

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

BRASIL

8 DE MARZO DE 2006

Título del proyecto:	Estrategia y Plan de Acción para la Efectividad en el Desarrollo		
Número del proyecto:	BR-T1036		
Equipo de país:	Jefe de División: Orlando Reos (RE1/SC1); Jefe de Equipo: Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1); miembros: Fátima Cartaxo (COF/CBR); Maria das Graças Rua, Patricio Duarte y Milagros Freyre (consultores); Marcella Distrutti (asistente).		
Beneficiario:	República Federativa del Brasil		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión		
Plan de financiamiento:	IDB (PRODEV A):	US\$	437,300
	Local:	US\$	50,000
	Total:	US\$	487,300
Fechas tentativas:	Misión		Febrero 2006
	Aprobación		Marzo 2006

I. ANTECEDENTES Y PROBLEMA A ENFRENTAR

A. Principales Problemas

- 1.1 El mejoramiento de la efectividad de las políticas y de su impacto en las metas de desarrollo en el Brasil implica, dada la estructura federativa y descentralizada del país, atender las necesidades de fortalecimiento de la gestión por resultados tanto a nivel Federal como a Estadual y Municipal. El Gobierno Federal ha avanzado considerablemente en mejorar la formulación y ejecución de políticas, adoptando una metodología específica de planificación de programas (*Plano Plurianual*), desarrollando carreras de Estado de una sólida formación en la formulación de políticas gubernamentales, y creando instancias responsables del seguimiento de las políticas. En cuanto al monitoreo y evaluación de las políticas, tiene actualmente iniciativas para mejorar la generación y seguimiento de indicadores de desempeño y resultados en determinadas áreas de política. Entre estas se encuentran el *Plano Plurianual*, los *Programas Prioritários*, el seguimiento de las *Metas do Milenio*, el seguimiento de los *Projetos com Recursos Externos* y los *Programas de Ajuste Fiscal*. Estas iniciativas, sin embargo, no se encuentran coordinadas, con lo cual se dispersan esfuerzos valiosos. Su integración permitiría contar con información que retroalimente la planificación presupuestal y oriente las inversiones públicas atendiendo a los resultados e impacto de las mismas.

- 1.2 En el caso de los Gobiernos Estaduales, el diagnóstico realizado por el Banco para el diseño del *Programa Nacional de Apoyo a la Modernización de la Gestión y el Planeamiento de los Estados y el Distrito Federal* – PNAGE (BR 0405), concluye que entre los problemas que afectan la capacidad de gestión estadual se encuentran la baja efectividad de los sistemas de planificación, información, seguimiento y evaluación. Si bien el PNAGE financiará proyectos estaduais que enfrenten estos problemas, resultaría oportuno aprovechar la experiencia federal (ver párrafo 1.1) para facilitar la mejora de los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de inversión en los Estados.
- 1.3 Brasil cuenta con 5.561 municipios, que son los principales responsables de los programas de salud, infraestructura urbana, vivienda, recreación y saneamiento. Sin embargo, la capacidad que la gran mayoría de ellos tienen para gestionar estos programas es débil. El diagnóstico más reciente del que dispone el Banco, realizado para la elaboración del *Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa y Financiera de los Municipios Brasileños*- PNAF-M (BR 0286) aprobado en 1999, identifica como problemas comunes: (i) marcada ausencia de sistemas de planificación, (ii) ausencia de sistemas de gestión de los recursos humanos, (iii) falta de control sobre los bienes y propiedades municipales y, (iv) ausencia de mecanismos adecuados para proveer servicios a la población. El diagnóstico señala que la ausencia de personal calificado es una consecuencia de la falta de capacitación adecuada. La escasez de ofertas de capacitación en gestión de proyectos que se adapten a las necesidades y a la dispersión territorial de los Municipios agrava este problema. En estas condiciones, no sorprende que la gestión de los programas de inversión pública tenga serias deficiencias en la mayor parte de Municipios.
- 1.4 En síntesis, **el problema consiste en que la efectividad de las políticas públicas en un contexto federal como el de Brasil se ven negativamente afectadas por la desigualdad en el desarrollo de capacidades para la gestión por resultados en los tres niveles de gobierno.** A nivel federal, la principal debilidad se concentra en las capacidades para retroalimentar el proceso de toma de decisiones sobre políticas, programas e inversión pública a partir del seguimiento y evaluación integrada de las políticas. A nivel subnacional, las debilidades se refieren a las capacidades generales de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de inversión. Una diferencia importante es que mientras que para el nivel estadual existen varias operaciones del Banco que apuntan a enfrentar estas debilidades, en el nivel municipal existe sólo una (centrada en la gestión de ingresos y gastos). Con el objetivo de promover la efectividad de las políticas y programas de inversión en el Brasil, la intervención del Banco en el marco del PRODEV deberá atender de manera diferenciada las debilidades mencionadas en cada nivel de gobierno.

B. Relación con las estrategias y experiencias del Banco

- 1.5 La particular atención que el Proyecto brinda a las instancias sub nacionales es coherente con la Estrategia de País, cuyas prioridades son el trabajo en el área de reforma del Estado y el trabajo con las entidades sub nacionales. El Proyecto es también coherente con el rumbo que sigue la cartera de operaciones del Banco. Aunque Gobierno Federal es el principal tomador de préstamos, la participación de los Estados y Municipios es creciente: entre el 2004 y el 2005 detentan juntos el 52% del valor total de los préstamos orientados a la inversión pública. Además, el 11% de la cartera corresponde a operaciones que el Gobierno Federal le pasa a los gobiernos subnacionales. Por otra parte, el Programa Operativo propuesto en la Estrategia de País 2004-2007, muestra una concentración mayor, con el 75% de las operaciones de inversión pública teniendo como prestatarios o ejecutores a gobiernos sub nacionales. Todo esto sugiere que es provechoso para el país y el Banco brindar atención especial a la capacidad de dichas instancias para la gestión por resultados.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Objetivos del Proyecto

- 2.1 El Proyecto tiene como objetivo general **diagnosticar las capacidades para la gestión por resultados en los tres niveles de gobierno, y en base a las debilidades y fortalezas identificadas, formular un plan de acción que fortalezca la gestión por resultados en cada nivel.** El propósito que se busca es la futura ejecución de un Plan de Acción que enfrente la desigualdad en el desarrollo de capacidades para una gestión orientada a resultados en los tres niveles de gobierno. Los objetivos específicos del proyecto son: (i) diagnosticar las iniciativas de seguimiento y evaluación de políticas y programas del Gobierno Federal, identificando oportunidades para una integración metodológica que mejore su impacto en la toma de decisiones; (ii) evaluar las capacidades de los Estados para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos de inversión; (iii) diagnosticar las capacidades de los Municipios para la gestión por resultados de programas y proyectos de inversión pública; (iii) evaluar la pertinencia que tiene la oferta de capacitación virtual en gestión de programas para responder a parte de las debilidades de gestión detectadas; y (iv) formular un Plan de Acción en Efectividad para el Desarrollo que responda a las principales debilidades halladas en los tres niveles de gobierno.

Descripción del Proyecto

- 2.2 El Proyecto comprenderá cinco componentes. Las actividades incluidas en ellos responden a cuatro de las seis áreas de acción del PRODEV: gobernabilidad e instituciones, evaluación y análisis de las prioridades nacionales, proceso presupuestario y gestión por resultados. El Proyecto responde también a los objetivos de la Carta Acuerdo firmada entre el

gobierno brasileño y el Banco para impulsar el PRODEV (08 de abril de 2005).

1. Monitoreo y evaluación de programas a nivel Federal (US\$ 50,000)

- 2.3 El **objetivo** del componente es diagnosticar las fortalezas y debilidades de las iniciativas federales para mejorar el monitoreo y la evaluación de programas, identificando las oportunidades existentes para su integración. Se financiará una consultoría para la ejecución de las siguientes **actividades**: (i) mapeo de las iniciativas existentes, (ii) evaluación de las metodologías empleadas, (iii) identificación de oportunidades para integrar las metodologías en uso, y (iv) desarrollo de una propuesta de plan de acción para integrar estas iniciativas y mejorar su capacidad para retroalimentar la planificación de la inversión pública.

2. Monitoreo y evaluación de programas a nivel Estadual (US\$ 70,200)

- 2.4 El **objetivo** del componente es diagnosticar las capacidades de los Estados para monitorear y evaluar programas y proyectos de inversión, determinando sus principales debilidades y proponiendo un plan de acción para enfrentarlas. Este componente se centrará directamente en la función de monitoreo y evaluación dado que otra operación del Banco (PNAGE, BR 0405) fortalecerá las demás funciones del ciclo de gestión por resultados. Se financiará una consultoría para la realización de las siguientes **actividades**: (i) diagnóstico de las capacidades de monitoreo y evaluación de la inversión pública por parte de los Estados, (ii) elaboración de una propuesta de plan de acción para mejorar las capacidades de monitoreo y evaluación de los Estados elevando su capacidad para retroalimentar la planificación de la inversión pública.

3. Capacidades municipales para la gestión por resultados (US\$ 244,500)

- 2.5 El **objetivo** de este componente es diagnosticar las capacidades municipales para la gestión por resultados, identificando las principales debilidades que afectan la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de inversión; así como proponer un plan de acción para enfrentarlas. El Proyecto financiará consultorías para las siguientes **actividades**: (i) diagnóstico de las capacidades de gestión por resultados a partir de fuentes de información secundaria y mediante estudios de caso de Municipios seleccionados en función a su tamaño y capacidad de gasto;¹ (ii) establecimiento de una línea de base sobre capacidades municipales para la gestión por resultados, sustentada en la

¹ Los Proyectos PROCIDADE y PNAF-M han establecido tipificaciones de los municipios. El primero ha identificado 320 municipios correspondientes con capacidad de endeudamiento entre US\$ 10 y 60 millones como un mercado potencial para proyectos del Banco. El segundo estableció 18 grupos de municipios según su población, incluyendo 700 municipios para su primera etapa de ejecución. Se estima que estas tipologías pueden servir para construir un marco referencial para el diagnóstico de capacidades municipales.

validación de los resultados del estudio mencionado en el ítem anterior mediante diagnósticos participativos con las Oficinas de Planificación Municipal de 60 municipios;² y (iii) elaboración de una propuesta de plan de acción para mejorar las capacidades de gestión por resultados de programas y proyectos de inversión en los Municipios.

4. Capacitación en gestión y monitoreo de programas (US\$ 18,200)

- 2.6 Parte importante de las debilidades de gestión de los distintos niveles de gobierno están vinculadas a que la oferta de capacitación existente no se adecua a las necesidades y dispersión geográfica de los ejecutores. Teniendo en cuenta estas restricciones se considera que la capacitación virtual (en línea) es una opción eficiente (en términos de cobertura y costos) para desarrollar una oferta sostenible. El **objetivo** de este componente es: (a) identificar las principales necesidades de capacitación que surjan de los estudios diagnósticos realizados para cada nivel de gobierno en los componentes 1, 2 y 3 así como la posible demanda asociada a ellas y (b) evaluar la pertinencia de las principales experiencias nacionales de capacitación virtual en gestión de programas de desarrollo para responder a dichas debilidades, proponiendo acciones para lograr una oferta sostenible. El Proyecto financiará una consultoría para realizar las siguientes **actividades**: (i) mapeo de las principales experiencias de formación virtual en temas de gestión de programas existentes en el país, (ii) evaluación de las experiencias en relación a los problemas de gestión por resultados diagnosticados en los tres niveles de gobierno y a la posible demanda, y (iii) elaboración de una propuesta de plan de acción de medio término para implementar una oferta sostenible de capacitación virtual.

5. Elaboración del Plan de Acción Integrado (US\$ 59,400)

- 2.7 El **objetivo** de este componente es elaborar un plan de acción consensuado con los actores del gobierno y la sociedad civil tomando como base los resultados de los diagnósticos e integrando las propuestas de planes de acción generados en cada componente. Se financiarán las siguientes **actividades**: (i) una reunión de discusión preliminar sobre los lineamientos de los planes de acción a proponer en cada componente, a realizarse cuando estén disponibles los resultados intermedios de los diagnósticos; (ii) una segunda reunión para acordar el Plan de Acción integrado, a realizarse cuando se disponga de los productos finales de los componentes. Participarán autoridades del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, entidades de la sociedad civil y representantes del Banco y otros organismos de cooperación. El Proyecto financiará la participación de los convocados y la labor de consultores para la integración de los planes propuestos, la facilitación de las reuniones y la elaboración del Plan de Acción integrado.

² Puede tomarse nuevamente como referencia las tipificaciones de municipios a la que alude la nota anterior.

III. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 3.1 El costo total de la operación se ha estimado en US\$ 487,300. El financiamiento del Banco será de US\$ 437,300, provenientes de los recursos de la sub cuenta A del PRODEV. La contrapartida local de US\$ 50,000 será provista por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. El presupuesto del Proyecto incluye montos para la coordinación del Proyecto (US\$ 30,000) e imprevistos (US\$ 15,000).

IV. EJECUCIÓN

- 4.1 El período de ejecución será de 18 meses. El plazo máximo de desembolsos será de 24 meses. El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP) será el ejecutor del Proyecto, a través de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP/MP).
- 4.2 La UCP/MP dispone de los recursos técnicos y del personal necesario para ejecutar el Proyecto. Se contratará un consultor nacional para la coordinación del Proyecto, el cual estará radicado en la UCP/MP.

V. ASPECTOS ESPECIALES

- 5.1 Los diagnósticos y los Planes de Acción generados por el Proyecto serán útiles para la ejecución de otros programas del Banco orientados a niveles sub nacionales de gobierno (PNAGE, PNAFE-M y PROCIDADE), complementándolos con el énfasis en las prácticas de gestión por resultado.
- 5.2 El Proyecto será también complementario con el Programa BRAVA (*Brasil Avaiiação*) del Banco Mundial, que se concentra sólo en el nivel federal y tiene su foco de acción restringido a las metodologías de evaluación.

VI. PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 Para contar con suficientes insumos para la preparación de la operación se realizará una Misión a inicios de febrero de 2006. Se prevé aprobación para el primer trimestre de 2006.

VII. IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

- 7.1 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas, este Proyecto no tiene impactos negativos sociales o ambientales. El programa tendrá, sin embargo, un impacto indirecto positivo en el área social ya que permitirá mejorar la calidad de la gestión en los tres niveles de gobierno y elevar el impacto de las políticas.