de Gestión con el respectivo Ministerio supervisor. Además deberán estar técnicamente habilitadas para ejercer crecientes niveles de autonomía de gestión, especialmente en las áreas de recursos humanos, servicios generales, presupuesto y administración financiera. La conformación de estas agencias demandará modificaciones en el marco legal vigente, ya que deberán contar con mayor flexibilidad y autonomía en su gerenciamiento.

- 2.17 Para lo anterior, el componente comprende: (i) el diseño de la planeación estratégica de cada entidad seleccionada; (ii) la elaboración del contrato de gestión entre ésta y el ministerio correspondiente; (iii) la implementación del modelo institucional y de estructuras organizacionales; (iv) la ejecución de un plan continuo de capacitación para técnicos y gerentes acordes al nuevo modelo de gestión; (v) la concepción y instalación de nuevos instrumentos de gestión, implicando en mejoras en el perfil tecnológico.

c. Implantación Organizaciones Sociales

(US\$17,1 millones total/fase I US\$8,3 millones)

- 2.18 Este componente tiene por objeto apoyar la transformación de organismos públicos estatales, responsables de ejecutar actividades educativas, culturales, de investigación, de salud, y de asistencia social, en Organizaciones Sociales, es decir, en entidades privadas sin fines de lucro, capacitadas para establecer Contratos de Gestión con el Poder Ejecutivo, y para recibir recursos públicos. La separación de estos organismos de la administración pública implicará profundos cambios culturales, y en la asimilación de un padrón de gestión similar al de las empresas privadas. El conocimiento del mercado y de la clientela exigirán la asimilación de nuevas habilidades gerenciales, metodologías de apropiación de costos, además de la capacitación requerida para la elaboración y seguimiento de los Contratos de Gestión.
- 2.19 En el caso de las Organizaciones Sociales, los proyectos de fortalecimiento y de apoyo a su implantación consisten en: (i) el diseño de la planeación estratégica de cada entidad seleccionada; (ii) la elaboración de su estatuto social; (iii) la elaboración del contrato de gestión entre ésta y el ministerio correspondiente;

---

2/ Departamento Nacional de Pesquisa Mineral; D.N. de Estradas de Rodagem; Instituto Nacional do Seguro Social; Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis; Instituto Nacional da Propriedade Industrial; Instituto Nacional de Metrologia y Qualidade Industrial; Agencia Brasileira de Cooperação; Vigilância Sanitária y Defesa Agropecuaria.

(iv) la implementación del modelo institucional y de estructuras organizacionales; (v) la ejecución de un plan continuo de capacitación; (vi) el diseño y ejecución de un sistema de gerenciamiento de recursos humanos; y (vii) diseño e implantación de sistemas de información y control de gestión.

- 2.20 El objetivo de estas actividades sería de apoyar el reordenamiento de las actuales entidades públicas de forma tal que puedan operar con éxito como entidades no-estatales sin fines lucrativos. Sin embargo, se buscará incrementar la participación de los ingresos propios en su presupuesto, y garantizar una elevación substantiva en los niveles de calidad y cobertura de los servicios que otorguen.
- 2.21 Para la primera fase del programa se seleccionaron 10 organismos públicos que han demostrado un gran interés en transformarse en organizaciones sociales. El inicio de la segunda fase se hará en función de los avances y del balance que se haga de este proceso, pretendiéndose alcanzar aproximadamente un total de 17 al final del programa.

2. Subprograma de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos  
(US\$19,5 millones)

- 2.22 La conformación de una administración pública gerencial requiere de una adecuada política de gestión y de desarrollo de su principal recurso, lo que supone necesariamente, la profesionalización del servidor público. Con este subprograma se pretende apoyar el diseño e instrumentación de esta nueva política, considerando la urgencia de desarrollar nuevas habilidades y conocimientos técnicos y, por el otro, la importancia de establecer relaciones laborales participativas.
- 2.23 El subprograma se implementará a través de cuatro componentes: i) sistema integrado de gestión del personal civil de la APF; ii) estudios de carreras públicas y regímenes de trabajo; iii) fortalecimiento del centro de información en administración pública de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y; iv) capacitación para profesionales del área de seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Policía.
- 2.24 Los recursos de este subprograma se utilizarán para financiar: i) contratación de consultorías para diseñar el nuevo sistema de gestión y desarrollo de personal, el de carreras y regímenes laborales, y el curriculum para la capacitación policial; ii) equipo y sistemas de informática; iii) capacitación del personal en los nuevos sistemas; y iv) adquisición de materiales didácticos y de investigación relacionados con la administración pública.

a. Sistema de administración de recursos humanos  
(US\$8,6 millones total/fase I US\$7,6 millones)

- 2.25 Este componente apoyará el desarrollo e implantación de un sistema informatizado para la administración de los recursos humanos de la APF. El actual sistema de gestión de personal se dedica exclusivamente a la elaboración de la nómina y al pago mensual más de un millón de personas. El nuevo sistema complementa el existente, con informaciones gerenciales indispensables a la adecuada gestión de personal, contemplando la implantación progresiva de los siguientes módulos: i) gestión de las estructuras organizacionales; ii) remuneraciones y gastos con el personal; iii) análisis salarial y nómina; iv) catastro administrativo de personal; v) selección de personal; vi) administración de carrera; vii) evaluación de desempeño; viii) capacitación; ix) planeación institucional; x) desarrollo y soporte administrativo; y xi) jubilación y pensiones.

b. Definición de carreras públicas y regímenes de trabajo  
(US\$1,0 millones total)

- 2.26 Los sistemas de carreras administran la vida funcional de más de 560,000 funcionarios federales distribuidos en cerca de 4,300 cargos públicos. Este componente apoyará la realización de estudios que analicen el sistema actual de carreras y cargos en su estructura de incentivos, su marco institucional, su flexibilización, simplificación y articulación con el nuevo esquema de agencias ejecutivas y organizaciones sociales. En el área de estructura de incentivos se estudiarán propuestas de estructuras de remuneración para los diferentes niveles (pagos fijos vs variables etc), las políticas de promoción y la relación de los salarios públicos con las remuneraciones vigentes en el sector privado para darle mayor transparencia a las remuneraciones públicas. En la revisión del marco institucional se estudiará la factibilidad de la posible separación de las funciones de definición de políticas, de supervisión del sistema y de su financiamiento.
- 2.27 En cuanto a la flexibilización del sistema de carreras, se presentarán propuestas alternativas para la movilidad de los recursos humanos en la APF (tales como entrada lateral, rangos salariales etc). Los estudios también cubrirán, entre otros, aspectos relativos al mejoramiento de los esquemas de reclutamiento y retención de personal, la capacitación y entrenamiento, y la estructuración y factibilidad de un cuerpo gerencial (tipo "Senior Executive Service"). Por último, se considerará el ordenamiento de los sistemas de salud para los empleados de la APF, como un importante estímulo para atraer a profesionales de alto nivel al aparato de Estado.

c. Fortalecimiento del Centro de Documentación e Información de la ENAP (US\$800,0 mil total/fase I US\$600,0 mil)

- 2.28 El fortalecimiento del Centro de Documentación de la ENAP se debe a la carencia que tiene el país de una infraestructura informativa, en materia de administración pública, que permita apoyar la producción y difusión de información y tecnologías en este campo. La ENAP, por su articulación con el MARE y su proyección nacional, es el ente más apropiado para el acopio y la difusión de informaciones especializadas en administración y gestión pública. Por lo anterior, se pretende adquirir los materiales necesarios para actualizar su centro de documentación e información, transformándolo en un centro de excelencia y de consulta en la materia. En este proyecto también se financiará publicaciones especializadas en administración pública, que servirían como material de difusión y de apoyo en el área.

d. Formación de cuadros para la seguridad pública (US\$9,1 millones total/fase I US\$7,8 millones)

- 2.29 La seguridad pública, es una área considerada como prioritaria por la ciudadanía de Brasil. La preocupación de la sociedad no se restringe a la violencia en el país, sino también con el comportamiento de la policía en su esfuerzo de controlar dicha violencia. Las fuerzas policiales se vienen enfrentando a nuevos tipos de crímenes para los cuales no están preparadas. El entrenamiento de las policías federal y estatal se hace en base a curricula anticuada, habiendo poca coordinación entre las academias estatales y la nacional.
- 2.30 Este componente financiará consultorías para el diseño y la implantación de un nuevo curriculum básico, que sería utilizado en las academias federales y estatales de policía; así como el material didáctico y la capacitación de profesores. El nuevo currículo enfatizará cursos sobre derechos humanos y organización comunitaria, entre otros. El componente además financiará equipo para la preparación y difusión de cursos por video en las academias estatales.

3. Subprograma de gestión y tecnología de la información (US\$62,7 millones)

- 2.31 El objetivo general de este subprograma es el de apoyar el proceso de informatización de la Administración Pública Federal, a través del establecimiento de políticas, directrices y normas para una gestión integrada de la información de la APF y de la implantación de la infraestructura y de los recursos tecnológicos necesarios a la modernización del aparato del Estado.



2.32 Los 10 proyectos que componen este subprograma han sido agregados en tres componentes:

a. Planificación de la informatización y desarrollo de Recursos Humanos  
(US\$10,7 millones total/fase I US\$6,4 millones)

(i) Planificación estratégica de la informatización  
(US\$3,2 millones total/fase I US\$1,7 millones)

2.33 Este proyecto se destina a realizar un inventario de los equipos de información e informática existentes y determinar sus costos a fin de racionalizar las futuras adquisiciones de equipos y el uso de los equipos disponibles. Para esto se contratará una consultoría especializada.

(ii) Desarrollo y profesionalización de Recursos Humanos  
(US\$7,5 millones total/fase I US\$4,7 millones)

2.34 Dentro de este proyecto se contratarán consultorias para: a) identificar los recursos humanos en el área de información e informática de la APF a través de un censo; b) definir el perfil profesional requerido en el área; c) establecer directrices de reclutamiento, contratación y remuneración; y d) elaborar una plan de formación, capacitación y desarrollo para dicho personal.

b. Infra-estructura y normatización tecnológica  
(US\$15,8 millones total/fase I US\$11,7 millones)

(i) Red de Gobierno  
(US\$11,2 millones total/fase I US\$8,9 millones)

2.35 Con este proyecto se busca implantar una infraestructura física, integrada por equipos de informática y telecomunicaciones, interconectando las instituciones del gobierno a través de una red nacional basada en sistemas abiertos. Para lograr estos objetivos se financiará: a) consultorías que definan y dimensionan la infraestructura de comunicación necesaria para la Red de Gobierno; y b) la adquisición de los equipos necesarios para la infraestructura inicial de la Red.

(ii) Normas y estándares tecnológicos  
(US\$4,6 millones total/fase I US\$2,8 millones)

2.36 Tiene como objetivo principal definir el modelo de gestión para la tecnología de información de la APF. Con recursos del programa se financiarán principalmente tres actividades: a) elaboración de las especificaciones técnicas del Perfil OSI (Open System Interconnection - estándares y normas para la conexión de redes y sistemas); b) elaboración de una guía de referencia para la implantación de sistemas de información; y c) implementación de un programa de certificación de software's.

c. Gestión y Difusión de la Información

(US\$36,2 millones total/fase I US\$23,9 millones)

(i) Compatibilización e integración de los sistemas informatizados de la APF

(US\$3,1 millones total/fase I US\$2,4 millones)

2.37 Este proyecto apoyara el proceso de integración de los principales sistemas de información del Gobierno Federal, y la estructuración, desarrollo e implantación de un sistema único para el almacenamiento y recuperación de informaciones gerenciales.

(ii) Integración de los sistemas nacionales de información de justicia

(US\$7,4 millones total/fase I US\$5,3 millones)

2.38 El objetivo es apoyar la creación de un sistema de informaciones de criminales y penitenciarios, a nivel nacional. Se persigue integrar sistemas de datos, que hoy se encuentran en distintos Estados y diferentes entidades gubernamentales, a través de una red nacional de informaciones. El programa financiaría la contratación de consultorías y la adquisición de equipo para: i) la automatización de bancos de datos estatales; ii) la creación de un índice nacional que permite consultas por nombres y de armas registradas o tomadas por la policía; iii) el diseño e instalación de una red de sistemas de información; y iv) la creación de un catastro de usuarios del índice para asegurar la confidencialidad y seguridad del sistema.

(iii) Difusión de informaciones de la APF

(US\$3,8 millones total/fase I US\$2,5 millones)

2.39 El proyecto de difusión de la información financiará la contratación de consultorías para: a) realizar el inventario de las bases de datos del gobierno; b) implementar el diccionario de datos y el directorio de bases de datos del gobierno; c) adoptar la documentación digital en la APF; y d) elaborar el 'thesaurus' y otros instrumentos de indexación de la información de la APF.

(iv) Red de difusión de informaciones del IBGE

(US\$8,5 millones total/fase I US\$5,3 millones)

2.40 Este proyecto complementará las acciones que se realizarán con el préstamo 991/OC-BR que le fue otorgado al IPEA y esta dirigido a aumentar el nivel de accesibilidad a los sistemas de información que están disponibles en la red del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE. En este sentido, pretende reducir el intervalo entre el tiempo de generación y el de difusión de la información, controlar el acervo de datos del IBGE, otorgar medios efectivos para la difusión de estos datos, y garantizar el acceso de los ciudadanos, en todo el territorio nacional. Para eso el proyecto financiará la contratación de consultorías para diseñar el sistema de difusión de informaciones, desarrollar mecanismos de

acceso al banco de datos del IBGE, e implantar una estructura descentralizada para la difusión de las informaciones.

- (v) Modernización tecnológica del Ministerio de Relaciones Exteriores  
(US\$8,3 millones total/fase I US\$4,9 millones)

2.41 Este proyecto está relacionado con una cooperación técnica que el Banco tiene con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y pretende ampliarlo considerando la modernización de los sistemas de información. Sus objetivos son: a) completar el proceso de informatización, ya iniciado; b) optimizar las comunicaciones dentro del MRE; c) mejorar los servicios consulares y de asistencia al ciudadano brasileño en el exterior; y d) modernizar las representaciones del país en el exterior consideradas estratégicas. Para estos fines, el proyecto financiará la adquisición de equipos, la contratación de consultorías y la capacitación de personal.

- (vi) Informatización del sistemas de compras de la APF  
(US\$5,1 millones total/fase I US\$3,5 millones)

2.42 Este proyecto tiene como objetivo promover el desarrollo de las actividades relacionadas con las compras y contrataciones de servicios gubernamentales. En particular se busca: a) desburocratizar los procedimientos de las licitaciones; b) aumentar la transparencia en las compras y contrataciones del gobierno; c) viabilizar la padronización de bienes y servicios de naturaleza común; y d) reducir los costos de las licitaciones y contrataciones, a través del registro de precios pagados por el gobierno. Para estos fines se financiará la contratación de consultorías para implantar: el catalogo de materiales y servicios, el catastro de proveedores, el sistema de difusión electrónica de licitaciones y el de registro integrado de precios.

4. Subprograma de Atención al Ciudadano (US\$23,9 millones)

2.43 El subprograma de atención al ciudadano tiene como propósito cumplir con uno de los principios más importantes de la reforma de la administración pública: transformar al ciudadano en el principal foco de atención del Estado, garantizando, a la vez, una comunicación transparente y fluida entre gobierno y sociedad. Para lo anterior, este subprograma contará con tres componentes: i) centros de servicios integrados de atención a la ciudadanía (SACs); ii) comunicación social; y iii) innovación y preparación de proyectos en el área de ciudadanía y modernización del estado.

- a. Centros de Servicios Integrados de Atención al Ciudadano  
(US\$13,7 millones total/fase I US\$8,8 millones)

2.44 Este componente permitirá la expansión de una experiencia de gran éxito en materia de proveer servicios del estado a los ciudadanos. Se apoyará la implantación de centros de Servicios de Atención al Ciudadano (SACs) en diferentes estados. El SAC es un centro que

reúne en un mismo lugar una serie de servicios públicos demandados por los ciudadanos - por ejemplo, emisión de documentos de identificación, licencia de manejo, certificados de registros empresariales, pagos de impuestos, etc. La implementación de un SAC, exige el diseño de los procesos de tramitación, capacitación de los servidores públicos, e implantación de mecanismos de retroalimentación del público cliente de dichos SAC's. SACs ya han sido implementados por los gobiernos estatales - de Bahía, Santa Catarina, Maranhão y Paraná - y han recibido una recepción muy positiva por el público.

- 2.45 Basado en un análisis de estos SACs existentes y en la formulación de un menú de "best practices" a nivel nacional, este componente financiará la contratación de consultorías, la adquisición de equipos y la capacitación de personal para apoyar la implantación de SACs en estados seleccionados. El proyecto sería desarrollado conjuntamente con los gobiernos locales, quienes aportarían los edificios, personal y parte del equipo como contrapartida.

b. Comunicación social

(US\$5,2 millones total/fase I US\$4,1 millones)

- 2.46 Este componente se refiere al desarrollo de una estrategia de comunicación social que pretende informar y atender a la ciudadanía en todo lo relacionado con la reforma de la administración pública. Uno de sus objetivos es tener la opinión pública como el principal indicador del éxito de la reforma y como uno de los elementos fundamentales para redireccionarla, si fuese necesario. El proyecto tiene dos poblaciones-objetivo: los servidores públicos como agentes fundamentales del cambio que requieren conocer y participar en la reforma, y la sociedad, a través de instituciones y grupos representativos, para que actúen como agentes activos, que hagan viables los cambios institucionales/legales requeridos.
- 2.47 El proyecto financiaría la difusión sobre los avances y proyectos de la reforma, encuestas de opinión sobre la prestación de los servicios públicos, y de comunicación con sus propios funcionarios, entre otras actividades.

c. Innovación y preparación de proyectos en el área de ciudadanía y modernización del Estado

(US\$5,0 millones total/fase I US\$3,0 millones)

- 2.48 Este componente pretende consolidar la participación de la sociedad civil en la elaboración de estudios estratégicos y propuestas de proyectos de inversión orientados a la reforma del Estado. En este sentido, el Programa financiará: (i) apoyo al Consejo de Reforma del Estado en su programa de preparación de estudios y convocación de audiencias públicas; y (ii) preparación de estudios y proyectos de inversión propuestos por otras entidades públicas o por organizaciones de la sociedad civil, en el área de ciudadanía y modernización del Estado.

- 2.49 El Programa apoyará la elaboración de foros públicos, estudios y/o propuestas sobre la articulación Estado/Sociedad Civil, seguridad pública y ciudadanía, desarrollo y participación de la sociedad en el proceso de elaboración y control de políticas públicas, mecanismos de evaluación social, rendición de cuentas de los representantes frente a los representados, y participación en las tomas de decisiones estratégicas.

C. Costos y Financiamiento del Programa

1. Costos por subprograma y por fase

- 2.50 Los costos de inversión previstos para los sub-programas en las dos fases son los siguientes :

Cuadro Síntesis de Costos por Componentes y etapas			
Subprogramas/Componentes	Fase I	Fase II	Total
<b>1. Subprograma de Reforma Institucional</b>	<b>24.600</b>	<b>23.800</b>	<b>48.400</b>
1.1 Reestructuración de la APF	9.300	7.600	16.900
1.2 Apoyo a la implantación de Agencias Ejecutivas	7.000	7.400	14.400
1.3 Apoyo a implantación de Organizaciones Sociales	8.300	8.800	17.100
<b>2. Subprograma de Gestión e Desarrollo de Recursos Humanos</b>	<b>17.000</b>	<b>2.500</b>	<b>19.500</b>
2.1 Administración de RRHH en la APF	7.600	1.000	8.600
2.2 Definición de Careras y Regímenes de Trabajo	1.000	0	1.000
2.3 Formación de Cuadros para la Seguridad Pública	7.800	1.300	9.100
2.4 Centro de Informaciones en Adm. Pública de la ENAP	600	200	800
<b>3. Subprograma Gestión y Tecnología de la Información</b>	<b>42.000</b>	<b>20.700</b>	<b>62.700</b>
3.1 Planeamiento y Desarrollo de RRHH	6.400	4.300	10.700
3.1.1 Planeamiento para la Gestión y Tecnología de la Información	1.700	1.500	3.200
3.1.2 Profesionalización y Desarrollo de RH	4.700	2.840	7.500
3.2 Infraestructura y Normatización Tecnológica	11.700	4.100	15.800
3.2.1 Red de Gobierno	8.900	2.300	11.200
3.2.2 Normas y Patrones Tecnológicos	2.800	1.800	4.600
3.3 Gestión y Difusión de la Información	23.900	12.300	36.200
3.3.1 Compatibilización de los Sistemas Informatizados	2.400	700	3.100
3.3.2 Sistema Integrado Nacional de Informaciones de Justicia	5.300	2.100	7.400
3.3.3 Difusión de Información	2.500	1.300	3.800
3.3.4 Red de Difusión de Informaciones del IBGE	5.300	3.200	8.500
3.3.5 Modernización Tecnológica del MRE	4.900	3.400	8.300
3.3.6 Informatización del Sistema de Compras	3.500	1.600	5.100
<b>4. Subprograma de Atención al Ciudadano</b>	<b>15.900</b>	<b>8.000</b>	<b>23.900</b>
4.1 Servicio Integrado de Atención al Ciudadano	8.800	4.900	13.700
4.2 Comunicación Social	4.100	1.100	5.200
4.3 Estudios en el Area de Modernización del Estado	3.000	2.000	5.000
<b>Total ( Costos Directos)</b>	<b>99.500</b>	<b>55.000</b>	<b>154.500</b>

## 2. Costos y financiamiento

- 2.51 El costo total de la primera etapa del programa se estima en el equivalente de US\$114 millones, de los cuales el Banco financiará la mitad, es decir US\$57 millones. El préstamo provendrá de los recursos del Capital Ordinario. La contrapartida local provendrá de los recursos del tesoro nacional y estarán asignados en el presupuesto federal. El siguiente cuadro muestra el resumen de los costos de las dos etapas del programa:

CATEGORIAS	FASE I			FASE II			TOTAL	
	BID	Local	Subtotal	BID	Local	Subtotal	US\$	%
1. Admin. y Supervisión	2.000	5.100	7.100	1.300	3.000	4.300	11,400	6
2. Costos Directos	53.000	46.500	99.500	29.700	25.300	55.000	154,500	86
2.1 Reforma Institucional	16.900	7.700	24.600	16.300	7.500	23.800	48,400	27
2.2 Recursos Humanos	9.300	7.700	17.000	1.800	700	2.500	19,500	11
2.3 Recursos Logísticos	18.000	24.000	42.000	8.900	11.800	20.700	62,700	35
2.4 Atención al Ciudadano	8.800	7.100	15.900	2.700	5.300	8.000	23,900	13
3. Costos y financiamiento	570	4.650	5.220	300	2.000	2.300	7,520	4
3.1 Inspección y Vigilancia	570	0	570	300	0	300	870	0
3.2 Intereses	0	4.200	4.200	0	1.800	1.800	6,000	3
3.3 Comisión de Crédito	0	450	450	0	200	200	650	0
4. Imprevistos	1.430	750	2.180	1.700	2.700	4.400	6.580	4%
<b>Total</b>	<b>57.000</b>	<b>57.000</b>	<b>114.000</b>	<b>33.000</b>	<b>33.000</b>	<b>66.000</b>	<b>180.000</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>64</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>36</b>	<b>100</b>	

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. El Prestatario y el Ejecutor

- 3.1 El prestatario del financiamiento propuesto será el Gobierno Federal. El Organismo Ejecutor del Programa será el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE), a través de su Secretaría de Articulación Institucional (SAI), la cual tendrá la responsabilidad de coordinar, tanto al interior del MARE como con las demás instituciones del gobierno federal y los otros niveles de gobiernos, las actividades previstas en el Programa.
- 3.2 La Secretaría de Articulación Institucional (SAI), es parte integrante de la estructura administrativa interna del MARE. Sus funciones y atribuciones, definidas por ley, son de coordinar las actividades de articulación y cooperación institucional, técnica y financiera, en el ámbito del MARE, entre los órganos de la Administración Pública Federal y entidades nacionales e internacionales relacionadas con la reforma y la modernización del Estado. Entre estas actividades se encuentra la coordinación de la Cooperación Técnica no reembolsable con el BID, y la del Programa que ahora se presenta.

#### B. Unidad central responsable de la ejecución del programa

- 3.3 Para la ejecución del programa el MARE constituirá formalmente una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) subordinada al SAI, responsable de la coordinación, planeación, ejecución, supervisión y evaluación de todas las actividades previstas en el mismo.
- 3.4 En la medida que gran parte de estas actividades se realizarán al interior de otras dependencias e, incluso, de otros niveles de gobierno, la UEP establecerá esquemas de coordinación y compromisos formales de ejecución que garanticen una adecuada utilización de los recursos. La estructuración de la UEP será realizada a partir de la unidad ya en operación, responsable por la cooperación técnica con el Banco (ATN/SF-5366-BR).
- 3.5 La dirección estratégica del programa será realizada por el Colegiado del MARE, el cual incluye los secretarios de las principales unidades del ministerio. El Colegiado será responsable de aprobar el presupuesto presentado por el Director Nacional del Proyecto y sus avances, los informes de actividades del programa y, finalmente, someterá al Ministro del MARE las decisiones estratégicas de coordinación y ejecución del programa.
- 3.6 La estructura de la UEP incluirá: (1) un Director Nacional del Proyecto que es el responsable por la ejecución de las decisiones del Colegiado y del acompañamiento permanente del desarrollo de las actividades del programa; (2) un Asesor Técnico para apoyar la supervisión técnica de los proyectos; (3) un Coordinador de Planeación y Administración de Proyectos con la responsabilidad de

colaborar en el planeamiento general del programa; (4) un Coordinador Técnico, responsable de coordinar, planear, supervisar y evaluar los aspectos técnicos de la ejecución de las actividades programadas en cada uno de los proyectos, supervisar los coordinadores de los Subprogramas, y a las unidades co-ejecutoras; (5) un Coordinador Administrativo-Financiero; (6) cuatro Coordinadores de Subprogramas con la responsabilidad directa por el seguimiento técnico de la ejecución de cada uno; (7) un Gerente de Recursos Humanos; un Gerente Financiero; y (8) un Gerente de Compras.

- 3.7 Se estima que la UEP central requerirá de un financiamiento total de US\$11,4 millones para los cinco años de ejecución del programa, de los cuales el Banco financiará US\$3,3 millones. El financiamiento del Banco se utilizará para contratar asesoría técnica externa al MARE y la adquisición de equipos necesarios para el funcionamiento de la UEP. **La creación de esta unidad constituye condición previa al primer desembolso.**

C. Organismos participantes

- 3.8 El programa propuesto estará bajo la coordinación general del MARE. Sin embargo, las actividades de algunos componentes serán realizadas por un conjunto de entidades de la Administración Pública Federal, y por Estados, además del propio MARE. En este sentido se conformarán Unidades de Ejecución en cada entidad beneficiaria del programa.
- 3.9 Cada una de las entidades participantes deberán conformar las respectivas unidades ejecutoras de tal forma de garantizar el cumplimiento técnico y administrativo de sus proyectos, y cumplir cabalmente con el Reglamento Operativo del Programa. En ese sentido, estas unidades deberán, al menos, contar con un área de seguimiento técnico y otra responsable de los aspectos administrativos y financieros.
- 3.10 Como responsable único, frente al BID, en la ejecución del programa, el MARE supervisará y evaluará la ejecución de todos los proyectos que se realicen con recursos del este programa y apoyará a los demás organismos y gobiernos, con asistencia técnica y capacitación a fin de garantizar una adecuada y transparente utilización de estos recursos. **El Reglamento Operativo del Programa que se encuentra en los archivos técnicos del Banco, deberá ser puesto en vigencia como condición previa al primer desembolso.**

D. Ejecución de los Subprogramas

1. Subprograma de Reforma Institucional

- 3.11 Sí bien, la Cámara de la Reforma del Estado ha establecido las prioridades para la reestructuración de los Ministerios y entidades



de la administración federal, su adhesión al programa es voluntaria. Las entidades que deseen apoyo técnico para efectuar su reestructuración estratégica, deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en el Reglamento Operativo y seguir sus directrices metodológicas. Los criterios básicos de elegibilidad para la participación de entidades públicas en el programa son los siguientes:

a. Criterios de elegibilidad

- (i) comunicación formal del Ministerio correspondiente, al MARE solicitando su inclusión en el programa;
- (ii) en el caso de fundaciones o autarquías, un protocolo de intenciones firmado por el responsable de entidad, el ministro del sector y el MARE;
- (iii) en el caso de los ministerios, para pasar de la etapa de diseño a la implantación, serán elegibles aquellos que cuenten con su Plan de Reestructuración aprobado por la Cámara de Reforma del Estado;
- (iv) en el caso de las organizaciones sociales y agencias ejecutivas, para pasar de la etapa de preparación a la de implantación, serán elegibles aquellas entidades que cuenten con el marco jurídico apropiado para su pleno funcionamiento;

- 3.12 La operacionalización de las actividades de reestructuración se hará con la constitución, en cada ministerio o entidad, de un equipo encargado de los trabajos de reestructuración, formado por funcionarios del órgano. Estos equipos de trabajo actuarán como grupo de gestión y implantación del proyecto en cada Ministerio. Tendrán atribuciones de coordinación, supervisión de las consultorías de apoyo que se contraten para asesorar su proceso de cambio. Estos grupos proponen los términos de referencia (basados en los modelos y parámetros metodológicos establecidos por el MARE en común acuerdo con el Banco), participan de su contratación.
- 3.13 La ejecución de este componente contará con el apoyo técnico de una firma de consultoría que se encargará de reforzar la coordinación y la supervisión técnica sobre las entidades participantes, además de realizar la evaluación correspondiente.
- 3.14 El MARE ha desarrollado una metodología de orientación para la preparación de los planes de reestructuración. Dicha metodología establece que los proyectos se ejecutarán en dos etapas: en la primera se prepararan los planes de reestructuración, con eliminación de funciones u organismos, o su transformación en Agencias u Organizaciones Sociales, y otras definiciones que requieran decisiones políticas de alto nivel o transformaciones legales. Una vez que estas decisiones hayan sido asumidas, o las modificaciones legales realizadas, es que se entraría a la segunda

fase de la consultoría, relacionada con la implantación de sistemas y otros cambios estructurales y organizacionales. En el caso de los órganos que serán transformadas en Organizaciones Sociales, y/o Agencias Ejecutivas la etapa de implantación solo será financiada después de la presentación del correspondiente marco jurídico apropiado de dichas organizaciones.

- 3.15 Se estima un período aproximado de 18 meses para elaborar e implementar un proyecto de reestructuración institucional en un Ministerio, o para transformar una Fundación o Autarquía en Agencia Autónoma u Organización Social, y el objetivo a alcanzar en la primera fase es que 5 Ministerios, 8 Agencias y 10 Organizaciones estén involucradas en el programa, y que sus proyectos de reestructuración o conformación se encuentren en marcha.

2. Subprograma de gestión y desarrollo de recursos humanos

a. Sistema Integrado de Administración del Personal Civil de la APF (SIAPE)

- 3.16 Para la ejecución de este componente serán contratadas consultorías especializadas y se desarrollarán cuatro actividades principales. La primera corresponde al diseño e implantación del prototipo del SIAPE, en el MARE. La segunda, al desarrollo de los módulos para administración de estructuras, salarios y recursos humanos. La tercera, comprende la implantación operacional de los demás módulos y a la capacitación de los usuarios del SIAPE. Finalmente, se instalarán el "hardware" y el "software" definitivos de base.

b. Sistemas de Carreras y Seguridad Social APF

- 3.17 Para el estudio y diseño de propuestas sobre el sistema de carreras en la APF, la coordinación del programa seleccionará y contratará, servicios de consultoría para su ejecución. Dichas consultorías deberán recatar toda la información sobre cuadros, carreras y respectivas remuneraciones, elaborar propuestas de reestructuración, considerando las funciones técnicas y gerenciales que deben ser revitalizadas o creadas y las de apoyo, que pueden ser eliminadas. Además se harán estudios de mercado para proponer tabuladores salariales competitivos con el sector privado, en los escalones superiores. Consultorías afines deberán ser contratadas para evaluar los actuales seguros de salud y proponer alternativas para los empleados de la APF, que sean cofinanciadas y se transformen en un estímulo para atraer personal de alto nivel.

c. Fortalecimiento del Centro de Documentación de la ENAP

- 3.18 Para el fortalecimiento del Centro de Documentación de la ENAP, esta conformará con su propio personal y un asesor técnico un grupo de trabajo para la adquisición de los materiales y del equipo de apoyo, que ya fueron definidos en el marco de la cooperación técnica, y para seleccionar las líneas de publicación que serán desarrolladas.

d. Formación de cuadros para Seguridad Pública

- 3.19 Este componente será ejecutado por una unidad conformada al interior del Ministerio de Justicia. El plan de acción será implementado por dos agentes: el Departamento de Asuntos de Seguridad Pública, se encargará de las academias de policía de los Estados, y el Departamento de Policía Federal coordinará su propia academia. Los dos agentes pertenecen al Ministerio de Justicia y participarán en la unidad mencionada.
- 3.20 Las unidades anteriores se encargarán de la selección y contratación de las consultorías responsables de elaborar el nuevo curriculum de formación profesional de dichas academias y de diseñar e implantar los mecanismos de articulación entre las mismas, de acuerdo a los términos de referencia acordados y deberán cumplir con los siguientes criterios de elegibilidad:

a. Criterios de elegibilidad

- (i) para la ejecución de este componente, el Ministerio de Justicia deberá firmar un convenio con el MARE comprometiéndose a seguir lo estipulado en el Reglamento Operativo;
- (ii) para el proyecto de fortalecimiento de las academias de los Estados, estas deberán firmar un protocolo de intención con el Ministerio de Justicia, en el cual se estipulará el compromiso de implantar el curriculum básico para la formación de policías y de participar en el establecimiento de una Red de comunicación entre las academias.

3. Subprograma de gestión y tecnología de la información

- 3.21 Los instrumentos de gestión de todos los proyectos de este subprograma requieren de la contratación de consultorías especializadas, tanto a nivel nacional como internacional. Estos serán los responsables de poner en marcha los primeros módulos de las redes, que ya están siendo implantadas, y preparar las licitaciones y los detalles finales de cada uno de los proyectos. A partir de las licitaciones se contratarán las consultorías que se harán responsables de la gestión de los proyectos y del control de su ejecución. Los contratos harán obligatorios el cumplimiento de metas prefijadas, y los pagos solo serán efectuados después de la evaluación de la unidad ejecutora del programa.
- 3.22 Las empresas consultoras que ganen las licitaciones para la gestión de cada proyecto, deberán presentar las respectivas metodología de control y de ejecución, apoyadas en software que responda a las especificaciones que los proyectos requieren. Tales metodología, asociadas a los instrumentos aplicativos, permitirán seguir las diferentes etapas de ejecución, evaluarlas, e informar al personal de la Secretaría y de la UEP sobre su evolución.

- 3.23 Los proyectos deberán contar con niveles de evaluación diferenciados, que serán establecidos en los Ministerios participantes y en la UEP central. Al interior del MARE se contará con el apoyo de la Comisión de Coordinación del Sistema de Información del Sector Público (SISP), conformada por representantes de todos los Ministerios. Dicha Comisión dispone de grupos técnicos que estudian y emiten parecer sobre los proyectos presentados.
- 3.24 En los proyectos bajo responsabilidad del IBGE, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Justicia, se conformarán en cada uno de ellos unidades de ejecución. En el caso de Relaciones Exteriores, solamente se consolidará la unidad que ya existe para otro proyecto a fin del Banco; en Justicia será la misma unidad responsable de los proyectos de fortalecimiento de las Academias de Policía. Estas unidades estarán estrechamente articuladas con la central y se les transferirá recursos en función del cumplimiento de los planes de acción respectivo. Para la transferencia de recursos del IBGE, se firmará un contrato con el MARE especificando el compromiso de las partes en la ejecución, seguimiento y evaluación de dicho proyecto en conformidad con el Reglamento Operativo. No se requieren convenios entre el MARE y las otras instituciones debido a que son del Gobierno central.

#### 4. Subprograma de Atención al Ciudadano

- 3.25 El componente de los SACs será ejecutado por los Estados; consultores contratados y supervisados por el equipo técnico de la UEP ayudarán a los Estados en la preparación de pre-proyectos, y acompañarán el proceso de implantación de SACs. Todos los Estados que deseen incorporarse al Programa deberán presentar pre-proyectos, de acuerdo a la metodología establecidas en el Reglamento Operacional del Programa y firmar un convenio con el MARE que incluye el compromiso de participar con el financiamiento de al menos con el 40% del costo total del proyecto. Los recursos del Programa serán repasados a los Estados a fondo perdido.
- 3.26 El componente de comunicación social será ejecutado por el MARE a través de la UEP y contará con el apoyo de la Asesoría de Comunicación (ASCOM) del ministerio. Esta será fortalecida con consultores responsables del diseño, implementación y ajuste continuo del componente. ASCOM establecerá un mecanismo de articulación inter-institucional entre las unidades responsables de la comunicación de cada sector del gobierno federal, con la finalidad de garantizar el diseño y la ejecución de una estrategia común de comunicación hacia la sociedad y los servidores públicos.
- 3.27 Los estudios, proyectos de inversión y seminarios publicaos del componente de Innovación y Preparación de Proyectos en el Area de Ciudadanía y Modernización del Estado serán, en gran parte, ejecutado por consultores y/o firmas de consultoria. El equipo coordinador de la UEP del MARE supervisará la selección y el

trabajo de dichos consultores, y será responsable por difundir información sobre la disponibilidad de fondos por este propósito, entre la sociedad civil y el gobierno. Entidades publicas y de la sociedad civil puedan proponer al MARE apoyo en la realización de estudios o seminarios. Las propuestas detalladas de estos estudios, proyectos y audiencias, junto con sus términos de referencia, serán aprobados preliminarmente por MARE, con aprobación final del Banco. La lista de temas y actividades a ser financiados en el primer año de ejecución se encuentra en los archivos técnicos del Banco.

**E. Período de Ejecución y Calendario de Desembolsos**

- 3.28 El período propuesto de ejecución del proyecto y los desembolsos del préstamo es tres años para la primera fase y dos años para la segunda. La recomendación para que el Directorio apruebe la segunda fase del programa se haría cuando la administración verifique el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) el desembolso de por lo menos 50% de los recursos de la fase I, y b) el hecho de que se haya alcanzado un progreso satisfactorio en la ejecución de cada uno de los componentes del programa. Se utilizará como base matriz de "benchmarks" del anexo II. Un memorándum en que se exprese el avance hacia los objetivos de desembolso y los logros en cuanto a los de desempeño, sería presentado al Directorio para solicitar la aprobación de la segunda fase del programa. El programa de desembolsos que aparece en el cuadro III-1 siguiente, es compatible con la capacidad de ejecución y la disponibilidad de los fondos locales de contrapartida.

**Cuadro III-1**  
**Programa Provisional de Desembolso**  
**(US\$millones)**

Fuente	Fase 1				Fase 2			
	Año 1	Año 2	Año 3	Subtotal	Año 4	Año 5	Subtotal	Total
BID/OC	13,5	22,5	21,0	57,0	18,9	14,1	33,0	90,0
Local	13,5	22,5	21,0	57,0	18,9	14,1	33,0	90,0
Total	27,0	45,0	42,0	114,0	37,8	28,2	66,0	180,0
%	15,0	25,0	23,3	63,3	21,0	15,7	36,7	100,0

**Cuadro III-2**  
**PLAN DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE**  
**LA FASE I DEL PROGRAMA**

Principales Servicios de Consultoría y Bienes del Programa	Financiamiento (US\$ milles)		Método para cada fuente de recursos		Responsable	Fecha Estimada (semestres)
	BID	LOCAL	BID	LOCAL		
Administración UEP	2,000	5,100			MARE/UEP	I y II
a) consultorías	1,900	1,850	LPI	Concurso		
b) equipos	100	50	Conc.	Local		
c) servicios		3,250	loc.	(C.L.)		
Subprograma I	16,900	7,700			MARE/UEP	I al VI
a) consultorías	13,900	5,700	LPI	LPI		
b) equipos	3,000	2,000	LPI	LPI		
Subprograma II	9,300	7,700			MARE/UEP	I al VI
a) consultorías	7,300	5,100	LPI	LPI/C.L.	y Ministerio	
b) equipos	2,000	2,600	LPI	LPI/C.L.	de Justicia	
Subprograma III	18,000	24,000			MARE/UEP	I al VI
a) consultorías	10,000	13,700	LPI	LPI/C.L.	IBGE	
b) capacitación	2,000	4,300	LPI	C.L.	Min. Justicia	
c) equipos	6,000	6,000	LPI	LPI	MRE	
Subprograma IV	8,800	7,100			MARE/UEP	I al VI
a) consultorías	5,800	4,600	LPI	LPI/C.L.	y	
b) capacitación	-	1,000		C.L.	Gob.	
c) equipos	3,000	1,500	LPI	LPI/C.L.	Estatales	

**F. Adquisición y contratación de Bienes y Servicios**

3.29 Para la adquisición de equipos, materiales y otros bienes relacionados con el programa, financiados total o parcialmente con los recursos del préstamo, se utilizará el sistema de licitación pública internacional en todos los casos en que la adquisición de dichos bienes excede el equivalente de US\$350.000. Este límite se justifica tomando en cuenta que en proyectos similares en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dicho límite. En los demás casos, las licitaciones podrán limitarse al ámbito local. En relación a la contratación de consultorías, el límite a partir del cual se exigirá licitación pública internacional sería de US\$200.000. Las licitaciones por monto inferiores procederán de acuerdo a la legislación nacional, siempre que no este en conflicto con los procedimientos del Banco. Las adquisiciones de bienes y servicios de consultoría se llevarán a cabo conforme a los procedimientos del Banco estipulados en los Anexos B y C del Contrato de Préstamo.

**G. Informes, Evaluación y Seguimiento**

3.30 La Unidad Ejecutora del Programa (UEP) del MARE, será la entidad encargada de la coordinación, el seguimiento y la evaluación de los componentes.

## 1. Informes

- 3.31 Al final de cada año, los informes semestrales que son exigidos como obligación padrón en el contrato de préstamo deben incluir, adicionalmente a la información financiera allí prevista, la información siguiente: (i) un resumen de las actividades realizadas dentro de cada componente; (ii) informes de seguimiento de los contratos de gestión (y de los indicadores de resultado allí previstos) derivados de las reestructuraciones institucionales incluidas en el subprograma uno; (iii) impacto en términos de ahorros y mejoras de desempeño logrados en función de la ejecución de cada uno de los subprogramas y sus componentes.
- 3.32 Con recursos del Programa se contratarán consultorías especializadas, que darán apoyo a la UEP para el seguimiento técnico a los proyectos, y la elaboración de informes semestrales sobre su evolución cualitativa. Al final de la primera fase la UEP elaborará un informe especial sobre el cumplimiento de las metas presupuestarias, de desembolso y de los objetivos alcanzados al interior de cada subprograma, con sus respectivos componentes, que servirá de base para que el Directorio del Banco autorice la segunda fase del programa.

## 2. Evaluación y Seguimiento

- 3.33 El Organismo Ejecutor efectuará evaluaciones semestrales con base en los indicadores señalados en la sección anterior que serán discutidos con la Representación del Banco en Brasil. Si como resultado de dichas evaluaciones, se encontraran problemas fundamentales que no pueden ser resueltos en un tiempo razonable, el Banco y el Organismo Ejecutor acordarán las medidas del caso a fin de introducir los ajustes que fuere necesario en la ejecución del programa. El Banco y el MARE harán reuniones anuales de evaluación y en particular una revisión especial, cuando el programa haya alcanzado la meta del 50% de desembolsos.

## 3. Evaluación a Posteriori

- 3.34 Las autoridades del gobierno han manifestado que realizarán una evaluación a posteriori del programa, por su propia cuenta, basada en el cumplimiento de metas establecidas en el marco lógico del programa.

#### IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

##### A. Viabilidad de Ejecución

- 4.1 El Banco ha realizado una evaluación del estado actual de preparación de los proyectos presentados para la implantación de cada uno de los subprogramas. En ese sentido, se han identificado aquellos que demuestran un mayor grado de avance en su formulación, y podrán ser iniciados de forma inmediata, una vez se hayan cumplido con las condiciones contractuales del primer desembolso. El conjunto de dichos proyectos asegura la viabilidad de la puesta en marcha inmediata de algunas de las principales actividades del programa. A continuación se presenta el estado de cada uno de dichos proyectos y el estimado de recursos correspondientes al primer año de ejecución. Asimismo, en el anexo II se presenta los "benchmarks" del primer año de ejecución del programa. Como condición previa al primer desembolso, el MARE deberá presentar al Banco el plan de trabajo detallado del primer año de ejecución del programa, en base a la descripción de actividades del anexo II. Posteriormente treinta días antes de la finalización de cada año calendario, el MARE presentará el plan de trabajo de ejecución para el próximo año calendario.

##### 1. Subprograma de Reforma Institucional

- 4.2 En el marco de la cooperación técnica se elaboraron la metodología y los términos de referencia básicos para cada uno de los tres tipos de instituciones contempladas por el Programa (ministerios, agencias ejecutivas y organizaciones sociales) y que se presentan en el archivo técnico número 3. Estos serán utilizados como base en la elaboración de los demás proyectos de este subprograma, como una especie de menú de opciones ofrecidas dentro del Programa. Los términos de referencia de los proyectos que han sido revisados y acordados durante la misión de análisis, y que conforman una especie de muestra representativa, se refieren a las siguientes entidades:

Órgano/Entidad	TIPO	Costo (US\$ miles)
Ministerio del Trabajo	Ministerio	711
Instituto Nacional de Metrología	Agencia Ejecutiva	1,249
Fundación Roquette Pinto.	Organización Social	1,061
Total		1,021

##### 2. Subprograma de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos

- 4.3 Para cada uno de los cuatro componentes de este subprograma, se cuenta con proyectos que tienen un grado de elaboración que permite su desarrollo inmediato.



Componente	Estado de Preparación	Costo (US\$ miles)
Sistema de Administración de Rec. Humanos (SIAPE)	Proyecto terminado con plan de acción correspondiente para iniciar actividades	2,330
Definición de Carreras	Términos de referencia concluidos	1,000
Centro Documentación ENAP	Listado de materiales que serán adquiridos	225
Formación de Cuadros Seguridad Pública	Términos de referencia concluidos	2,900
<b>Total</b>		<b>6,455</b>

### 3. Subprograma de Gestión y Tecnología de la Información

- 4.4 A continuación se presentan los proyectos que podrían ser iniciados de forma inmediata.

Componentes	Estado de preparación	Costo (US\$ miles)
Planificación de la informatización y desarrollo de Rec. Hum.	Bases del proyecto de desarrollo de recursos humanos elaboradas con apoyo gobierno francés	2,038
Infraestructura e normatización tecnológica	Estudio de Red de gobierno está concluido; piloto siendo realizado con recursos nacionales servirá de base para TOR's	5,330
Gestión y difusión de la información	"Home page" preliminar en Internet, para informatización sistema compras. TOR's en preparación.	2,550
	Proyecto de información criminal tiene dos módulos desarrollados y los TOR's concluidos	2,330
	Proyecto de modernización tecnológica del MRE está concluido con correspondientes TOR's	3,140
<b>Total</b>		<b>15,338</b>

### 4. Subprograma de atención al ciudadano

- 4.5 A continuación se presentan los proyectos de este subprograma que serían iniciados durante el primer año de ejecución del programa. En el archivo técnico correspondiente a este subprograma se encuentra la documentación de soporte correspondiente.

Componentes	Estado de preparación	Costo (US\$ miles)
Servicios de Atención al Ciudadano (SAC)	Convenio entre MARE gobiernos estatales, elaborado; perfiles de los SAC's definidos y TOR's concluidos	2,465
Estudios y proyectos en Modernización del Estado	Estudios iniciales definidos y las temáticas de los seminarios acordados	1,000
<b>Total</b>		<b>3,465</b>

B. Viabilidad Ambiental

- 4.6 Como respuesta a los aspectos sociales y ambientales señalados por el CESI, el diseño del Programa incluye: i) el requerimiento, en los términos de referencia para una eventual reestructuración del Ministerio del Medio Ambiente, de llevar a cabo una revisión de la información sobre la legislación y estructura institucional ambiental existente en Brasil, para tenerla en cuenta cuando se realicen las eventuales reformas institucionales dentro de dicho Ministerio; ii) como parte de la metodología básica del programa, medidas para que empleados potencialmente afectados por las reformas institucionales sean informados y consultados para participar y opinar acerca de dichas reformas y sean sujetos de eventuales medidas de mitigación si fuera necesario; iii) en lo que respecta al subprograma de gestión de recursos humanos y en especial al componente de desarrollo de carreras, la seguridad que los mismos incluyan los procesos para asegurar que no ocurra discriminación en el empleo (en cuanto a por ejemplo: género, raza, edad etc); y iv) los mecanismos para informar y hacer partícipes a la sociedad civil sobre las reformas que serían realizadas.

C. Impacto del programa

- 4.7 Una vez implantado el programa propuesto, el país habrá avanzado significativamente en la transformación de una administración burocrática, de su gobierno federal, en una de tipo gerencial, a través de los cambios en su estructura institucional, del entrenamiento de su cuadro de personal y la modernización de sus sistemas administrativos. El programa habrá contribuido para el aumento de eficiencia de las entidades gubernamentales, mediante la reducción de ciertos operativos, aumento de productividad de sus funcionarios y mejora en su desempeño en general.
- 4.8 El proyecto propuesto fortalecerá la capacidad del gobierno federal de planear, implementar, supervisar y evaluar el ejercicio de la función pública. Con relación a un conjunto de ministerios y entidades públicas prioritarias, la implantación de las acciones propuestas les permitirá mejorar la calidad y la confiabilidad de sus servicios y programas, reduciendo los costos de entrega de los mismos. El proyecto resultará en: instituciones nuevas o reestructuradas que aligeren al gobierno central de cargas, funciones y organismos que puedan ser trasladados a otras agentes o niveles de gobierno; sistemas administrativos gerenciales implantados con flexibilidad para la toma de decisiones por parte de gerentes y funcionarios públicos; recursos humanos capacitados; y el uso generalizado de tecnologías avanzadas de información y comunicación. Así mismo, la consecución del programa permitirá mejorar la calidad de los servicios públicos, atendiendo a un mayor número de ciudadanos y fortalecer la participación de la sociedad civil en la orientación y evaluación del proceso de reforma.

D. Beneficios

- 4.9 El programa permitirá una mayor eficiencia en la asignación de recursos. En el componente de Reforma Institucional, se incluyen acciones que promueven la tercerización de servicios, y la creación de organizaciones que se administren a través de contratos de gestión con financiamiento por resultados. Estas iniciativas se expresan en el fortalecimiento de una institucionalidad más flexible, con unidades adaptables a entornos cambiantes y más eficientes en la asignación de recursos.
- 4.10 La reinstitucionalización señalada en el ítem anterior implica señales al mercado de tipo duradero y por ende confiables en el largo plazo, que se reflejan en el fortalecimiento de los mecanismos de mercado e incrementos en la tasa de inversión y del ritmo de crecimiento. Esto tiene por consecuencia un aliento al ahorro interno, la captación de flujos de capitales internacionales y ambos, incrementan la inversión y el crecimiento en sentido estricto.
- 4.11 Los efectos positivos se derivan de ahorros de recursos directos de operación del Estado por mejoras de eficiencia (incorporación de tecnología informática de última generación, economías de escala en el uso de recursos logísticos y tecnológicos, incorporación de modalidades de gestión moderna y de control por resultados, eficiencia en las compras públicas, flexibilización laboral y mayor productividad de la mano de obra con base en una renovación del sistema de administración de recursos humanos, entre otros). Por ejemplo:
- a. En el caso del subprograma de Recursos Humanos, el sólo ahorro de los gastos de administración que se verifica por abandonar el pago por cheque y realizar depósitos en cajeros automáticos será de aproximadamente US\$25,0 millones de ahorro (al cabo de los cinco años), además de los que se obtendrían de eliminar los pagos irregulares en la planilla de pagos.
  - b. En el caso del subprograma de Gestión de la Tecnología de la Información, se obtendrían muy conservadoramente ahorros no inferiores a US\$150,0 millones al cabo de los cinco años del programa, debido a la compatibilización de los diferentes sistemas de información del gobierno y la racionalización de los recursos tecnológicos e informáticos. En el caso del proyecto de modernización e informatización del sistema de compras, los ahorros en los gastos del Estado por aproximación de precios a los de mercado alcanzarían, en una estimación, a los US\$200,0 millones al año.
  - c. En el caso de la iniciativa de racionalización de las unidades descentralizadas del gobierno federal, incluida en el componente de Reforma Institucional, se pueden obtener ahorros de por lo menos US\$120,0 millones al año en gastos de operación y personal y por transferencias de predios e inmuebles.

- 4.12 Al reducir la ineficiencia del Estado se impacta positivamente los costos de operación de los agentes privados, teniendo como correlato una reducción en el costo país y un estímulo al crecimiento exportador.

E. Riesgos

1. Mantenimiento del consenso político

- 4.13 Para que el programa sea implantado con éxito, será necesario mantener el compromiso político de reformas tanto del sector público como de la sociedad civil. Es evidente que en la actualidad existe un claro compromiso de ambas partes en el deseo de mejorar el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, las elecciones nacionales serán realizadas en 1998, durante la plena ejecución del programa, lo cual podría afectar su ejecución. No obstante, el programa está diseñado para obtener logros inmediatos, lo cual incentivará a otras agencias a continuar con las reformas. Por ejemplo, en la primera fase participarán cinco ministerios, ocho agencias ejecutivas y diez organizaciones sociales, con lo cual se espera que haya un efecto demostrativo y otras entidades se estimulen en participar en la segunda fase. El incentivo radicará en que las instituciones participantes tendrían inversiones en entrenamiento y modernización de sus sistemas tecnológicos, y en el caso de las agencias y organizaciones sociales, estas contarán con la flexibilización de sus sistemas de gestión.
- 4.14 La implementación exitosa del programa también necesitará el apoyo de los empleados públicos. Una oposición de grupos de servidores públicos en asumir sus nuevas responsabilidades funcionales y la aceptación de los sistemas de remuneración basados en resultados dificultaría la ejecución del proyecto. Para mitigar este riesgo, el proyecto incluye mecanismos para informar y consultar a los empleados sobre las reformas y además prevé recursos importantes para su capacitación.
- 4.15 La modernización de la Administración requiere de un cambio profundo en la cultura de las organizaciones. Tal cambio requiere personal calificado y apto para el desarrollo de procesos administrativos, hoy ausentes en la administración pública, tales como, planeamiento estratégico, medición y evaluación por resultados, aplicación de indicadores de gestión, discrecionalidad y responsabilidad en la toma de decisiones, entre otros. En este sentido, la carencia de personal con este perfil, podría conducir a dificultar inicialmente algunas tareas e incluso al éxito del programa. Las importantes asignaciones presupuestarias incluidas en el programa para financiar actividades de capacitación tienden a mitigar el impacto de este riesgo.

## 2. Estructura de ejecución

- 4.16 La participación de distintas entidades gubernamentales en la ejecución del programa, presenta un desafío para cumplir con los objetivos enunciados. En ese sentido, la UEP de MARE ha demostrado, en la ejecución de la cooperación técnica preparativa, habilidad para coordinar las actividades de varios ministerios, fundaciones y agencias estatales en la preparación del presente programa. Además, la UEP será fortalecida como parte del programa propuesto. Dada la modalidad adoptada para el proceso de reforma (por decisión voluntaria de las instituciones en el componente de Reforma Institucional) el programa descansa en la capacidad del MARE de inducir las propuestas de reestructuración institucional en otros ministerios con el alcance requerido. En ese sentido, es importante resaltar el hecho que la misma presidencia, dió la más alta prioridad a la modernización del poder ejecutivo federal al nombrar al Ministro de la Casa Civil como máximo ejecutivo del Consejo de Reforma del Estado y ha designado al MARE como agente instrumentador de la reforma, otorgándole autoridad institucional para inducir y llevar a cabo las propuestas de reestructuración.

## 3. Interrelación del programa con reformas legales

- 4.17 Parte de las reformas propuestas por el gobierno, incluyen reformas legales a distintos niveles: una enmienda constitucional que afectaría la estabilidad de empleo del servidor público, permitiría una mayor discreción en la contratación de empleados públicos y en general una mejora en la administración de los recursos humanos. Se espera que toda esta legislación será aprobada a corto plazo. Sin embargo, cada uno de los componentes del programa propuesto fueron diseñados para alcanzar su objetivo aunque no sean aprobadas las reformas propuestas.
- 4.18 No obstante lo anterior, para la transformación de fundaciones y autarquías, en agencias ejecutivas u organizaciones sociales se requiere de un marco jurídico apropiado que otorgue flexibilidad y autonomía para la gestión de las mismas. En ese sentido, el proceso legal correspondiente se encuentra en situación avanzada y su aprobación será condición previa al primer desembolso de estos componentes.

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Contribuir para aumentar la eficiencia y eficacia del gobierno federal en la ejecución de las funciones de competencia.	<p>Mejoramiento en la calidad de servicios públicos y atención al ciudadano.</p> <p>Ahorros fiscales a partir de la tecnificación de sistemas, mejoras en la administración y desarrollo de RRHH, racionalización de estructuras y reingeniería de procesos administrativos.</p> <p>Servicios transferidos a agencias ejecutivas autónomas, a organizaciones no lucrativas y al sector privado.</p>	<p>Informes de evaluadores externos y Informes de seguimiento del Programa.</p> <p>Informes financieros de instituciones participantes.</p> <p>Encuestas de opinión a servidores, usuarios, población en general.</p>	<p>Interés participativo de las instituciones en el Programa.</p> <p>Voluntad y compromiso de los servidores en utilizar nuevos sistemas.</p>
Propósito Crear una administración federal gerencial, orientada al ciudadano/cliente.	Aumento de entidades públicas administradas gerencialmente (orientación al cliente, gestión por resultados y rendición de cuentas) y utilizando sistemas automatizados.	<p>Informes de seguimiento del Programa.</p> <p>Informes de evaluadores externos. Encuestas de opinión.</p>	

etivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Productos/Actividades</b>  <b>Programa I.</b>  1.- Ministerios reestructurados 2.- Agencias ejecutivas plantadas y con autonomía gestión 3.- Servicios públicos ministrados por organismos a fines de lucro.	1.1- 11 Ministerios reestructurados y/o proyectos de racionalización implantados 1.2- 13 instituciones preparadas para convertirse o transformarse en agencias ejecutivas. 1.3- 17 instituciones preparadas para convertirse u ya operando como organizaciones sociales	Informes de seguimiento del Programa.	Aprobación de leyes/ medidas provisorias.

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Subprograma II.</b>			
1. Centro de documentación administración pública consolidado	2.1- 5 libros publicados y 1,000 publicaciones adquiridas, 3 catálogos electrónicos instalados	Informes de Seguimiento	
2. Carreras y regímenes de trabajo definidos	2.2- 1 estudio concluido	Presentación del estudio a la Cámara de Reforma del Estado.	
3. Sistema de administración de RH renovado	2.3- módulos de registro de personal, de evaluación de desempeño y de asignación implantados	Informe de la Secretaría de RH del MARE.	
4. Cuadros profesionalizados seguridad pública	2.4- nuevo currículo básico implantado en la Academia Nacional de Policía, y en 10 academias estatales	Informe del Ministerio de Justicia.	



Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p><b>Subprograma III.</b></p> <p>1 Planificación para gestión y tecnología de la formación implantada</p> <p>2 RH capacitados</p> <p>3 Red de Gobierno implantada</p> <p>4 Normas y patrones tecnológicos definidos</p> <p>5 Sistemas informatizados gestión computabilizados</p> <p>6 Sistema de informaciones justicia implantado</p>	<p>3.1- Sistemática de planeamiento concluida: inventario de recursos, contabilización de costos e indicadores de uso implantados en 27 instituciones de la APF.</p> <p>3.2- Censo y propuesta de desarrollo del RH concluidos; 2000 servidores del área tecnológica capacitados.</p> <p>3.3- Interligados más de 50 órganos federales incluyendo sus representaciones en los Estados e implantado el servicio de mensaje oficial en cerca de 70 instituciones públicas.</p> <p>3.4- Perfil Tecnológico General de Redes elaborado (POSIG-Perfil OSI de la APF) y 10 perfiles específicos de comunicación, gerenciamiento y aplicaciones de red publicados.</p> <p>3.5- Sistema de Información Gerencial de la APF implantado.</p> <p>3.6- Sistema integrado de justicia y seguridad pública en operación en todos los Estados</p>	<p>Informes de seguimiento del Programa.</p>	

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
7 Difusión de información 1 gobierno federal	3.7- Sistema de Difusión y modelo general de divulgación de información de la APF	Informes de seguimiento del Programa.	
8 Red de difusión de formaciones del IBGE plantada.	3.8 Banco de datos y sistema de difusión implantados en 500 agencias a nivel municipal.		
9 MRE modernizado tecnológicamente	3.9- 40 representaciones en el exterior informatizadas; y 100 estaciones de trabajo instaladas.		
10 Sistema de compras instalado.	3.10- Sistema de compras federales implantado: catálogo único de materiales; catastro unificado de proveedores implantado; registro de precios y divulgación electrónica de licitaciones.		

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Subprograma IV.</b>			
1. SACs implantados	4.1- 8 SACs de grande porte y 10 de medio implantados.	Informes de seguimiento del Programa.	Articulación entre
2. Programa de comunicación a la sociedad y funcionarios públicos en marcha	4.2- Material informativo distribuido; 10 encuestas de opinión realizadas.	Informes de consultores del proyecto SAC. Resultados de encuestas publicados Estudios publicados.	unidades de comunicación del gobierno establecida
3. Participación ampliada de la sociedad civil en las propuestas de reforma de la F.	4.3- 30 estudios y proyectos elaborados; 5 seminarios realizados.		

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (BR-0220)**  
**MATRIZ DE "BENCHMARKS"**

Programa/Componente/Proyecto	Primer año	Primera Fase
<b>ma Institucional</b> reestructuración de la AFP plantación Agencias Ejecutivas plantación Organizaciones Sociales	a.1 Reestructuraciones de 5 Ministerios iniciadas b.1 Consultorías contratadas para la transformación de 2 agencias ejecutivas c.1 Transformación de 3 Organizaciones Sociales iniciada	a.1 5 Ministerios reestructurados, 2 b.1 8 Agencias transformadas iniciadas c.1 10 Organizaciones transformadas, 3 iniciadas
<b>ón y Desarrollo de Recursos Humanos</b> <b>stema de Adm. Recursos Humanos</b>	a.1 Desarrollo de SISPEC prototipo a.2 Inicio de implantación técnica base (interfase con SIAPE y SIORG) a.3 Inicio de implantación vertical en 3 instituciones piloto a.4 Normativas de gestión de organización y recursos humanos implantadas a.5 Instrumentos técnicos de implantación desarrollados a.6 Desarrollo conceptual iniciado	a.1 Implantación técnica completa a.2 Implantación vertical en instituciones piloto completa (60.sem) a.3 Implantación funcional en administración directa e indirecta a.4 Asistencia técnica para implantación en instituciones a.5 Desarrollo conceptual finalizado a.6 Desarrollo computacional finalizado (programa) a.7 Hardware instalado
<b>ición de Carreras</b> <b>o de información y documentación ENAP</b>	b.1 Estudio contratado y en marcha c.1 10% de colección bibliográfica renovada	b.1 Estudio terminado c.1 30% de la colección bibliográfica del CENAP Documentación renovada: revistas -nacionales- y extranjeras- y compendio de cerca de 1000 libros sobre el tema de administración pública.

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL(BR-0220)**  
**MATRIZ DE "BENCHMARKS"**

Programa/Componente/Proyecto	Primer año	Primera Fase
ciación de cuadros seguridad pública	c.2 Red de computación del Centro adquirido e instalado	c.2 20 instituciones de enseñanza y centros de investigación integrados a RENAP
	c.3 Diseño de nuevo "Web page" finalizado	c.3 Sistema de información integrado al REDIAP
	c.4 Primer taller de capacitación de RENAP realizado (Rede Nacional de Documentacao e Informacao em Administracao Publica)	
	c.5 10 instituciones integradas a RENAP	
	c.6 Programas de conversión realizados a la base REDIAP (Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública)	d.1 Seminario de definición de curriculum realizado
	c.7 Thesaurus en Administración Pública en portugués realizado	d.2 Convenios firmados con academias estatales
		d.3 Material didáctico para nuevo curriculum
	d.1 Plan de acción acordado iniciado (consultores contratados según términos de referencia acordados)	d.4 100% de instructores ANP entrenados en nuevo curriculum
		d.5 50% de instructores estatales entrenados en nuevo curriculum
		d.6 Sistema de video conferencing instalado
		d.7 100% de academias interconectadas con sistema de videoconferencia
		d.8 360 horas de cursos producidos por ANP
		d.9 Equipamiento computacional nuevo material didáctico adquirido e instalado

PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (BR-0220)  
MATRIZ DE "BENCHMARKS"

Programa/Componente/Proyecto	Primer año	Primera Fase
<p>Plan de la Tecnología de la Información</p> <p>Modernización de la informatización y desarrollo de Recursos Humanos</p>	<p>a.1 Inventario de recursos de tecnología iniciado</p>	<p>a.1 Inventario de recursos de tecnología realizado en 15 Ministerios y 15 otras instituciones</p> <p>a.2 1000 oportunidades de capacitación ofrecidas en el área de informática</p>
<p>Infraestructura y Normatización Tecnológica</p>	<p>b.1 Programa Piloto (10 ministerios) con equipamiento adquirido</p>	<p>b.1 70 instituciones (Ministerios y órganos) con AFP a nivel nacional interligados en redes y sistemas de comunicación por correo electrónico</p> <p>b.2 100 redes locales instaladas</p> <p>b.3 Perfil tecnológico elaborado e implantado</p>

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (BR-0220)**  
**MATRIZ DE "BENCHMARKS"**

Programa/Componente/Proyecto	Primer año	Primera Fase
gestión y Difusión de la información	<p>c.1 Proyecto en fase de desarrollo y varios módulos en implantación (licitaciones, catastro de fornecedores del Estado)</p> <p>c.2 Implantación piloto de sistema de información criminal en dos Estados e informaciones disponibles a nivel nacional</p> <p>c.3 Proyecto piloto IBGE con información disponible en Internet implantado</p>	<p>c.1 Sistema de información gerencial implantado informaciones de catastro fiscal</p> <p>c.2 Mas de 60.000 empresas incluidas en catastro fornecedores del Gobierno Federal</p> <p>c.3 Mas de 500 convenios firmados con gobiernos subnacionales, de un sistema</p> <p>c.4 100% de compras estatales realizadas por el sistema</p> <p>c.5 Sistema de información criminal implantado nacional, en 27 Estados</p> <p>c.6 Sistema de información instalado en 240 agencias con recursos tecnológicos instalados e interconectados a la red IBGE</p> <p>c.7 6 nuevos CD's producidos información (datos e imágenes) IBGE</p> <p>c.8 40 representaciones diplomáticas (consulados y embajadas) en el exterior interligados a la red MRE</p> <p>c.9 Red MRE interligada a la red de gobierno</p> <p>c.10 Sistema standard de información de divulgación de información implantado en más de 100 instituciones de la administración</p> <p>c.11 Banco de datos genealógicos implantado (diccionarios de datos e metadatos,</p>

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (BR-0220)**  
**MATRIZ DE "BENCHMARKS"**

Programa/Componente/Proyecto	Primer año	Primera Fase
		disponibilizando informaciones sobre sistemas administrativos públicos y del gasto público.
<p>Atención al Ciudadano</p> <p>Centros de Servicios Integrados de Atención al Ciudadano</p>	<p>a.1 Consultores contratados para componente</p> <p>a.2 1 SAC grande porte y 4 SAC's medio porte implementados</p>	<p>a.1 8 SAC's grande porte instalados y funcionando</p> <p>a.2 15 SAC's medio porte instalados y funcionando</p>
Comunicación Social	<p>b.1 Firma de comunicaciones para programa de comunicaciones licitada</p> <p>b.2 1 seminario realizado</p> <p>b.3 1 encuesta de funcionarios afectados realizada</p>	<p>b.1 2 encuestas de funcionarios públicos realizadas</p> <p>b.2 1 encuesta nacional de reforma realizada</p> <p>b.3 3 seminarios realizados con material impreso y audiovisual producido</p>
Innovación-preparación proyectos en ciudadanía y modernización del Estado	<p>c.1 realización de 24 papers</p> <p>c.2 1 propuesta de proyecto,</p> <p>c.3 8 publicaciones</p> <p>c.4 1 seminario realizado</p> <p>c.5 2 audiencias públicas realizadas</p>	<p>c.1 72 papers realizados (cada uno de los 8 trimestres del año)</p> <p>c.2 9 propuestas de proyectos realizadas</p> <p>c.3 24 publicaciones realizadas</p> <p>c.4 3 seminarios realizados</p> <p>c.5 6 audiencias públicas realizadas</p>



**PROYECTO DE RESOLUCION**

**BRASIL. PRESTAMO OC/BR A LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL  
(Programa de Modernización de la Administración Pública Federal)**

El Directorio Ejecutivo

**RESUELVE:**

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Federativa del Brasil, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de la primera fase de un Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. Dicho financiamiento será por una suma de hasta cincuenta y siete millones de dólares (US\$57.000.000) de los Estados Unidos de América de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.