

PERFIL DE PROYECTO (PP)

DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública		
Número del Proyecto:	EC-L1094		
Equipo de Proyecto:	Javier Reyes (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR); Pedro Farias y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Santiago Schneider (PDP/CEC); Marco Alemán (PDP/CEC); Hyun Jung Lee (LEG/SGO), María Fernanda Sampredo (CAN/CEC). Contribuyeron con sus comentarios a la calidad del documento: Ariel Zaltsman (ICF/ICF), Jorge Luis Von Horoch y Carlos Pimenta (ICF/ICS)		
Prestatario:	República del Ecuador		
Organismo ejecutor:	Secretaría Nacional de la Administración (SNAP)		
Plan de Financiamiento:	BID (Capital Ordinario, OC) :	US\$ 200.000.000	
	Total:	US\$ 200.000.000	
Salvaguardias:	Políticas identificadas: Ninguna		
	Clasificación: C		

I. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 1.1 Al asumir el poder el actual Gobierno en el año 2007, se define cambiar el rol del Estado en dirección de un Estado Integrador y con un rol central en la planificación del desarrollo nacional. En su afán por realizar este cambio, se establece en la nueva Constitución aprobada el 2008 que una tarea primordial del Estado es la planificación del desarrollo del país a fin de garantizar los derechos y principios consagrados en la Constitución. Su implementación significa cambiar de un modelo de planificación sectorial, hacia una planificación por objetivos con una visión integral que trasciende sectores. En este contexto se diseña y aprueba el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), que se constituye en el plan de desarrollo con un período del 2009 al 2013, cuya ejecución demanda la articulación multisectorial. Durante el proceso de implementación del PNBV, las autoridades nacionales se han encontrado con dificultades para realizarla en forma efectiva. El reto principal identificado es la poca alineación de la estructura organizacional y del perfil del servicio civil de la función ejecutiva con la estrategia de Gobierno para implementar el PNBV.
- 1.2 En este contexto, el Banco acordó con el Gobierno el apoyo a un conjunto de reformas institucionales que buscarían reestructurar y modernizar el sector público, y trabajó conjuntamente con sus contrapartes para determinar el formato de esas reformas. El apoyo del Banco (US\$ 200 Millones) se daría en el marco de un programa total estimado de US\$500 Millones, cuyo dimensionamiento final se definirá con los aportes técnicos de la preparación de esta operación.
- 1.3 **Fragmentación institucional e hipertrofia de la estructura del Estado.** Según señala el PNBV, las limitadas capacidades de articulación del Gobierno incidieron

en la arbitraria creación y proliferación coyuntural de, al menos, 18 tipos de entidades públicas, frecuentemente autónomas y con baja o ninguna coordinación con los ministerios y la Presidencia. Estas entidades públicas ejercen todavía, a pesar de los esfuerzos del Gobierno, un amplio margen de discrecionalidad, sin directrices claras que favorecieran una alineación estratégica con las prioridades del Gobierno. Este accionar restringió el rol rector de los ministerios sectoriales sobre la política pública, debilitando así la Función Ejecutiva. SENPLADES ha identificado que, de las 119 instituciones de la Función Ejecutiva (incluyendo entre ellas a los Ministerios y a sus instituciones adscritas), 36 deberían desaparecer, 23 deberían fusionarse, y las restantes deberían ser reestructuradas.¹

- 1.4 **La falta de un modelo de competencias institucionales no solo generó duplicación de funciones entre y en las instituciones**, sino también una desalineación de los procesos generadores de valor al interior de cada institución, provocando que los procesos internos no se encuentren estructurados para el logro de los objetivos institucionales, con la consiguiente falta de orientación hacia resultados, contribuyendo a una ineficiente asignación del recurso humano con una inconsistencia entre los perfiles del personal con las funciones que efectivamente debieran desempeñar.
- 1.5 **Servicio Civil Debilitado e Inadecuado.** El Gobierno ecuatoriano reconoce que el ineficiente manejo del recurso humano en el sector público es uno de los principales obstáculos para adoptar un nuevo modelo de desarrollo.² Entre los principales factores que contribuyen a este problema se indican: la falta de profesionalización del servicio público, la inadecuación de los perfiles profesionales, la ausencia de una verdadera carrera administrativa y finalmente la dispersión normativa en materia de recursos humanos y remuneraciones. El servicio público ecuatoriano es calificado pobremente en el Estudio de Gobernabilidad³, donde se concluye que “se encuentra fragmentado, carente de una capacidad rectora, con un bajo nivel de profesionalización y sujeto a una alta rotación como producto de la influencia política”. El año 2001 se implementó una clasificación de 14 cargos en vez de la de 21 existente con el objetivo de homogenizar la clasificación de cargos. Sin embargo, su implementación fue parcial y sin efectos permanentes,⁴ debido a que no se realizaron procesos integrales de reformas y solamente se basó en acciones de personal.
- 1.6 **Insuficientes mecanismos de coordinación de la gestión Pública.** Ecuador no cuenta con sistemas transversales de gestión pública consolidados que apoyen la coordinación gubernamental por medio de la normalización y estandarización de actividades comunes a todas las entidades (planificación, programación, control, evaluación y gestión financiera entre otros). Los indicadores SEP-PRODEV del 2008 muestran que en las áreas de presupuesto por resultados, gestión de programas y proyectos, monitoreo y evaluación y gestión financiera, Ecuador se encontraba por debajo del promedio regional, lo cual también indica la falta de

¹ Avances y proyecciones de la Reforma Democrática del Estado, (2010), SENPLADES

² Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), Plan Nacional de Desarrollo SENPLADES.

³ BID, 2006

⁴ Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, Caso Ecuador, BID, 2004

coordinación entre los órganos rectores para el desarrollo e implementación de los sistemas. Además, la evaluación SEP señala específicamente deficiencias de coordinación entre las áreas de planificación-presupuesto-gestión financiera.⁵

- 1.7 **Respuesta del Gobierno.** El Gobierno tiene una estrategia para el Rediseño de la Función Ejecutiva orientada a articular efectivamente el nuevo modelo de desarrollo establecido en la Constitución con la estructura y gestión de la función ejecutiva. Dentro de esta estrategia se construyó una matriz de diferenciación funcional (matriz de competencias) en la que se visualiza cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles, con lo que se evitan duplicaciones y superposiciones y se fortalecen las funciones principales de cada institución.⁶
- 1.8 El Gobierno además ha emitido un marco legal para el cambio de la estructura de la Función Ejecutiva, en concordancia con la nueva Constitución del 2008, que permite simplificar y coordinar los esfuerzos del Gobierno nacional para lograr que las políticas públicas se implementen de manera más eficiente. Las primeras piezas legales corresponden al Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y la Ley Orgánica del Servicio Público (2010), que permiten una consolidación normativa y la unificación de los roles rectores de planificación participativa, finanzas públicas, control de la gestión y servicio público en SENPLADES, Ministerio de Finanzas (MF), SNAP y Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) respectivamente.
- 1.9 La adopción de las reformas para las instituciones será de carácter obligatorio con el siguiente contenido: definición de nuevo modelo de gestión basado en la nueva matriz de competencias entendido como el cambio de misión, visión y competencias en cada una de las instituciones; definición de procesos, manual de cargos, análisis de recursos humanos, cierre de brechas en talento humano (desvinculación, contratación y capacitación) que se espera que sea un componente importante de la reforma, inversiones (tecnología e infraestructura) y monitoreo y evaluación. Si bien no se tiene el costo de las desvinculaciones, las mismas representarán una parte importante del costo de la reforma. Se desvinculará personal en forma voluntaria y forzosa, cuando su puesto, después del rediseño no exista y el personal no cumpla los requerimientos mínimos para obtener otro.
- 1.10 Para la ejecución de esta estrategia el Gobierno ha determinado la creación de un comité de los órganos rectores (SNAP, MF, SENPLADES y MRL) denominado Comité de Gestión Pública Institucional. Este comité tendrá competencia de coordinar, articular, dirigir, y emitir políticas y lineamientos estratégicos respecto a la implementación de la restructuración de la gestión pública institucional. Contará con un secretariado técnico para el desempeño de sus funciones. El SNAP está a cargo del proceso de mejora de la gestión, por lo cual ha sido designado como secretariado técnico del Comité y por lo tanto ejecutor de la presente operación.⁷

⁵ Por ejemplo, el SEP critica la coordinación gubernamental cuando analiza los siguientes indicadores: “correspondencia entre los programas presupuestarios y los programas del plan nacional o los planes sectoriales”; “preparación de un marco fiscal de mediano plazo (mínimo tres años) acorde con el plan de gobierno”. SEP Ecuador Informe Final 2008

⁶ Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. (2010) SENPLADES.

⁷El Comité fue creado mediante Decreto Ejecutivo 729 de Abril del 2011 y se encuentra en funciones.

- 1.11 El instrumento de intervención en cada institución, será un acuerdo entre el mencionado Comité y la institución, que se llamará Plan de Inversión de Reforma Institucional (PIRI) y que contendrá todas las acciones y resultados esperados en cada caso. Actualmente, del universo de 119 instituciones de la función ejecutiva al cual se deberá aplicar el nuevo modelo de gestión, éste está siendo implementado en 33 en forma desordenada y sin integración. A este momento el Gobierno no ha estimado el costo total, una idea más precisa del orden de magnitud se está trabajando en la definición del contenido de los planes inversión y por ende el alcance de la contribución del Banco en todo el proceso de reforma.
- 1.12 **Relación con la Estrategia del Banco (EBP) en el país y en el sector.** En la EBP el Banco ha acordado con el país que apoyará a las diferentes instituciones del Gobierno de acuerdo a sus prioridades, enfatizando la mejora de la calidad de la gestión pública. Se espera que el proyecto contribuya al indicador de la EBP: “disminuir el número de personas que mencionan funcionarios públicos poco preparados, como uno de los principales problemas a la hora de hacer trámites”. Por otra parte esta operación se alinea directamente en el marco de la Novena Reposición de Capital dentro de la estrategia de Instituciones para el Crecimiento y de Bienestar Social, en la cual se prioriza la gestión del sector público.
- 1.13 Para el diseño del Programa se están considerando experiencias regionales de reformas institucionales similares, además de experiencias de reforma ya realizadas en el mismo país en las áreas de Educación y Salud que involucraron procesos de desvinculación de personal. Se cuenta con experiencia específica en la reestructuración del Servicio de Rentas Internas (SRI), 1062/OC-EC y en el proceso de modernización de Dirección del Registro Civil, 2487/OC-EC. Esta operación está relacionada a otras dos operaciones en preparación (EC-L1085 – Programa de Consolidación de la Gestión Fiscal, y EC-L1084 – Fortalecimiento del Ciclo de Preinversión); y a una en ejecución: PRODEV, con las cuales tiene sinergias

II. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 2.1 **Objetivos y componentes.** El objetivo de este Programa es contribuir al logro de los objetivos del PNBV mejorando la alineación de la estructura organizacional, recursos humanos y procesos de gestión de las instituciones de la Función Ejecutiva con las prioridades estratégicas definidas en dicho plan. Como impacto del programa al término de la intervención se espera una mejor implementación del PNBV; por otra parte, se espera que los efectos directos del programa se midan con ayuda de indicadores de mejora en la gestión del servicio civil y de desarrollo organizacional, a nivel agregado e institucional. Para ello, este Programa comprenderá los siguientes dos componentes.
- 2.2 **Componente 1. Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma.** Se apoyará al Gobierno a implementar su reglamentación derivada de las leyes que promueven el proceso de reforma; diseñar e implementar los sistemas de información necesarios tanto a nivel rector como a nivel de las entidades; capacitar el personal; diseñar e implementar un programa de directivos y un programa de

comunicación; y establecer el instituto de gestión pública, entre otras acciones. Además, se establecerá un equipo técnico que apoye al comité de reforma a implementar los PIRIs y a monitorear y evaluar el proceso en general.

- 2.3 **Componente 2. Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional.** Se financiará la formulación e implementación de PIRIs que contengan en forma integrada todas las acciones necesarias para la implementación de las reformas y los resultados que se espera obtener con las mismas. Estos planes se constituirán en acuerdos entre el comité de los órganos rectores y la máxima autoridad de la entidad objeto de la reforma, lo cual les permitirá, entre otros: consolidar el modelo de gestión, definir procesos generadores de valor, producir el manual de cargos, cerrar brechas en el talento humano (desvinculación, contratación y capacitación), inversiones (tecnología e infraestructura) y monitoreo y evaluación.

III. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 3.1 De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C”.
- 3.2 El equipo de proyecto realizará un análisis del esquema de ejecución del proyecto y evaluará la capacidad institucional de la SNAP para la ejecución de la operación, determinando los niveles de riesgo y los respectivos planes de mitigación y/o fortalecimiento de la capacidad de gestión requerida. Las adquisiciones incluidas en el proyecto financiadas con recursos del Banco se llevarán a cabo de acuerdo con las Políticas GN-2349-9 y GN-2350-9.
- 3.3 **Gestión de Riesgos.** El apoyo del Banco para la implementación de las reformas institucionales conllevará la posible desvinculación de un número significativo -aún no determinado- de servidores públicos. Al respecto, el reto que el Banco enfrenta consiste en apoyar a que este proceso se realice sobre bases técnicas y jurídicas sólidas, y que existan los mecanismos de comunicación y mitigación social que, por un lado, garanticen los derechos de los servidores y, por otro, reduzcan los riesgos en la implementación del programa. Asimismo, el Banco reconoce que a pesar que casi la totalidad del marco legal que fundamenta la reforma ha sido emitido, existe poca capacidad de coordinar su implementación por parte de las instituciones miembros del comité (párrafo 1.10), lo cual es un riesgo que debería ser mitigado.

IV. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 4.1 Se prevé la distribución del POD a QRR el 19 de agosto de 2011, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC el 26 de septiembre, y la aprobación de la operación el 26 de octubre del mismo año. El total de los recursos para la preparación se estima en US\$90.000 (de los cuales US\$30.000 se financiarían con recursos de CyD—y US\$60.000 con recursos de presupuesto transaccional). El tiempo de personal requerido para el diseño será de 0.80 FTEs (ver Anexo V).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- PLANNING AND STATE REFORM
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Reyes, Francisco Javier (FREYES@iadb.org)
	Project Title	Public Management Support Program
	Project Number	EC-L1094
	Safeguard Screening Assessor(s)	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Assessment Date	2011-03-25
	Additional Comments	

SAFEGUA RD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed in the project area are located within a geographical area or sector exposed to natural hazards (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Manageme nt Policy– OP-704
		The operation is in compliance with environmental laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) will be screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements,	(B.17)

		operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704).</p> <p>A Disaster Risk Assessment (DRA), is required, as established under Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.</p>	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2011-03-25

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- PLANNING AND STATE REFORM
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Country	ECUADOR
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Reyes, Francisco Javier (FREYES@iadb.org)
	Project Title	Public Management Support Program
	Project Number	EC-L1094
	Safeguard Screening Assessor(s)	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Assessment Date	2011-03-25
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<p>No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.</p> <p>Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.).</p> <p>The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</p>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
	Project will result in the	Ensure Adequacy of Retrenchment Plan: Borrower

AND POTENTIAL SOLUTIONS	loss of employment for a significant numbers of employees - particularly if privatization forms part of the project.	should develop a Retrenchment Plan which clarifies the schedule of cut backs, retrenchment methods and procedures, selection criteria, severance payments and support packages. Retrenchment should not be based on discrimination and must demonstrate how employees will be consulted over retrenchment process. It requires for a plan in the legal documentation (covenants, conditions of disbursement, etc.) and requires regular monitoring reporting and independent review of implementation. require regular reporting and independent review of implementation.
--	--	--

DISASTER SUMMARY	Details The Project should include the necessary measures to reduce disaster risk to acceptable levels as determined by the Bank on the basis of generally accepted standards and practices. Alternative prevention and mitigation measures that decrease vulnerability must be analyzed and included in project design and implementation as applicable. These measures should include safety and contingency planning to protect human health and economic assets. Expert opinion and adherence to international standards should be sought, where reasonably necessary.	Actions A Disaster Risk Assessment (DRA), is required, as established under Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.
-----------------------------	--	---

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2011-03-25

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo de este Programa es contribuir al logro de los objetivos del PNBV mejorando la alineación de la estructura organizacional, recursos humanos y procesos de gestión de las instituciones de la Función Ejecutiva con las prioridades estratégicas definidas en dicho plan. Como impacto del programa al término de la intervención se espera una mejor implementación del PNBV; por otra parte, se espera que los efectos directos del programa se midan con ayuda de indicadores de mejora en la gestión del servicio civil y de desarrollo organizacional, a nivel agregado e institucional. Para ello, este Programa comprenderá los siguientes dos componentes: Componente 1. Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma; y Componente 2. Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional.
- 1.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la naturaleza de la presente operación - el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tecnológicas y de prestación de servicios públicos - no incluye ninguna actividad con implicancias ambientales o sociales negativas. Por lo tanto, no se prevén impactos directos negativos en el medio ambiente.
- 1.3 En base a lo expuesto, y dado que no existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en este Programa y de acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*” se propone que la operación sea clasificada como categoría “C”.

Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Preparación de Perfil de Proyecto (PP) y programación de los trabajos necesarios	Solicitud de Financiamiento del Ministerio de Finanzas del Ecuador	Diciembre 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35814566
	Presentación Subsecretaría de Reforma Avances	Marzo 2011	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35814477
	Estrategia de Rediseño de la Función Ejecutiva	2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35814537
	Agenda de la Misión de Identificación	Febrero 2011	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35734960
	Ayuda Memoria Misión Identificación	Febrero 2011	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35814469
Opciones técnicas y de diseño	Apoyo al proceso de programación de detalle del Plan de Reforma Institucional.	Mayo 2011	Esto es el equipo de proyecto
	Apoyo en el dimensionamiento del programa, establecimiento de costos detallados por componente y actividades. Evaluación Económica	Mayo 2011	Consultoría
	Preparación del Manual Operativo del Programa, el Plan de Adquisiciones, el PMR, el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación y apoyo en la preparación del	Mayo 2010	Consultoría

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
	PEP.		
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	Elaboración de la Matriz de Resultados	Mayo 2011	
Análisis de capacidad institucional / recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación	Trabajo del sector fiduciario.	Mayo 2011	