

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

**PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ABOGACÍA
GENERAL DE LA UNIÓN (PRO-AGU)**

(BR-L1277)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Cordovez (ICS/CCH), Jefe de Equipo; Dino Capriolo (ICS/CBR); Carlos Lago (PDP/CBR); Fernando Glasman (PDP/CBR); Arnaldo Posadas (IFD/ICS); Andrés Consuegra y Betina Hennig (LEG/SGO); Marilia Santos (PDP/CBR); Fernando Grafe (Consultor); Nathalie Hoffman (IFD/ICS); Melissa Gonzalez (IFD/ICS); y Blanca Torrico (IFD/ICS). Contribuyeron con sus comentarios al documento: Joel Korn (IFD/ICS); Paolo Valenti (ICS/CAR); Carlos Pimenta (IFD/ICS); y Ariel Zaltsman (IFD/IFD).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación.....	2
B.	Objetivos y componentes y costo	8
C.	Indicadores claves de la Matriz de Resultados y análisis económico.....	11
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	11
A.	Instrumentos del financiamiento.....	11
B.	Riesgos de la operación	12
III.	EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN	12
A.	Resumen de mecanismos acordados para la ejecución	12
B.	Esquema de seguimiento y evaluación del programa	15

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
OBLIGATORIOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan Operativo Anual (POA) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362980882. Arreglos de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=354216003. Plan de Adquisiciones Completo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36298106 OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Ejecución del Programa (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=363052382. Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=354214733. Presupuesto Detallado del Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362981634. Plan Operativo Anual para el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362979685. Directrices Estratégicas 2008-2015 (AGU) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362983756. Carta Consulta (Agosto 2009) y aprobación de Comisión de Financiamientos Externos (Diciembre 2009) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=362983977. Organigrama de la AGU http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=364448498. Organigrama de ejecución – Comité y grupos debajo la dirección estratégica de la AGU http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=364447579. Formulario de salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35422823

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGU	Abogacía General de la Unión
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCP	Comité de Coordinación del Programa
CGU	Consultoría General de la Unión
CTP	Coordinador Técnico del Programa
DGE	Departamento de Gestión Estratégica
EEOP	Enlace Electrónico Opcional
MARC	Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos
PA	Planes de Adquisiciones
PGF	Procuraduría General Federal
PGU	Procuraduría General de la Unión
POA	Plan Operativo Anual
SGA	Secretaría General de Administración
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SGP	Sistema Gerencial del Programa
STF	Supremo Tribunal Federal
UCP	Unidad Coordinadora del Programa

RESUMEN DEL PROYECTO

BRASIL

PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ABOGACÍA GENERAL DE LA UNIÓN (BR-L1277)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Federativa del Brasil Organismo Ejecutor: Abogacía General de la Unión (AGU)			Facilidad de Financiamiento Flexible*	
			Período de amortización:	Bullet al 15 de mayo de 2028
			Vida Promedio Ponderada :	Máximo de 15,25 años**
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto en (US\$)	%	Período de gracia:	Bullet al 15 de mayo de 2028
			Comisión de inspección y vigilancia:	***
BID (capital ordinario)	17.100.000	40	Tasa de interés:	Basada en Libor
Contrapartida Local	25.690.000	60	Comisión de crédito:	***
Total	42.790.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares Estadounidense del Capital Ordinario del Banco
Esquema del Proyecto				
El objetivo general del programa es lograr una gestión de la defensa legal de los intereses de la Unión, en beneficio de la sociedad, de forma creciente y efectiva. Los objetivos específicos son mejorar: i) la gestión estratégica y del conocimiento; ii) la efectividad y la eficiencia en la gestión jurídica; y iii) la gestión administrativa y gerencial.				
Componentes: i) Componente I. Fortalecimiento de la gestión estratégica. ii) Componente II. Mejoramiento de la gestión jurídica de la AGU. iii) Componente III. Mejoramiento de la gestión administrativa de la AGU.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de los recursos del financiamiento: i) presentación de evidencia de la creación del Comité de Coordinación del Programa (CCP) y de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con sus respectivas funciones; ii) presentación de evidencia de la selección del Coordinador Técnico del Programa (CTP) con sus funciones; y iii) presentación de evidencia de la implementación de un sistema gerencial que demuestre la capacidad operacional y técnica para la conducción adecuada de las actividades de ejecución del programa (párrafo 3.6).				
Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos: De acuerdo con las políticas del Banco (OP-504), podrá haber financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos, siempre que se trate de actividades previstas en el programa y que se hayan cumplido sustancialmente las políticas y los procedimientos de adquisiciones del Banco. Entre los gastos previstos se encuentran servicios de consultoría, adquisición de equipamiento y desarrollo de cursos de capacitación. Los procesos a ser reconocidos se refieren a gastos efectuados durante los 18 meses previos a la aprobación del préstamo por el Directorio. Se prevé el financiamiento retroactivo con cargo al financiamiento hasta por el equivalente de US\$1.000.000 y el reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local hasta por el equivalente de US\$7.000.000 (párrafo 3.9).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Adquisiciones: Las adquisiciones del proyecto se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9).				
Proyecto consistente con la Estrategia de País: Sí [X] No []				
El proyecto califica como: SEQ [] PTI [] Sector [] Geográfica [] Headcount []				

(*) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(**) La VPP Original será definida en el momento de la fecha del Contrato y podrá ser menor a 15,25 años.

(***) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 La Abogacía General de la Unión (AGU) es la institución que, directamente o por medio de órganos vinculados, representa judicialmente a la Unión, agencias y fundaciones públicas federales, además de responder a las actividades de consultoría y asesoría jurídica del poder ejecutivo. Es una institución prevista por la Constitución Federal, que la clasifica como función esencial para la justicia. Por ello, asume la posición de órgano de dirección superior y no está vinculada a ninguno de los tres poderes del Estado. Ejerce el control interno de la legalidad de los actos de la administración, además de sugerir medidas de carácter jurídico demandadas por el interés público y tiene el deber de garantizar que se apliquen correctamente las leyes y prevenir y resolver los impasses entre los órganos jurídicos de la administración federal. Es esencial en resolver las implicancias fiscales de las deudas contra el Estado. Por su parte, interpreta la Constitución, las leyes, los tratados y otros actos normativos, y debe ser uniformemente obedecida por los órganos y entidades de la administración federal, de forma que la jurisprudencia administrativa del país esté unificada. La autoridad máxima de la AGU es el Abogado General de la Unión con estatus de ministro, cargo de libre nominación del Presidente de la República Federativa de Brasil, a quien asesora directamente y representa a la Unión ante el Supremo Tribunal Federal (STF).
- 1.2 El modelo organizacional actual de la AGU, que se podrá ver en el [enlace electrónico opcional \(EEOP\) #7](#), se despliega en torno a tres grandes ejes relacionados con la gestión institucional: i) la gestión estratégica; ii) la gestión de los procesos sustantivos; y iii) la gestión de los procesos de apoyo administrativo. En el nivel de la gestión estratégica se cuenta con: i) el Departamento de Gestión Estratégica (DGE) que coordina la organización y promueve la modernización administrativa; y ii) el Consejo Superior, responsable por la gestión de las carreras jurídicas de la institución y coordinación de las estrategias de gestión jurídica. En el nivel de gestión de los procesos sustantivos se cuenta con: i) la Secretaría General de lo Contencioso, responsable de la defensa de la Unión ante el STF; ii) la Procuraduría General de la Unión (PGU), responsable de la defensa judicial; iii) la Consultoría General de la Unión (CGU), responsable del asesoramiento jurídico en los distintos ministerios; y iv) la Procuraduría General Federal (PGF), responsable de la defensa judicial y del asesoramiento jurídico de las agencias y fundaciones. Además, se encuentran subordinadas en la AGU: i) la Procuraduría General de la Hacienda Nacional, responsable de lo contencioso y asesoramiento jurídico de la Unión en materia tributaria; y ii) la Procuraduría del Banco Central, responsable de la defensa judicial y asesoramiento jurídico de dicha entidad. En el nivel administrativo se ubica la Secretaría General de Administración (SGA), responsable de la gestión de los procesos administrativos.
- 1.3 La AGU tiene tres productos estratégicos que forman parte de sus actividades: i) defensa judicial y extrajudicial de la Unión tanto en su calidad de demandante como demandada; ii) consultoría y asesoramiento jurídico del poder ejecutivo, incluyendo sus agencias y fundaciones; y iii) cobranzas de tasas y sanciones

administrativas impagadas, así como recuperación patrimonial de la Unión, agencias, y fundaciones públicas federales. La articulación entre los productos estratégicos y los órganos involucrados en su producción, se presenta en el cuadro siguiente:

Producto estratégico	Órgano de la AGU implicado directamente
Defensa jurídica, como polo activo y pasivo (la Unión, agencias y fundaciones como demandante o demandada)	Procuraduría General de la Unión Procuraduría General Federal Procuraduría General de la Hacienda Nacional Procuraduría General del Banco Central
Asesoramiento y consultoría a las entidades de la Administración Directa e Indirecta ¹	Consultoría General de la Unión Procuraduría General Federal Procuraduría General de la Hacienda Nacional Procuraduría General del Banco Central
Cobranza de tributos y sanciones administrativas, y recuperación patrimonial	Procuraduría General de la Unión Procuraduría General Federal Procuraduría General de la Hacienda Nacional Procuraduría General del Banco Central

1.4 El principal problema que la AGU debe enfrentar reside en la insuficiente efectividad de la gestión jurídica, incluyendo los procesos ante los tribunales en los que la Unión está involucrada. Este problema gira en torno a dos grandes áreas de gestión estrechamente interrelacionadas: i) la defensa jurídica; y ii) la cobranza de deudas y recuperación patrimonial.

1.5 **Defensa jurídica.** La efectividad de la acción de la AGU en los tribunales, medida por la tasa de fallos desfavorables para la Unión sobre el total de sentencias, sigue siendo excesivamente alta, presentando un promedio del 55,2% para todo el período mencionado (2005-2010) y alcanzando un 58,9% en 2010.

Tasa de sentencias desfavorables sobre el total de sentencias (%)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Tasa de desfavorables/total	57,0	58,3	52,2	51,5	53,1	58,9	55,2
Variación (2005=100)	100,0	102,2	91,5	90,2	93,2	103,2	

1.6 **Cobranza de deudas y recuperación patrimonial.** En aquellas funciones en las que la Unión adopta una posición acreedora, al ser responsable de la recaudación de tributos impagos o la imposición de sanciones por la vía administrativa, se aprecia una insuficiente efectividad de la AGU para efectuar la cobranza previa a la judicialización y para ejercer la acción judicial para su recuperación por la vía ejecutiva. Asimismo, se detectan dificultades para la recuperación del patrimonio de la Unión afectado en casos de improbidad y corrupción.

- a. En el caso de la cobranza de deudas, el año 2010 el 24,4% de los créditos a favor del fisco, informados por las agencias y fundaciones públicas, estaban inscritos en el sistema de deuda activa, paso previo para su posterior cobro y

¹ Administración directa equivale a los ministerios y administración indirecta equivale a las agencias y fundaciones públicas.

otras ulteriores acciones de recuperación incluyendo la acción judicial². En términos monetarios, el monto involucrado en la inscripción es muy alto, ascendiendo a US\$6,7 miles de millones³. En el 2010 se ejecutó la cobranza sobre el 3,1% de los montos inscritos (US\$210 millones) en el sistema de deuda activa. La importancia de su inscripción radica en que una vez efectuada queda abierta la posibilidad de emprender la cobranza por la vía judicial. La tasa de acciones presentadas ante los tribunales sobre el total de casos inscritos en el sistema de deuda activa es un buen indicador de la actitud proactiva en materia de cobranza. En el 2010, esta tasa fue 0,24%, permitiendo constatar el gran margen de mejora que existe⁴.

- b. En el caso de la recuperación patrimonial, los dos indicadores analizados para determinar el desempeño muestran también unos niveles deficientes, a pesar de su evolución positiva en los últimos años. Así, considerando el número de casos recuperados sobre el total de casos involucrados, la tasa fue 7,5% en el año 2010, lo que representa US\$331 millones. Tomando el otro indicador considerado para medir el rendimiento en materia de recuperación, la tasa de montos bloqueados y afectados como medidas cautelares sobre el monto total de patrimonio involucrado fue 8,2%⁵.

1.7 **Efectos.** Los problemas de insuficiente efectividad en el desempeño de la AGU tienen un impacto directo sobre las cuentas públicas, en la medida en que afectan a los pagos e ingresos de la Unión. Una tasa elevada de sentencias desfavorables incide en los pagos que debe afrontar la Unión para resarcir las reparaciones e indemnizaciones que dicten los tribunales. Por tanto, en aquellos procesos en los que el Estado es demandado, cabría esperar que una disminución de la tasa de fallos desfavorables sobre el total de fallos reduzca también los pagos. Según los datos disponibles⁶, en el año 2010 los montos pagados sobre el total de montos pretendidos en los procesos que la Unión fue demandada ascendió al 54%, tasa que muestra que existe un gran espacio para su mejora. Por el lado de los ingresos, la baja efectividad observada en la gestión de la cobranza y la recuperación del patrimonio de la Unión incide directamente en el volumen de recursos recaudados. La información disponible del año 2010⁷ muestra que la relación de ingresos recaudados sobre el total de montos involucrados en todas las acciones de cobranza y recuperación patrimonial se situó en el 4,8%. Este valor es muy ilustrativo dado que existe un amplio margen para la mejora de la gestión en materia de cobranza y recuperación patrimonial. En cuanto a los efectos indirectos, la transmisión de una señal de baja presión recaudatoria reduce la percepción de riesgo de los potenciales evasores fiscales o eventuales deudores de la Unión a pagar sus obligaciones.

² La información se refiere a 23 agencias y fundaciones de la Unión. Esta cifra sería aún menor si se tomaran en consideración el total de deudas a favor de la Unión, que por diversas circunstancias no están registradas y, por tanto, su volumen es desconocido. De todos modos, existe la convicción de que se desconoce la realidad del universo de crédito a favor de la Unión.

³ Tasa de cambio: R\$1,60 por US\$ 1,0.

⁴ Datos de la PGF.

⁵ Año 2010 – según datos de la PGU.

⁶ Departamento de Cálculos y Pericias de la AGU.

⁷ Departamento de Cálculos y Pericias, y Departamento de Patrimonio y Probidad de la AGU.

- 1.8 **Factores causales del problema principal.** El problema principal de la AGU se origina en grupos de debilidades observadas en las tres grandes áreas de la gestión. El primer grupo de debilidades que permite explicar la insuficiente efectividad se ubica en la gestión estratégica y del conocimiento. En este ámbito se aprecia que existen problemas relacionados con: i) baja capacidad para diseñar e implementar políticas públicas en materia de gestión jurídica debido a la ausencia de instrumentos que permitan priorizar la gestión en función de una matriz de riesgos que tome en consideración, entre otros: la naturaleza y complejidad del caso, el monto comprometido y los plazos perentorios, para las funciones de defensa y asesoría jurídica, cobranza de tributos y recuperación patrimonial; ii) ausencia de instrumentos de gestión para el monitoreo de los créditos activos y riesgos fiscales, debido a que no existe un Sistema Único de Gestión de la Deuda Activa de las Autarquías y Fundaciones Públicas Federales. Por ello, a la fecha solamente se inscribe un 24% del total de créditos activos en el registro oficial de deuda con el Estado; iii) ausencia de indicadores de gestión y de herramientas (*balanced scorecard*) que permitan conocer y monitorear el desempeño institucional bajo la lógica de gestión por resultados. A la fecha el promedio de respuesta de la AGU en el proceso de enjuiciamiento para acciones de recuperación patrimonial lleva más de 90 días, debido en parte a la ausencia de indicadores, sistemas de seguimiento, de alerta temprana y compromisos de desempeño con las unidades responsables de la gestión; iv) inexistencia de protocolos, herramientas (*text y data mining*) y soluciones organizacionales que permitan la gestión adecuada del conocimiento y faciliten el acceso a información en línea vinculada con la actuación jurídica en casos similares a los encarados por los abogados del Estado donde se hubiera obtenido fallos favorables (conformación y acceso a la base de jurisprudencia de la AGU); y v) ausencia de metodologías y herramientas que permitan un monitoreo y control de los procesos operativos y de gestión.
- 1.9 El segundo grupo de debilidades que permite explicar la insuficiente efectividad radica en el área de la gestión jurídica por parte de los abogados (actividad contenciosa en tribunales, asesoramiento, y cobranza). En el caso de la gestión de los procesos judiciales, uno de los problemas más relevantes tiene que ver con las dificultades de responder de forma eficiente a la carga de trabajo derivada de las actividades en tribunales y del asesoramiento a los distintos ministerios, agencias, y fundaciones. En un contexto de estabilización del número de procesos iniciados, en parte debida a la acción preventiva de consultoría y asesoramiento (los dictámenes jurídicos de la CGU crecieron a un 54,5% en el periodo de octubre 2009 a marzo 2011), la respuesta a la baja efectividad en los tribunales consistió en incrementar el número de abogados, pensando que la alta tasa de fallos desfavorables se podría explicar en gran parte por una supuesta alta carga de trabajo por parte de los abogados. Así, la productividad de cada abogado en tareas contenciosas pasó de 1.167 procesos en el año 2005, a 713 procesos en el año 2010⁸. Sin embargo, a pesar de asignar más recursos, la tasa de efectividad en los tribunales no mejoró, lo que evidencia que el problema no es la carga de trabajo sino las deficiencias en el modelo de gestión jurídica. En este sentido, la consecuencia más evidente de

⁸ Datos PGU. Fuente: *Sistema de Controle de Ações da União*.

proseguir con la estrategia de incrementar el número de abogados es que sea insostenible en un escenario de restricciones presupuestarias como el que se está produciendo.

- 1.10 Esto significa la necesidad de poner la atención en las siguientes debilidades:
- i) ineficiencias en los procesos contenciosos con inadecuados procedimientos de trabajo, redundancias, poco valor agregado, y escasa articulación con las tareas de consultoría y asesoría, inexistencia de mecanismos de seguimiento de los casos de acuerdo a las diferentes categorías de dificultad y relevancia, inadecuados perfiles profesionales, y una organización territorial (unidades regionales y sectoriales) que dificulta el aprovechamiento de economías de escala y agregación (la AGU no dispone de un sistema integrado de seguimiento de causas para acompañar el proceso que sirva de apoyo e información relevante para la toma de decisiones);
 - ii) dificultades en los procesos de consultoría y asesoría que entre otros aspectos, generan limitaciones en la utilización de información inteligente para la elaboración de estrategias de prevención de daños jurídicos para el Estado, así como una escasa articulación con las funciones del ámbito contencioso (no existe un sistema que posibilite integrar la biblioteca de jurisprudencia de la AGU con la productividad y el control del desempeño de los abogados, y tampoco no hay un sistema que facilite la tarea de asesoría en los procesos en la que ésta se desarrolla: catastro de requerimientos, investigación, detección de diferencias, defensa de la Unión, control y distribución, conciliación y representación extra-judicial);
 - iii) insuficiencia en el desarrollo de métodos alternativos de resolución de conflictos, los cuales requieren de un adecuado análisis de costo beneficio para conseguir su uso de forma integral y su expansión; iv) deficiente gerenciamiento de los créditos a favor de la Unión, debido a una obsolescencia de los actuales sistemas y herramientas gerenciales y operacionales para la recuperación de la deuda activa, bajos niveles de capacitación del personal para el gerenciamiento de los créditos y las cobranzas, y ausencia de una estrategia de coordinación institucional entre los órganos responsables del macroproceso de gestión de la deuda activa (se observa una demora mayor a 120 días en los trámites de gestión jurídica que permita la recuperación de fondos mediante la acción oportuna para bloquear los activos de aquellos agentes que hubieran cometido delitos contra el patrimonio del Estado, lo que genera que solo un 8,2% del monto comprometido sea recuperado);
 - v) inexistencia de un modelo de evaluación de los riesgos contra el fisco, como ausencia de herramientas probabilísticas para la determinación de los pasivos contingentes fiscales, carencia de un sistema de seguimiento y cálculo de los riesgos y su conexión con los sistemas de gestión de los procesos contenciosos, y desconocimiento de los compromisos de gasto implícitos y explícitos de los actuales procesos contra el fisco (no se cuenta con un mecanismo que permita priorizar la acción de manera estratégica, por lo que las causas se atienden por orden de llegada y no de importancia); y vi) insuficientes funcionalidades para el soporte operacional y baja interconexión de los sistemas de gestión de procesos, debido a una deficiente definición de la arquitectura de los sistemas corporativos, fragmentación y escasa integración de los sistemas, e inexistencia de un modelo de generación de datos que facilite la gestión inteligente de la información (no existe un grado razonable de automatización de los flujos de trabajo sustantivo,

utilizándose trabajos manuales de carga de datos y transferencia de documentación entre unidades internas con impacto en costos y tiempos innecesarios).

- 1.11 Por último, el tercer grupo de debilidades que explica la insuficiente efectividad en la gestión de la AGU se ubica en el área de gestión administrativa de apoyo. En este caso, estas carencias se observan a lo largo de todo el ámbito de gestión: i) ineficacias e ineficiencias en la gestión logística, debido a la inexistencia de centros de costo y a la imposibilidad de vincular los consumos con la producción; ii) inexistencia de articulación entre la formulación presupuestaria y la planificación estratégica, carencia de un sistema de gestión de stock, y fragmentación de los sistemas de gestión administrativos; iii) inadecuados perfiles profesionales a las necesidades de la organización, destacándose una carencia de conocimiento de las competencias de los servidores públicos y su relación con las nuevas tareas, producto de las innovaciones y cambios institucionales, así como carencia de un buen sistema de evaluación de desempeño que gestione las carreras profesionales (conforme estudios realizados por la propia entidad solo 50% del personal profesional de la PGF y de la AGU cumplen con los criterios de competencias definidas para las funciones que desempeñan); y iv) débil capacidad para el diseño, formulación y ejecución de proyectos (recientemente se ha creado un escritorio de proyectos en el Departamento de Gestión Estratégica que tiene como responsabilidad evaluar las demandas y proyectos de todas las unidades de la AGU y que puedan responder a los lineamientos estratégicos y prioridades corporativas. Si bien esta unidad es muy relevante en el contexto de la AGU porque aún no se ha estructurado con el número de especialistas necesarios y no dispone de metodologías para la gerencia de proyectos y de rutinas de trabajo operativo correspondientes al desempeño en el marco del ciclo de proyectos).
- 1.12 **Desafíos y justificación.** La estrategia de apoyo que se propone busca obtener tres resultados directamente ligados a la eficacia de la gestión jurídica que ejerce la AGU: i) mayor efectividad en la gestión de los procesos judiciales; ii) mayor efectividad en la gestión de la cobranza y recuperación de la deuda activa (posición acreedora); y iii) mejora de la calidad jurídica de la acción de los abogados y procuradores de la AGU en materia de asesoramiento y consultoría.
- 1.13 Los problemas identificados parten en primera instancia de la base de documentos internos de la organización, informes, presentaciones, y sesiones de trabajo mantenidas durante las etapas de preparación del programa con los representantes de los diversos órganos y unidades que componen la institución. En segunda instancia, se contó con las referencias externas de dos modelos exitosos de gestión de la defensa jurídica, como es el caso del Consejo de Defensa del Estado de Chile, que a través de un programa de mejora de la gestión posibilitó una mejora notable de la efectividad en tribunales, y el caso de la Alcaldía de Bogotá (Colombia) que durante el periodo 2002-2006 impulsó una profunda transformación del modelo de

defensa con resultados verificables empíricamente⁹. Dado que el Consejo de Defensa del Estado de Chile y la Alcaldía de Bogotá tienen un modelo de negocio muy similar al de la AGU, cabe esperar que las lecciones aprendidas en estas dos instituciones sean extrapolables al modelo AGU. Es importante señalar que estas experiencias internacionales comparadas demuestran que, junto con la AGU, la especialización en materia de la defensa de los intereses jurídicos del Estado es el modelo institucional más adecuado, pues evita la dispersión de la función en muchos organismos como ocurre en otros países. La ventaja de este modelo resulta más relevante por la dimensión continental de Brasil Cabe resaltar que la resolución de las dificultades apuntadas, constituye el principal desafío de la AGU, e integran parte de sus esfuerzos, iniciativas, planes, y proyectos en diversos grados de concepción y desarrollo (ver [EEOP #5](#)). El marco formal que busca consolidar un proceso de mejoramiento institucional es la Carta-Consulta, presentada por la AGU y aprobada por la Comisión de Financiamientos Externos en diciembre de 2009, solicitando el apoyo técnico y financiero del Banco. El Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, consciente de las ventajas comparativas que el Banco ofrece a Brasil en el fortalecimiento de la capacidad del sector público, privilegia el endeudamiento, asumiendo un 60% de los costos para el fortalecimiento de la AGU, tanto por el valor técnico y estratégico que visualiza en materia de modernización del Estado como por la sostenibilidad del proceso de cambio institucional que apoyará el programa con el Banco (ver [EEOP #6](#)).

- 1.14 Esta operación también está alineada con la Estrategia de país con Brasil 2012-2014 (GN-2662-1), dado que para que una gestión más efectiva de la defensa legal de los intereses de la Unión se buscará la mejora en la gestión estratégica y del conocimiento, la efectividad y eficiencia de los sistemas legales, administrativos y gerenciales. El programa busca contribuir al objetivo estratégico de fortalecer la capacidad institucional de los entes públicos y fue incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2013 (GN-2696). Se enfoca en una de las áreas prioritarias de apoyo al fortalecimiento institucional de instituciones claves de la administración pública. El programa contribuye también con las prioridades del GCI-9 y la Estrategia de Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2) en lo referente al fortalecimiento de la gestión fiscal y presupuestaria del sector público; al buscar la disminución de los costos litigiosos del Estado, el programa contribuirá con la capacidad estatal para utilizar recursos de una manera más eficiente. Por su parte, cabe destacar el creciente involucramiento del Banco en la temática de la defensa jurídica de los intereses del Estado (CH-L1058, CO-L1097).

B. Objetivos y componentes y costo

- 1.15 El objetivo general del programa es lograr una gestión de la defensa legal de los intereses de la Unión, en beneficio de la sociedad, de forma creciente y efectiva. Los objetivos específicos son mejorar: i) la gestión estratégica y del conocimiento;

⁹ Para el caso de Chile, puede consultarse Grafe F. “Diagnóstico del Consejo de Defensa del Estado” (octubre 2010), en el marco del programa CH-L1060, y Grafe F. y Mariana Martínez “Evidencia empírica de un cambio exitoso del modelo de gestión jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá” (en curso).

ii) la efectividad y la eficiencia en la gestión jurídica; y iii) la gestión administrativa y gerencial.

Tabla 1: Líneas de acción del Programa

Componentes	Problemas	Problemática Magnitud	Productos esperados	Resultados
Gestión estratégica y del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades en la gestión estratégica (institucional) y del conocimiento de la AGU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inscripción en el registro de deuda activa solamente de 24,4% del total de créditos activos. • Ausencia de una matriz de riesgos para priorizar las intervenciones de la AGU ante los juzgados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de monitoreo estratégico de los créditos activos y riesgos para la Unión. • Sistemas de indicadores, metas y evaluación para la gestión por resultados. • Herramientas de <i>business intelligence</i> instaladas. • Estrategias comunicacionales y de gestión del cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor efectividad en la gestión de procesos judiciales. • Mayor efectividad en la gestión de cobranza de la deuda activa, así como en la recuperación patrimonial.
Gestión jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Fallas y limitaciones operativas de los procesos sustantivos de gestión jurídica: i) defensa en tribunales; ii) cobranza; y iii) recuperación patrimonial y asesoría jurídica. • Deficiencias en la calidad técnica y jurídica de la acción de abogados y procuradores de la AGU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja efectividad judicial: 59% de fallos desfavorables contra la Unión sobre el total de sentencias en 2010. • Bajo monto recaudado por cobranza judicial en relación al total de deuda activa (3,1%). • Baja recuperación patrimonial en relación al total de la deuda activa (7,5%). • Días promedio de respuesta en el enjuiciamiento para la acción de recuperación patrimonial superior a 90 días. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reingeniería de los flujos de trabajo de los procesos contenciosos. • Reingeniería de los flujos de trabajo de consultoría y asesoría. • Reingeniería de los flujos de trabajo de cobranza. • Sistema de gestión de créditos activos y riesgos económicos. • Sistema integrado de causas. 	
Gestión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades en la gestión de apoyo a los procesos sustantivos, especialmente en el manejo de los recursos humanos, logísticos, y presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo grado de automatización de los flujos de trabajo de apoyo al trabajo sustantivo de la AGU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de la gestión presupuestaria a centros de costo. • Reingeniería de la gestión logística. • Reingeniería de los procesos de gestión de personal, incluyendo la gestión por competencias. 	

1.16 Componente I. Fortalecimiento de la gestión estratégica (US\$3.933.861). Los productos principales son: i) el diseño de un plan para mejorar la defensa jurídica de la Unión y el papel de la AGU en la sostenibilidad jurídica de las políticas públicas, y el diseño y la implementación de un sistema y una herramienta de monitoreo de los créditos activos, los pasivos contingentes y de los riesgos y costos fiscales implícitos en los procesos contra la Unión; ii) el diseño y la implementación de un sistema de gestión por resultados y la adquisición de una herramienta de monitoreo de la consistencia entre lineamientos estratégicos y resultados operativos; iii) la creación de una unidad de gestión del conocimiento y la instalación de una herramienta de *business intelligence* incluyendo recursos para *text mining* y *data mining*; iv) la creación de una oficina de gestión por procesos, la implementación de una metodología para el modelaje dinámico de las funciones gerenciales y de

control, y la instalación de una unidad responsable de la definición y monitoreo de los proyectos institucionales; y v) el diseño y la implementación de políticas de comunicación tanto interna como frente a los ciudadanos, así como el diseño e implementación de un plan de estrategias de gestión del cambio.

- 1.17 **Componente II. Mejoramiento de la gestión jurídica (US\$34.710.695).** Los productos principales son: i) una reestructuración de las unidades organizacionales en todos los niveles, una revisión de las actuales prácticas de consultoría y asesoría, analizando la capacidad de actuación preventiva, y el diseño e implementación de un plan de estrategias de prevención de amplio alcance; ii) un mecanismo de seguimiento de acuerdo con una categorización de las causas, la redefinición de los perfiles profesionales (de acuerdo con atribuciones, materias, formación, entre otros), y la revisión de las actuales prácticas de consultoría y asesoría, analizando la capacidad de actuación preventiva; iii) la elaboración de un diagnóstico de causas, prácticas y rutinas generadoras de demandas judiciales, y propuestas de reducción de la litigiosidad; iv) la reingeniería de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) que incluye una prospección de buenas prácticas, la identificación de los conflictos en la Administración Pública Federal (APF), un análisis de los condicionantes, implicaciones y posibilidades legales para el desarrollo de los MARC, la definición del modelo conceptual, la elaboración del diagnóstico del perfil y las necesidades de la CGU, y el diseño e implementación de un plan de extensión de los MARC; v) la recuperación y gerencia de los créditos de la APF que incluye un plan de capacitación continua en administración y recuperación de créditos; vi) un plan de acción para el perfeccionamiento de la integración interinstitucional entre los órganos responsables de la deuda activa; vii) el diseño de una metodología e instalación de una solución informática para la evaluación de riesgos del Estado y su integración en los sistemas corporativos de la APF, y el diseño de una metodología e instalación de una solución informatizada para identificar y facilitar la eliminación de los pagos indebidos en procesos contra la Unión; viii) el sistema integrado de gestión jurídica de la AGU que incluye una definición del modelo conceptual, una nueva arquitectura de sistemas con estrategias de migración de los sistemas actuales, el desarrollo e implementación de un sistema integrado de gestión jurídica que comprenda las funciones de defensa legal y asesoría incluyendo la interconexión con los sistemas del Poder Judicial, y el desarrollo de un sistema de gestión documental digitalizado; y ix) el rediseño de los flujos de trabajo de cálculos y pericias que incluye un diagnóstico de la situación actual, una reingeniería de los flujos de trabajo, y el diseño e instalación de una herramienta con nuevos algoritmos de cálculo de las pretensiones de reparación.
- 1.18 **Componente III. Mejoramiento de la gestión administrativa (US\$2.917.222).** Incluye los siguientes productos principales: i) el plan estratégico de gestión de la SGA que comprende un diagnóstico, una definición de los objetivos, y directrices estratégicas; ii) la reingeniería de los flujos de trabajo que incluye un diagnóstico, definición, y descripción del conjunto de macroprocesos que concreten el cumplimiento de las directrices estratégicas, la revisión y redefinición de procesos de gestión interna, los requisitos para el funcionamiento, incluyendo tecnología, y un plan de capacitación; iii) la implementación de centros de costos que comprende

la identificación de centros de actividades, la definición de centros de costos, la definición de los cambios en los registros contables, su implementación gradual, y sistemas de gestión; iv) la revisión del modelo de gestión logística territorial y evaluación de la implementación que comprende un mapeo y análisis de los procedimientos de trabajo en las unidades regionales, propuestas de estandarización de procedimientos, y definición de perfiles de responsabilidades, de normativa y de procedimientos; v) un sistema integrado de gestión administrativa que comprende una prospección de experiencias y referencias externas, un mapeo y análisis de los procedimientos y flujos de trabajo, propuestas de estandarización de procedimientos, definición de flujos de información para control gerencial, definición de perfiles de responsabilidades, y su implementación; y vi) la gestión por competencias comprende un mapeo y la actualización de los perfiles de los servidores (atribuciones, materias, formación, entre otros), la revisión, depuración, actualización, y uniformización de las políticas de gestión de personas, incluyendo capacitación, y la aplicación de un modelo de evaluación (calificación) de desempeño vinculado a las carreras profesionales.

C. Indicadores claves de la Matriz de Resultados y análisis económico

- 1.19 Se medirán los resultados con los siguientes indicadores: i) tasa porcentual de sentencias desfavorables sobre total de sentencias; ii) tasa porcentual de los montos recaudados por cobranza judicial sobre el total de deuda activa acumulada cada año; iii) tasa porcentual de los montos patrimoniales recuperados sobre el total de montos involucrados; y iv) tasa porcentual de ejecución del presupuesto en función al aprobado en la Ley Anual de Presupuesto. Los indicadores y sus valores proyectados se presentan en la [Matriz de Resultados](#).
- 1.20 Para establecer la viabilidad económica, se adoptó un análisis costo beneficio a partir de los impactos esperados en materia de cobranza y recuperación de deudas del sector público (agencias y fundaciones públicas, y patrimonio del Estado en casos de corrupción). Estos impactos están directamente relacionados con las actividades previstas en los componentes. El resultado del análisis económico realizado, comparando dos alternativas de resultados bajo un programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un programa sin el BID, permite concluir que en términos de eficiencia el programa financiado con recursos del BID es superior (TIR del 1.041,9%) a la alternativa sin BID (TIR 1.039,8%). Además de la ventaja en términos económicos, existen razones adicionales que inclinan la opción del programa BID, entre las que cabe destacar la seguridad en la implementación del esfuerzo al garantizar los recursos financieros (ver [EEOP #2](#)).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 La modalidad de financiamiento es de préstamo de inversión por cuanto, aparte de asistencia técnica, contempla adquisiciones de equipamiento y servidores de alta tecnología. El costo total del programa es de US\$42,790 millones, de los cuales US\$17,1 millones (40%) serán financiados por el Banco con cargo a los recursos

del Capital Ordinario y US\$25,690 millones (60%) serán con aporte local. El plazo de ejecución previsto es de cinco años a partir de la vigencia del contrato de préstamo. El presupuesto se muestra en la Tabla II-1 y en el [Presupuesto Detallado \(EEOP #3\)](#).

Tabla II-1

	BID (US\$)	Aporte Local	Total	
A. Costos directos	15.938.387	25.623.391	41.561.778	
Componente I: Fortalecimiento de la gestión estratégica	2.369.758	1.564.103	3.933.861	10%
Componente II: Mejoramiento de la gestión jurídica	10.796.685	23.914.010	34.710.695	83%
Componente III: Mejoramiento de la gestión administrativa	2.771.944	145.278	2.917.222	7%
B. Administración	1.027.566	-	1.027.566	
B1 – Gestión del proyecto	947.566	-	947.567	
B2 – Evaluación independiente	80.000	-	80.000	
Subtotal	16.965.953	25.623.391	42.589.344	
C. Imprevistos	134.047	66.609	200.656	
D. Costos Financieros	0	0	0	
Total del programa	17.100.000	25.690.000	42.790.000	

B. Riesgos de la operación

- 2.2 **Riesgos.** El taller participativo de gestión de riesgos realizado permitió concluir que el programa es de riesgo moderado-bajo. A partir del análisis, se pueden destacar los siguientes riesgos principales: i) falta de dedicación exclusiva de los equipos sectoriales; ii) la posible rotación de personal calificado; iii) dificultades que podría enfrentar la implementación del programa en apoyo a las directrices de la institución, esto en orden a las dimensiones de la AGU; y iv) resistencia al cambio por parte de los funcionarios de la AGU
- 2.3 Se acordó con la AGU las siguientes medidas de mitigación: i) adopción de una resolución donde se designa personal calificado y vinculado con carácter exclusivo al programa; ii) sensibilizar a los actuales y posibles nuevos dirigentes sobre la importancia del programa y de la continuidad de los equipos conformados, así como formalizar las reglas para la coordinación de acciones; iii) realizar reuniones y seminarios para definir un mecanismo de evaluación continua de las iniciativas del programa y su conformidad con las directrices estratégicas, así como desarrollar material de divulgación del programa y de los resultados esperados; y iv) realizar acciones de sensibilización con el equipo gerencial, talleres de divulgación, y publicación de material relacionado con el programa y sus beneficios.
- 2.4 **Riesgos Ambientales.** No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas de acuerdo con los “*Environmental and Safeguards Compliance Guidelines*”, por lo cual la operación se clasifica como categoría “C”.

III. EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN

A. Resumen de mecanismos acordados para la ejecución

- 3.1 El prestatario será la República Federativa de Brasil y el organismo ejecutor la AGU, que actuará por intermedio de una Unidad Coordinadora de Programa (UCP).

- 3.2 **El CCP.** El programa tendrá un comité de coordinación formado por los órganos centrales de la AGU, el DGE, y el Coordinador Técnico del Programa (CTP) de la UCP, designado por la DGE. Este comité será presidido por el Abogado General de la Unión o por la autoridad que él indique. El CCP definirá las orientaciones generales y estratégicas para la ejecución de las actividades y hará el seguimiento estratégico, además de realizar reuniones periódicas, y validará y aprobará los productos definitivos.
- 3.3 Las funciones del CCP serán: i) coordinar el avance general estratégico del programa; ii) aprobar los Planes Operativos Anuales (POA) y los Planes de Adquisiciones (PA) antes de ser sometidos al Banco por el CTP de la UCP; iii) participar, a través de algunos de sus integrantes, en las actividades de diseminación del programa y promover los consensos necesarios para garantizar el involucramiento participativo e integral del personal de la institución; iv) revisar los productos finales que necesiten ser sometidos a la aprobación del ministro; y v) pronunciarse sobre las cuestiones sometidas por el CTP de la UCP. El Presidente del CCP convocará la primera reunión, en la cual participarán por lo menos los órganos de dirección superior y se acordará un mecanismo de funcionamiento y toma de decisiones. Las reuniones se realizarán todos los meses y, excepcionalmente, cuando su presidente los convoque.
- 3.4 **UCP.** Se contará con una UCP, bajo la CTP, a cargo de materializar las decisiones operativas adoptadas por el CCP y coordinar la ejecución de los componentes del programa dentro de las directrices establecidas para el mismo. La UCP será apoyada por grupos de trabajo encargados de la ejecución técnica de cada uno de los componentes, quienes provendrán de las distintas unidades participantes. Las funciones del CTP serán: i) participar como secretario de las reuniones del CCP y someter a este los asuntos que requieran de sus decisiones; ii) elaborar, con el apoyo de los grupos de trabajo y de la secretaría general, los POA y los PA, y someterlos a consideración del CCP; iii) difundir las actividades del programa tanto a lo interno como a lo externo de la AGU; iv) participar en las actividades destinadas a la generación de consensos; v) apoyar a los grupos de trabajo en la elaboración de los términos de referencia para la contratación de los servicios de consultoría y para la adquisición de los bienes y equipamientos previstos en los PA; vi) solicitar a la secretaría general las adquisiciones y contrataciones necesarias para la ejecución del programa; vii) apoyar a los grupos de trabajo en la definición de las listas cortas de las empresas proveedoras de servicios de consultoría y de bienes y servicios; y viii) proponer, cuando fuera del caso, ajustes en los POA y en los PA, las que deberán ser ratificadas por el CCP y, posteriormente, por el Banco.
- 3.5 **SGA.** La UCP contará con el apoyo de la SGA para la ejecución administrativa, presupuestaria, financiera, y logística. La SGA designará responsables para la ejecución de las actividades mencionadas.
- 3.6 **Las condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:** i) presentación de evidencia de la creación del CCP y de la UCP con sus respectivas funciones; ii) presentación de evidencia de la

selección del CTP con sus funciones; y iii) presentación de evidencia de la implementación de un sistema gerencial que demuestre la capacidad operacional y técnica para la conducción adecuada de las actividades de ejecución.

- 3.7 **Adquisición de bienes y servicios.** Las adquisiciones de obras, bienes y servicios relacionados, y la contratación de servicios de consultoría se realizarán de conformidad con las Políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9). Cuando el costo estimado del contrato de obras sea mayor o igual a US\$25 millones y el costo del contrato de bienes y servicios sea mayor o igual a US\$5 millones, dichas adquisiciones estarán sujetas a los procedimientos de Licitación Pública Internacional. Los contratos de obras y los contratos de bienes y servicios cuyos costos estimados sean inferiores a US\$25 millones y US\$5 millones, e iguales o mayores a US\$500 mil y US\$100 mil, estarán sujetos a los procedimientos de licitación pública nacional. Los contratos de obras, de bienes y servicios cuyos costos estimados sean inferiores a US\$500 mil y US\$100 mil, respectivamente, podrán ser realizados mediante procedimientos de comparación de precios¹⁰. Basado en el nivel moderado bajo de riesgo pero la limitada experiencia de la UCP trabajando con el Banco, se revisarán en forma ex-ante los dos primeros procesos de adquisiciones de cada modalidad realizados con recursos del financiamiento, independiente de su valor, y todos los procesos de adquisiciones y contrataciones directas, y aquellas que ultrapasen los US\$5 millones. Posteriormente, el Banco podría revisar en forma ex-post todos los procesos de adquisiciones, con excepción de los casos específicos mencionados.
- 3.8 **Anticipo.** Se prevé el establecimiento de un anticipo el cual dependerá de la proyección financiera y deberá tener una frecuencia máxima de hasta seis meses, y representará un porcentaje máximo de 20% del monto de los recursos del financiamiento a fin de atender la dinámica de desembolsos. No se podrán solicitar nuevos anticipos hasta que no se haya rendido un 80% de los pendientes.
- 3.9 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco reconocerá gastos elegibles, con cargo al financiamiento y al aporte local, efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo por el Directorio, pero en ningún caso se incluirán gastos incurridos antes del 16 de agosto de 2010 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto). En el caso de aquéllos con cargo al financiamiento, dichos gastos serán hasta por la suma de US\$1 millón, equivalente a aproximadamente 6% del valor del financiamiento. Los gastos relacionados a aporte local, serán hasta por la suma de US\$7 millones, aproximadamente 27% del valor de la contrapartida local. Los gastos se realizarán de conformidad con las

¹⁰ Además, el Banco podrá reconocer las siguientes modalidades de adquisición previstas en la Ley 10.520 a cargo de los recursos del financiamiento: i) Subasta Electrónica Inversa, utilizando los sistemas aprobados por el Banco para adquisiciones de bienes y servicios de uso común, cuyo costo estimado sea igual o inferior a US\$5 millones; ii) Acta de Registro de Precios, para adquisiciones de bienes y servicios de uso común cuyo costo estimado sea igual o inferior a US\$5 millones, y cuyo registro haya sido previamente aceptado por el Banco; y iii) Subasta Presencial Inversa, para adquisiciones de bienes y servicios de uso común cuyo costo estimado sea inferior a US\$100 mil.

políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a ellas. Entre los gastos previstos se encuentran servicios de consultoría, adquisición de equipamiento y desarrollo de cursos de capacitación.

- 3.10 **Auditorías.** Durante la ejecución, la UCP presentará estados financieros auditados, lo que deberá ocurrir a los 120 días posteriores a la finalización de cada año fiscal. Los informes de auditoría de cierre del programa se presentarán dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. La auditoría será realizada por la Secretaría de Control Interno de la Presidencia de la República sin costos para la operación.

B. Esquema de seguimiento y evaluación del programa

- 3.11 **Sistema de monitoreo y evaluación.** Se ha diseñado y acordado con el organismo ejecutor un sistema de monitoreo y un plan de evaluación. El sistema de monitoreo permitirá: i) evaluar el progreso de la operación con relación a sus objetivos; ii) identificar las áreas problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados; y iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos con relación a la consecución de los productos esperados. Para ello el sistema: i) contempla indicadores y plazo de entrega de los productos (metas físicas y presupuestarias); ii) identifica los instrumentos, fuentes de información e instancia responsable de su registro, seguimiento y reporte; y iii) define los contenidos de los informes semestrales a ser entregados al Banco. Asimismo, para garantizar el monitoreo, la UCP implementará un sistema gerencial y de control financiero contable que sea compatible con los sistemas del Banco y que permita dar seguimiento a los indicadores de resultados y productos de la [Matriz de Resultados](#). La implementación del SGP con la capacidad operacional y técnica para la conducción adecuada del programa será condición previa al primer desembolso.
- 3.12 **Revisiones de medio término y final.** El plan de evaluación permitirá informar sobre el alcance de las metas de resultados anuales y de impacto, medidos a partir del seguimiento a sus respectivos indicadores. La evaluación utilizará las siguientes metodologías: i) análisis costo beneficio ex-post para los Componentes I y II; y ii) comparación antes y después del programa de los indicadores de resultados e impactos esperados de los Componentes I, II y III. Aunque el análisis costo-beneficio ex-ante se prolonga hasta el año 2021, a efectos de la evaluación final el periodo queda limitado a los resultados que se obtengan en el año 2016, al final de la ejecución del programa (ver [EEOP #4](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	No alineado		
Programa de préstamos			
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2662-1	Mayor competencia de los funcionarios públicos del gobierno federal.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2696	La intervención está incluida en el Documento de Programación de País 2013.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.5		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.1	33.33%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.4	33.33%	10
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Sí	El Proyecto usa todos los sistemas nacionales de administración financiera y adquisiciones y contrataciones.	
El proyecto usa un sistema nacional diferente a los indicados arriba para ejecutar el programa			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El proyecto de Apoyo a la Abogacía General de la Unión tiene como objetivo lograr una gestión más efectiva de la defensa legal de los intereses de la Unión. Para ello, el proyecto buscará la mejora en la gestión estratégica y del conocimiento, la efectividad y eficiencia de los sistemas legal, administrativo y gerencial. El programa busca contribuir al objetivo estratégico de fortalecer la capacidad institucional de los entes públicos y fue incluido en el Documento de Programación de País 2013.

La intervención está bien diseñada y cuenta con evidencia empírica sobre el problema a resolver y sus factores. La lógica es clara y se presenta evidencia sobre otras intervenciones similares que se han desarrollado de manera exitosa en Chile y el distrito de Bogotá. La relación entre la valoración de la dimensión del problema y la intervención está bien definida y se cuenta con indicadores SMART de impacto, resultados y productos.

Se cuenta con un análisis costo-beneficio y se presenta un plan de monitoreo y evaluación que considera una metodología antes-después y la réplica ex-post del análisis costo-beneficio.

El programa tienen un nivel de riesgo general medio y una clasificación de riesgo ambiental y social "C". Los riesgos están claramente identificados, así como las medidas de mitigación relacionadas con cada uno de ellos y los indicadores para darles seguimiento.

MATRIZ DE RESULTADOS

OBJETIVO DEL PROYECTO: El objetivo general del programa es lograr una gestión de la defensa legal de los intereses de la Unión, en beneficio de la sociedad, de forma creciente y efectiva. Los objetivos específicos son mejorar: i) la gestión estratégica y del conocimiento; ii) la efectividad y la eficiencia en la gestión jurídica; y iii) la gestión administrativa y gerencial.

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/ Medio de verificación ¹	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Mejora del impacto fiscal de las acciones de defensa legal del Estado en Brasil													
1. Tasa porcentual de los montos pagados sobre el total de montos pretendidos en causas Estado demandado	Tasa porcentual de cada año	54,0	2010			52,0	2014			50,0	2016	Muestra Procuraduría General de la Unión (PGU)/DCP para el año 2010. Al final del programa, los datos los suministrará el nuevo Sistema Integrado de Gestión Jurídica de la Abogacía General de la Unión (AGU)	Montos pagados (precautorios)
2. Tasa porcentual de los montos ingresados en el Tesoro sobre el total de montos involucrados en todas las acciones Estado demandante	Tasa porcentual de cada año	4,8	2010			9,0	2014			13,5	2016	Procuraduría General Federal (PGF, datos de cobranza) y PGU/DPP (datos de patrimonio recuperado)	Datos PGF año 2010: 19 agencias y fundaciones. El total de montos involucrados incluye cobranzas judiciales y recuperación patrimonial

¹ Para un análisis detallado de todos los indicadores de impacto y de resultados, en el Plan de Monitoreo y Evaluación se expone de forma exhaustiva: i) la definición de todos los elementos que forman parte del indicador; ii) la forma de cálculo de los mismos; iii) el periodo que abarca; y iv) las fuentes de obtención de los datos, tanto para el momento t=0 como para el final del programa.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO ESPERADO 1: Mejora de la efectividad de la gestión jurídica en los procesos judiciales en los que el Estado es demandado o demandante													
R.1.Tasa porcentual de sentencias desfavorables sobre total de sentencias	Tasa porcentual de cada año	58,9	2010							30,0	2016	Sistema de Controle de Ações da União/ En el año 2016: Sistema Integrado de Gestión Jurídica	Desfavorable: Desafavorable+parcialmente desfavorable+parcialmente concedida. Criterios utilizados por el SICAU
RESULTADO ESPERADO 2: Mejora de la efectividad de la cobranza judicial y la recuperación patrimonial													
R.2.Tasa porcentual de los montos recaudados por cobranza judicial sobre el total de deuda activa acumulada cada año	Tasa porcentual de cada año	3,1				5,0	2014			8,0	2016	Informe PGF / En el año 2014: Sistema de Deuda Activa	Datos PGF 2010: 19 agencias y fundaciones
R.3.Tasa porcentual de los montos patrimoniales recuperados sobre el total de montos involucrados (TCU, convenios, acciones civiles públicas, etc.)	Tasa porcentual de cada año	7,5	2010			13,0	2014			22,0	2016	Informe PGU/DPP / En el año 2016: módulo DPP del Sistema Integrado de Gestión Jurídica	
RESULTADO ESPERADO 3: Mejora la gestión administrativa y financiera de apoyo a los procesos sustantivos de la AGU													
R.4.Tasa porcentual de ejecución del presupuesto en función al aprobado en la Ley Anual de Presupuesto.	Tasa porcentual de cada año	94,7	2009			97,0	2014			99,0	2016	Informe Sistema SIAF	

RESULTADOS INTERMEDIOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias						Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO INTERMEDIO 1: Mejora de los procesos de toma de decisión													
1.1. Tasa porcentual del uso de la herramienta de <i>balanced score-card</i> por parte de los directivos de la AGU	Tasa porcentual de cada año	0	2010			30,0	2014			100,0	2016	Informe de Departamento de Gestión Estratégica (DGE)	Cantidad de usuarios utilizando las herramientas/usuarios directivos áreas sustantivas (finalísticas)
1.2. Tasa porcentual del uso de la herramienta de monitoreo de los pasivos contingentes generados en juicios contra el Estado por parte de los directivos de AGU	Tasa porcentual de cada año	0	2010							100	2016	Informe de DGE	Cantidad de usuarios utilizando las herramientas/ usuarios directivos áreas sustantivas (finalísticas)
RESULTADO INTERMEDIO 2: Mejora en la gestión jurídica de la AGU													
2.1. Uso del Sistema Integrado de Gestión Jurídica de la AGU en todos los flujos de trabajo sustantivos por parte de los abogados y procuradores	Tasa porcentual de cada año	0	2010							100	2016	Informe de DGE	Cantidad de usuarios utilizando el sistema /total de abogados y procuradores de las áreas contenciosas y consultivas
2.2. Grado de automatización de los flujos de trabajo sustantivos por el Sistema Integrado de Gestión Jurídica de la AGU	Tasa porcentual de cada año	0	2010							100	2016	Informe de DGE	Cantidad de flujos de trabajos automatizados /total de flujos de trabajo identificados en los procesos sustantivos
2.3. Número de sentencias del Supremo Tribunal Federal (STF) coteja-	Tasa porcentual de cada año	0	2010							100	2016	Informe SIS-CON /	STF

das para verificar el rechazo/aceptación de las tesis de los abogados sobre el total de procesos registrados												CGU	
2.4. Créditos inscritos en el Sistema de Deuda Activa sobre el total de créditos de agencias y fundaciones	Tasa porcentual de cada año	24,5	2010							70,0	2016	Informe de PGF	
2.5. Días promedio de respuesta en el enjuiciamiento de la acción o ejecución para la recuperación patrimonial (TCU)	Días	90	2010							20	2016	Informe PGU/D PP	
2.6. Montos bloqueados y afectados sobre el monto total de patrimonio involucrado	Tasa porcentual de cada año	8,2	2010							25	2016	Informe PGU/D PP	
RESULTADO INTERMEDIO 3: Mejora de la gestión administrativa de la AGU													
3.1. Número de procesos estandarizados sobre el total de procesos administrativos identificados	Tasa porcentual de cada año	0	2010			70	2014			100	2016	Informe de Secretaría General de Administración (SGA)	
3.2. Recursos del presupuesto AGU asociados a centros de costo implementados	Tasa porcentual de cada año	0	2010			60	2014			80	2016	Informe de SGA	

PRODUCTOS²

Producto	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta
<u>Componente 1: Fortalecimiento de la gestión estratégica</u>								
1.1. Plan de acción para la implementación de la estrategia a fin de mejorar la defensa jurídica del Estado y el papel de la AGU en la sostenibilidad jurídica de las políticas públicas, incluyendo la evaluación de los riesgos para el Estado (Directivas estratégicas 2008/2015).	Plan	0	1					1 plan aprobado
1.2. Sistema para el monitoreo estratégico de los créditos activos y riesgos para el Estado	Sistema	0	1					1 sistema informatizado aprobado e implantado
1.3. Estudio para el cálculo de la dimensión del costo fiscal implícito en los procesos contra el Estado.	Estudio	0			1			1 estudio aprobado
1.4. Sistema de indicadores, metas y evaluación para la gestión por resultados.	Sistema	0		1				1 sistema aprobado e implantado
1.5. Herramienta Sistema informático que permita verificar y monitorear la consistencia entre los lineamientos estratégicos y los resultados operativos.	Sistema	0			1			1 Sistema instalado
1.6. Creación de una oficina de gestión del conocimiento.	Oficina	0	1					1 Oficina Funcional implementada
1.7. Instalación de una herramienta de BI incluyendo recursos para <i>text mining</i> y <i>data mining</i> .	Herramienta	0			1			1 herramienta instalada
1.8. Creación de la Oficina de Gestión por Procesos.	Oficina	0	1					1 Oficina Funcional implementada
1.9. Modelo dinámico de gerencia, control, optimización, integración y sostenibilidad de los procesos operativos y de gestión.	Reingeniería	0	1					1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
1.10. Oficina responsable de la definición y monitoreo de los proyectos institucionales (Oficina de Gestión de Proyectos).	Oficina	0	1					1 Oficina Funcional Implementada
1.11. Diseño de políticas de comunicación de los cambios a los ciudadanos sobre las acciones previstas en el programa	Informe	0	1					1 propuesta de diseño aprobada
1.12. Plan de comunicación interna de los cambios	Plan	0	1	1	1	1	1	5 planes anuales ejecutados
1.13. Diseño e implementación de plan de estrategias de gestión del cambio.	Plan	0	1	1	1	1	1	5 planes anuales ejecutados

²

Para todos los productos la verificación del cumplimiento deberá realizarse mediante el preceptivo informe de recepción aprobado por la Dirección de Gestión Estratégica (DGE) de la AGU.

Producto	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta
<u>Componente 2: Mejoramiento de la gestión jurídica de la AGU</u>								
2.1. Reingeniería de los flujos de trabajo de los procesos contenciosos de la Administración Directa:	Reingeniería	0			1			1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
2.2. Reingeniería de los flujos de trabajo de consultoría y asesoría de Administración Directa	Reingeniería	0		1				1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
2.3. Plan de estrategias de prevención abarcando todos los órganos de la Administración Directa.	Plan	0		1				1 plan aprobado y puesta en aplicación
2.4. Reingeniería de los flujos de trabajo contenciosos, de consultoría y asesoría jurídicas en la Administración Indirecta:	Reingeniería	0			1			1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
2.5. Plan de estrategias de prevención abarcando todos los órganos de la Administración Indirecta	Plan	0			1			1 plan aprobado y puesta en aplicación
2.6. Reingeniería de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC)	Reingeniería	0				1		1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
2.7. Plan de capacitación continua de personal especializado en administración y recuperación de créditos.	Número de beneficiarios que reciben capacitación especializada	0	30	80	80	80	30	300 beneficiarios
2.8. Plan de acción para perfeccionamiento de la integración interinstitucional entre los órganos responsables de la deuda activa (crédito público).	Plan	0	1					1 plan aprobado
2.9. Sistema para la evaluación de riesgos del Estado y su integración en los sistemas corporativos de la AGU.	Sistema	0		1				1 sistema informatizado instalado
2.10. Sistema para identificación y facilitación de la eliminación de los pagos indebidos en los procesos contra el Estado.	Sistema	0		1				1 sistema informatizado aprobado e implantado
2.11. Sistema integrado de gestión jurídica de la AGU:	Sistema	0			1			1 sistema informatizado aprobado e implantado

Producto	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta
2.12. Reingeniería de los flujos de trabajo de cálculos y pericias	Reingeniería	0		1				1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
<u>Componente 3: Mejoramiento de la gestión administrativa de la AGU</u>								
3.1. Plan estratégico de gestión de la Secretaría-General	Plan	0	1					1 plan aprobado
3.2. Reingeniería de los flujos de trabajo en los procesos administrativos (excluidos los procesos Logística y RRHH).	Reingeniería	0		1				1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación
3.3. Estudio para la implementación de centros de costos	Estudio	0		1				1 estudio aprobado e implantado
3.4. Estudio para la revisión del modelo de gestión logística territorial	Estudio	0					1	1 estudio aprobado
3.5. Sistema integrado de gestión administrativa (SIGA), sincronizado al SIAFI en los aspectos presupuestarios y financieros	Sistema	0			1			1 sistema informatizado aprobado e implantado
3.6. Modelo de gestión por competencias de la AGU	Modelo	0					1	1 modelo diseñado, aprobado e implementado

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Brasil

PROYECTO N°: BR-L1277

NOMBRE: Programa de Apoyo a la Modernización de la Abogacía General de la Unión (PRO-AGU)

ORGANISMO EJECUTOR: Abogacía General de la Unión (AGU)

PREPARADO POR: Fernando Glasman y Carlos Lago Bouza, actualizado por Marília Santos en Mayo/2011

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación de la gestión fiduciaria fue realizada en base un análisis institucional de la Unidad Ejecutora (UE), taller de riesgos con el personal de todas las Entidades participantes y varias reuniones con el equipo de Proyecto y personal clave de la AGU. Adicionalmente, se ha considerado la experiencia del Banco trabajando con los proyectos similares a nivel de Gobierno Federal como el del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).
- 1.2 Teniendo en cuenta la evaluación practicada sobre la UE, se han elaborado los acuerdos fiduciarios tanto en materia de adquisiciones como de administración financiera que se aplicarán para la ejecución de proyecto.
- 1.3 Asimismo, para el establecimiento de los acuerdos fiduciarios se han tenido en cuenta el contexto fiduciario del país y de la UE, los cuales en párrafos posteriores resumen los puntos más desatacados.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 Brasil dispone de sistemas fiduciarios nacionales robustos, que permiten y posibilitan una buena gestión de los procesos administrativos, financieros, de control, y de adquisiciones, cumpliendo con los principios de transparencia, economía, y eficiencia. Los mismos requieren seguir siendo fortalecidos, con vistas a hacer frente a las nuevas necesidades fiduciarias. En este sentido, la estrategia fiduciaria del Banco para Brasil está dirigida a la utilización progresiva y sustentable de los sistemas fiduciarios del país.
- 2.2 Vale la pena destacar, que el Banco tiene trabajado junto al Gobierno Federal con lo objetivo de que el SIAFI sea utilizado como herramienta integral de gestión financiera, contable, y generación de informes de las operaciones realizadas con el Banco. Otro aspecto importante, consiste en el hecho que la función de control es ejercida por la Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) en todas las operaciones de crédito realizadas con la administración pública federal. Por último, el tercer aspecto está relacionado con el aumento paulatino que el Banco viene realizando de los sistemas nacionales de compras públicas,

predominantemente COMPRASNET (sistema electrónico de subasta a la baja administrado por el Gobierno Federal).

III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 3.1 La UE estará constituida dentro de la AGU y con funcionarios de planta. Al momento de esta evaluación la UE está totalmente integrada y cuenta con el Coordinador Técnico del Proyecto y 4 personas directas, más el apoyo de las demás unidades de la institución. Los sistemas fiduciarios de la UE poseen los elementos de control necesarios para una adecuada administración del Proyecto. Al tratarse de un proyecto estatal rigen las leyes nacionales que regulan la administración pública, entre ellas la Ley de Responsabilidad Fiscal. La AGU dispone de un sistema de registros contables y financieros que permitirá identificar las transacciones a cargo del Proyecto, por fuente de financiamiento y por categorías de inversión. El control interno de la AGU es efectuado por la Secretaría de Control Interno de la Presidencia de la República quién depende técnicamente de la SFC y realizada revisiones periódicas. El personal de administración financiera y el Coordinador Técnico no poseen experiencia en la administración y ejecución de Proyectos del Banco.
- 3.2 El personal destinado a las adquisiciones forma parte de la comisión de adquisiciones de la AGU. Tienen amplia experiencia y un equipo constituido por 5 personas, pero no tienen ninguna experiencia previa en proyectos financiados por el Banco. Por lo tanto, se planificó para el taller de arranque una capacitación en materia de políticas y procedimientos para procesos financiados por el Banco.

IV. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 4.1 Como consecuencia del ejercicio de evaluación de riesgo efectuado durante la etapa de diseño, se identificaron riesgos altos en la constitución y dedicación de los equipos técnicos, desconocimiento de las directrices estratégicas de la organización, resistencia al cambio, y rediseño de los procesos, así como en las especificaciones técnicas del sistema informático. En materia fiduciaria, no se identificaron riesgos.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el Proyecto.

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 5.2 El Proyecto será ejecutado a través de una UE dentro de la AGU, la cual se encargará de las labores administrativas, de monitoreo y evaluación, legales, de comunicaciones y de soporte informático. Además se encargara de realizar

actividades operativas y de enlace con las distintas unidades involucradas con el programa.

1. Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:

- 5.3 Las adquisiciones de obras, bienes, y servicios relacionados estarán sujetas a las políticas y los procedimientos de licitación del Banco, en conformidad a lo previsto en la GN-2349-9. Cuando el costo estimado del contrato de obras sea mayor o igual a US\$25 millones y el costo del contrato de bienes y servicios sea mayor o igual a US\$5 millones, dichas adquisiciones estarán sujetas a los procedimientos de Licitación Pública Internacional. Los contratos de obras y los contratos de bienes y servicios cuyos costos estimados sean, respectivamente, inferiores a US\$25 millones y US\$5 millones, e iguales o mayores a US\$500 mil y US\$100 mil, estarán sujetos a los procedimientos de licitación pública nacional. Los contratos de obras y los contratos de bienes y servicios cuyos costos estimados sean inferiores a US\$500 mil y US\$100 mil, respectivamente, podrán ser realizados mediante procedimientos de comparación de precios.
- 5.4 Además, el Banco podrá reconocer las siguientes modalidades de adquisición previstas en la Ley 10.520 (Pregón Electrónico) a cargo de los recursos del financiamiento: (i) Subasta Electrónica Inversa, utilizando los sistemas aprobados por el Banco para adquisiciones de bienes y servicios de uso común, cuyo costo estimado sea igual o inferior a US\$5 millones; (ii) Acta de Registro de Precios, para adquisiciones de bienes y servicios de uso común cuyo costo estimado sea igual o inferior a US\$5 millones, y cuyo registro haya sido previamente aceptado por el Banco; y (iii) Subasta Presencial Inversa, para adquisiciones de bienes y servicios de uso común cuyo costo estimado sea inferior a US\$100 mil.

2. Selección y Contratación de Consultores:

- 5.5 Las Selecciones y Contrataciones de firmas consultoras relacionadas estarán sujetas a las políticas y los procedimientos de licitación del Banco, en conformidad a lo previsto en la GN-2350-9. Todos los contratos de consultoría por un monto equivalente a US\$200 mil o más, estarán sujetos a publicidad internacional, en el caso de contratos de consultoría por un monto inferior a US\$1 millón, la lista corta puede estar compuesta exclusivamente por consultores nacionales.

3. La selección de los consultores individuales: [Habrá casos en que la contratación de]:

- 5.6 Las Selecciones y Contrataciones de consultores individuales deberán ser hechas con base en el desposto en la sección 5 de las Políticas de Selección y Contratación de Consultorías del Banco GN-2350-9.

4. Gastos Recurrentes:

- 5.7 Consisten en los gastos operativos y de mantenimiento requeridos para poner en funcionamiento el Proyecto durante su vida útil y cubren lo referente a: gastos de utilidades y comunicación, traducciones, artículos de oficina, fotocopias, correos, y demás gastos necesarios para la correcta administración del Proyecto; los que serían financiados con fondos del préstamo dentro del presupuesto anual aprobado por el Banco, y serán realizados siguiendo los procedimientos administrativos de la UE, los cuales serán revisados y aceptados por el Banco siempre que no vulneren los principios fundamentales de competencia, eficiencia, y economía.
- 5.8 Adicionalmente, los Gastos Recurrentes incluyen los costos de los consultores contratados para asistir a la UE durante el periodo de vida útil del préstamo. Sin embargo, los costos de operación no incluyen salarios de funcionarios en ejercicio público.

5. Financiamiento Retroactivo y Reconocimiento de Gastos:

- 5.9 El Organismo Ejecutor informó que podrán ser presentados gastos elegibles para reconocimiento del Banco con cargo al financiamiento y al aporte local, efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo por el Directorio, pero en ningún caso se incluirán gastos incurridos antes del 16 de agosto de 2010 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto). En el caso de aquéllos con cargo al financiamiento, dichos gastos serán hasta por la suma de US\$1 millón, equivalente a aproximadamente 6% del valor del financiamiento. Los gastos relacionados a aporte local, serán hasta por la suma de US\$7 millones, aproximadamente 27% del valor de la contrapartida local. Los gastos se realizarán de conformidad con las políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a ellas. Entre los gastos previstos se encuentran servicios de consultoría, adquisición de equipamiento y desarrollo de cursos de capacitación.

6. Preferencia Nacional:

- 5.10 No se aplicarán márgenes de preferencia nacional.

A. Umbrales de procesos de adquisiciones.

- 5.11 El umbral que determina el uso de la licitación pública internacional será puesto a disposición del Prestatario o, en su caso, del Organismo Ejecutor, en la página www.iadb.org/procurement. Por debajo de dicho umbral, el método de selección se determinará de acuerdo con la complejidad y características de la adquisición o contratación, lo cual deberá reflejarse en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco.

B. Plan de Adquisiciones Inicial (PAI)

Se anexa el enlace a la versión acordada a la misión de análisis:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36298106>

C. Supervisión de Adquisiciones

- 6.9 Todas las LPI y CD serán revisadas bajo la modalidad de revisión ex ante y considerando las características especiales del proyecto y la capacidad de la UCP en materia operativa, se efectuará una revisión posterior anual. Asimismo, a partir de las revisiones anuales de auditoría, el Banco podrá modificar la forma de revisión indicada en el PA.

a) Disposiciones especiales

- ✓ La AGU deberá actualizar el Plan de Adquisiciones por lo menos anualmente o conforme lo requiera el Banco para reflejar las necesidades reales de ejecución del Proyecto y el progreso alcanzado.
- ✓ Se utilizará el sistema COMPRASNET para la adquisición de bienes y la contratación servicios diferentes a consultoría.

b) Registros y Archivos

Los registros y archivos del programa deberán contener como mínimo las siguientes condiciones:

- ✓ Los expedientes deberán contener documentación original archivada en orden cronológico, la cual estará sellada y foliada correlativamente.
- ✓ Los archivos deben estar contenidos en un cuarto seguro exclusivo para ese fin, con acceso restringido.
- ✓ Debe existir un registro de expedientes.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

C. Programación y presupuesto

- 6.1 La preparación de la programación anual y presupuesto de financiamiento externo y contrapartida es realizado por la Secretaria de Planeamiento. El presupuesto es operado bajo el Sistema integrado de administración financiera de la Unión - SIAFI. El presupuesto asignado al programa será aprobado por la Secretaria de Planeamiento de la Unión y se reflejará en el SIAFI, realizándose las actividades comprometidas bajo el Proyecto. El Banco reembolsará gastos elegibles del Proyecto de acuerdo a las líneas de presupuesto definidas y ejecutadas por el programa.

D. Contabilidad y sistemas de información

- 6.2 El Proyecto utilizará el SIAFI, el cual ofrece transparencia y controles específicos en la ejecución presupuestaria. Este módulo permite registrar la contabilidad del Proyecto y emitir los informes financieros, incluyendo solicitudes de desembolsos, control del tipo de cambio, estados financieros del Proyecto y otros de acuerdo a los requerimientos del Banco. La contabilidad se preparará sobre la base de caja y en base a las normas internacionales de contabilidad.
- 6.3 Para la supervisión del Proyecto, se requerirán estados financieros, los cuales incluyen: (i) estado de efectivo recibido y desembolsos efectuados; y (ii) estado de Inversiones Acumuladas. Estos informes serán presentados en forma anual.

E. Desembolsos y flujo de fondos

- 6.4 El Proyecto utilizará el sistema de tesorería de la Unión. El gasto se sujeta al proceso de la ejecución presupuestal y financiera, debiendo registrarse en el SIAFI– los datos relacionados con su formalización en el marco de las normas legales aplicables a cada una de sus etapas: Compromiso, Devengado, Girado, y Pagado. El sistema de tesorería de la Unión utiliza el sistema de cuenta única para el manejo de sus obligaciones financieras. El programa la Secretaría de Fazenda operará con adelanto de fondos basados en la programación financiera planeada por el ejecutor y presentada al Banco.
- 6.5 La UE presentará al Banco la solicitud de desembolso, conjuntamente con un programa de gastos por actividades del Plan Operativo Anual para los próximos 180 días. Los desembolsos se justificarán en la próxima solicitud al menos en un 80%.
- 6.6 La AGU presentará al Banco el plan financiero inicial del Proyecto en el cual se reflejará el cronograma de desembolsos para todo el Proyecto y el mismo podrá actualizarse anualmente.
- 6.7 La revisión de la documentación soporte de los gastos efectuados será realizada en forma ex - post por personal del Banco y/o consultores y por los auditores externos. Se emitirán informes por cada visita de revisión ex – post.
- 6.8 El tipo de cambio a ser utilizado, conforme informado por el Organismo Ejecutor, será el tipo de cambio de la fecha de internalización de los recursos.

F. Control Interno y Auditoría Interna

- 6.9 El ambiente de control, las actividades de control, la comunicación e información, y el monitoreo de las actividades de la Entidad y del UE se rigen por las normas del país, las cuales se basan en las normas de la Secretaría Federal de Control.

- 6.10 Se requerirá que la UE incluya dentro del Manual Operativo los principales procesos de control interno para asegurar que los controles están funcionando en forma adecuada.

G. Control Externo e Informes

- 6.11 La auditoría del proyecto será efectuada por la Secretaría de Control Interno de la Presidencia de la República sin costo para el proyecto.

H. Plan de supervisión financiera

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
OPERACIONALES	Revisión avance físico de la obras de los componentes 2 y 4 versus Desembolsos	Semestral	Equipo técnico	
	Revisión estado de avance el diseño y la implementación del componente III	Semestral	Equipo técnico	
	Revisión del Informe de progreso	Semestral	Equipo Fiduciario y técnico	Ejecutor
	Revisión de cartera	Semestral	Equipo técnico	
	Visitas de inspección a las obras	Anual	Equipo técnico	Ejecutor
FINANCIERA	Revisión ex - post de desembolsos y adquisiciones	Anual	Equipo Fiduciario	Equipo Fiduciario
	Auditoría Financiera	Anual		SFC
	Revisión de solicitudes de desembolsos e informes anexos	Periódica	Equipo Fiduciario	
	Visita de inspección / análisis de controles internos y ambiente de control	Anual	Equipo Fiduciario	
CUMPLIMIENTO	Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del Proyecto	Anual	Equipo Fiduciario	Ejecutor
	Presentación de estados financieros y auditoría operativa	Anual	Equipo Fiduciario y técnico	
	Condiciones previas al primer desembolso	Una vez	Equipo Fiduciario y técnico	

I. Mecanismo de ejecución

- 6.12 Considerando el mecanismo de ejecución descrito en la Propuesta de Desarrollo de la Operación, se requerirá un esquema de ejecución administrativa financiera centralizada a través de la UE, quien será encargado de la formulación anual del presupuesto, tanto del aporte local como aporte BID. La UE es quien será la encargada de realizar los pagos y gestionar los desembolsos y las justificaciones de fondos ante el Banco, y coordinar todas las actividades con las otras Entidades participantes.

J. Otros acuerdos y requisitos de gestión financiera

- 6.13 Por la naturaleza y complejidad del Proyecto, se requiere que la UE cuente con un sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades del Proyecto.