

**RED DE INVESTIGACION Y DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA**

(BR-0175)

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO:** República Federativa de Brasil

**ÓRGANO EJECUTOR:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	
(CO-Facilidad Unimonetaria)	US\$25.000.000
Gobierno Federal:	US\$ <u>6.000.000</u>
Total:	US\$ <u>31.000.000</u>

**PLAZOS Y** Tasa de interés: variable

**CONDICIONES** Comisión de compromiso: 0,75%

**FINANCIERAS:** Inspección y supervisión: 1,0%

Período de desembolso: 4 años

Plazo de amortización: 20 años

**OBJETIVOS:** El objetivo del Programa es fortalecer la capacidad institucional del país, y en particular del IPEA y demás institutos de investigación económica y estadística, para definir, planificar y evaluar, en forma descentralizada y participada, las políticas públicas adecuadas para atender las nuevas necesidades y prioridades del país.

Para tal fin, el Programa tiene por objetivos específicos la formación, el fortalecimiento y la integración de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas (denominada en adelante Red IPEA). La Red será constituida por el IPEA, quién la coordinará, y varias otras instituciones nacionales y estatales cuyas funciones básicas son dirigidas a la investigación y la planeación económica, y a la elaboración de datos socio-económicos. A su vez, el trabajo de la Red será apoyado y alimentado por bancos de datos, la preparación de nuevos tipos de indicadores, resultados de estudios e investigaciones, con los fines de mejorar la facilidad de acceso a la disseminación de las informaciones a los sectores públicos y privados y, al mismo tiempo, minimizar la duplicación de esfuerzos institucionales.

**DESCRIPCION:**

Para alcanzar los objetivos previstos, el Programa está compuesto de tres componentes principales:

- a. Componente I. Formación e integración de la red de informaciones, destinada a la constitución de la red, su integración a las demás instituciones y a la racionalización de las iniciativas existentes a nivel estatal que están siendo elaboradas por instituciones públicas de investigación económica y planificación. Este componente incluye un programa de capacitación de investigadores del IPEA y de las demás instituciones citadas.
- b. Componente II. Mejoramiento de las estadísticas económicas básicas, destinado a actualizar y desarrollar nuevas bases de datos básicos de estadísticas socioeconómicas, a través de nuevos métodos de muestreo estadístico. Mediante este componente se mejorará la capacidad del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de producir nuevas estadísticas nacionales y la difusión de las mismas en tiempo oportuno.
- c. Componente III. Producción y difusión de estudios económicos, dirigido al fortalecimiento de la capacidad de desarrollo y análisis de políticas públicas e investigaciones económicas, que la Red va a financiar, así como su difusión.

**CLASIFICACION  
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente, en su reunión del 21 de diciembre de 1995, clasificó esta operación en la Categoría II.

**BENEFICIOS:**

A la terminación del Programa se espera alcanzar los siguientes resultados, entre otros: i) una red de informática coordinada por el IPEA e interconectada con las demás instituciones de estadística e investigación económica del país, a disposición de la sociedad para su consulta; ii) una mejoría sustancial de las estadísticas básicas del país, a cargo del IBGE; iii) el funcionamiento de programas continuos de capacitación en esferas clave de planificación y políticas públicas con el fin de apoyar a los cuadros técnicos de las instituciones citadas; iv) la modernización y renovación del plan de estudios e investigaciones del IPEA y demás instituciones participantes de la red; v) el pleno funcionamiento de un programa continuo de comunicación y relaciones con los medios de difusión pública; vi) que el IPEA y los demás asociados cuenten con la infraestructura de equipos y recursos humanos capacitados con el fin de

poder realizar sus funciones en el nuevo marco descentralizado de investigación económica.

La Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas producirá beneficios directos e indirectos para el sector privado. Los beneficios directos se harán sentir en la propia generación de informaciones de utilidad pertinente para las decisiones empresariales en materia de inversiones y producción, así como para una mejor información de la sociedad, influyendo en el aumento del grado de participación cívica. La Red también promoverá la amplia democratización de las informaciones por medio de la ampliación de los servicios que ofrece en la "Home Page" del IPEA, a la que se puede acceder en la "Internet", donde ya se manifiesta actualmente una vigorosa demanda, que se comprueba con las casi 40.000 consultas realizadas en el año 1996. El Programa también hará posible que los bancos de datos que contienen informaciones de ámbito estatal y municipal se pongan a disposición de los investigadores del país y del exterior y de la sociedad brasileña en general.

**RIESGOS:**

En ocasión de la preparación de este Programa, se tomaron precauciones especiales basadas en experiencias anteriores del IPEA y del Banco en operaciones de índole similar. Entre estas medidas se pueden citar las siguientes: i) la centralización del programa en el IPEA, con el fin de evitar múltiples coejecutores; ii) los cuidados especiales para asegurar que se disponga a tiempo de la contrapartida local; iii) la definición precisa del plan de trabajo para el primer año, como condición previa al primer desembolso; iv) el adecuado dimensionamiento de la unidad ejecutora del programa; v) la definición de procedimientos para la aprobación de estudios e investigaciones, expresados en el Reglamento Operativo. Por otro lado, las condiciones de estabilidad macroeconómica y política del país contribuyen a la disminución de los riesgos del Programa.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS:**

La estrategia de actuación del Banco acordada con las autoridades del país contempla tres áreas prioritarias: i) la reducción del llamado Costo Brasil, por medio de la modernización de la infraestructura productiva del país; ii) la reducción de las desigualdades sociales y de la pobreza, por medio del financiamiento de programas de tipo social, y iii) la reforma del sector público y la modernización del estado, tanto a nivel federal como a niveles estatal y municipal. El Programa de la Red

de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas fue concebido teniendo en cuenta las directrices generales del Plan Maestro de Reforma del Estado y las pautas acordadas con las autoridades del país para la actuación del Banco en este campo.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES:**

(a) Condiciones previas al primer desembolso:

i. La firma de un convenio entre el Prestatario y el IPEA por medio del cual este asuma las funciones de Organismo Ejecutor del Programa y se comprometa a cumplir con los términos y condiciones establecidos en los documentos del Programa (§ 3.3).

ii. La firma de un convenio entre el Organismo Ejecutor y el IBGE por medio del cual este se comprometa a ejecutar el Componente II del Programa y a cumplir con los términos y condiciones establecidos en los documentos del Programa (§ 3.12).

iii. Prueba de que se ha creado la Unidad Ejecutora del Programa y se le ha asignado el personal correspondiente (§ 3.4).

iv. Prueba de que se han creado el Consejo Director y el Comité Técnico del Programa y se han nombrado a sus miembros (§ 3.1 y 3.6).

v. Aprobación por parte del Banco del borrador del Reglamento Operativo del Programa (§ 3.16) y evidencia posterior de su puesta en vigencia.

vi. Firma de un convenio entre el Organismo Ejecutor y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la contratación de servicios de consultoría y la compra de equipos necesarios a la ejecución del Programa por parte de este organismo (§ 3.7).

vii. Presentación de un Plan de Trabajo para el primer año de ejecución del Programa que contenga una descripción de las actividades que serán desarrolladas, los términos de referencia de los consultores que serán contratados, el plan de adquisiciones de los equipos y de los estudios que serán elaborados (§ 2.24 y 3.8).

(b) Condiciones posteriores a la firma del Contrato:

- i. Dentro de los doce meses de la firma del contrato el Organismo Ejecutor presentará evidencia de que ha firmado por lo menos 10 convenios con los Institutos de Planeamiento Estatales para la participación de estos en la Red IPEA (§ 3.11).

(c) Otras condiciones contractuales:

El contrato de préstamo también contendrá las cláusulas estándares del Banco relacionadas con informes, auditoría, inspecciones, adquisiciones de bienes, contratación de servicios y evaluación ex-post.

**CONTRATACIONES  
DE OBRAS CIVILES,  
BIENES Y SERVICIOS  
DE CONSULTORIA:**

Se aplicarán los procedimientos vigentes del Banco para la adquisición de bienes y contratación de servicios, a ser financiados con recursos del eventual préstamo. Los montos límites por sobre los cuales las adquisiciones de este Programa se harán por licitación pública internacional son de: US\$350.000 para bienes y servicios relacionados. Para la contratación de servicios de consultoría, el monto límite a partir del cual se exigirá licitación pública internacional será US\$200.000. No se prevé la contratación de obras en el Programa.

**EXCEPCIONES A  
LA POLITICA:**

No hay.

**FOCALIZACION A  
LOS GRUPOS DE  
BAJOS INGRESOS:**

Si bien se espera que la repercusión de esta operación en la población de bajos ingresos sea favorable, el programa no se dirige directamente a este segmento y, por lo tanto, no se prevé que sus beneficios directos se ajusten adecuadamente a lo definido en el párrafo 2.15 (b) del mandato del Octavo Aumento de Recursos del Banco.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Cambios en el contexto económico

- 1.1 Al inicio de la década de los ochenta hubo una serie de importantes cambios socioeconómicos, políticos, e institucionales en el Brasil, con consecuencias que continúan hasta el presente. En el ámbito económico, el acontecimiento clave fue la cesación del rápido crecimiento que la nación había disfrutado casi sin interrupción desde mediados de la década de los sesenta. En parte, esto se debió a que la mayoría de las oportunidades para la industrialización basada en la substitución de importaciones, que había sustentado la prolongada expansión económica, ya habían sido explotadas.
- 1.2 Las primeras indicaciones que dicho crecimiento estaba llegando a su límite fueron evidentes después de las crisis del petróleo de 1973 y 1979. Sin embargo, fue con el comienzo de la "Década Perdida" de los años ochenta y la crisis de la deuda externa en 1982 que la necesidad para un nuevo modelo de crecimiento económico se hizo imperativo. Esto fue así pues la actividad económica se estancó, la inflación se aceleró, y los problemas sociales del país se agravaron.
- 1.3 En vista de esta situación, Brasil comenzó a aplicar un nuevo modelo de crecimiento basado en un aumento de la eficiencia económica, la reestructuración del sector público y la apertura de la economía al libre comercio. Un principio unificador de las nuevas políticas fue promover la modernización del parque industrial en el contexto de una economía globalizada en plena expansión. Un objetivo adicional fue eliminar una causa importante de la inflación crónica del país, al facilitar mayores importaciones de bienes manufacturados y de consumo, impidiendo así los aumentos discrecionales de precios por parte de los empresarios. Con éste fin, los aranceles se redujeron significativamente en 1988 y en 1990. Finalmente, la liberalización del comercio avanzó aun más en marzo de 1991 cuando Brasil firmó el Tratado de Asunción que creó MERCOSUR.
- 1.4 En medio de esta situación económica turbulenta del inicio de la década de los ochenta, Brasil también inició un vigoroso proceso de apertura y descentralización política. Después de dos décadas de gobierno autoritario, se llevaron a cabo elecciones para alcaldes en todo el país; y en 1990 Brasil volvió a la democracia plena al elegir un nuevo presidente por un período de cuatro años. En muchos aspectos sin embargo, el acontecimiento político más importante durante la década fue la promulgación de la constitución de 1988. Además de incluir un gran número de temas relacionados con la política económica, la nueva constitución disminuyó los poderes del Ejecutivo, aumentó los del Congreso, y modificó sustancialmente la naturaleza del federalismo fiscal del Brasil. Esto se logró aumentando la transferencia de ingresos tributarios

del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, pero sin una transferencia correspondiente de funciones.

- 1.5 Este complejo proceso de cambios socioeconómicos y políticos, a su vez, ha tenido enormes implicaciones para aquellas instituciones involucradas en la planeación, la investigación y colección y análisis de datos sociales y económicos. Dos problemas interrelacionados deben destacarse. Por una parte, la mayoría de las instituciones existentes al inicio de los ochenta fueron debilitadas progresivamente por la inflación, cortes en las asignaciones presupuestales y restricciones en la contratación de personal calificado. Por otra parte, la débil situación financiera de dichas instituciones impidió que llevaran a cabo el nuevo tipo de planificación económica que requería la descentralización económica y política del país.
- 1.6 Estas deficiencias fueron especialmente evidentes en los niveles estatales y municipales del gobierno, donde los recursos humanos y financieros eran muy escasos y, en muchos casos, no-existent. Dicha situación requiere corrección urgente en vista que los gobiernos subnacionales son responsables de la provisión de un rango creciente de importantes funciones económicas y sociales.
- 1.7 Asimismo, los requerimientos del país en cuanto a información socioeconómica han cambiado dramáticamente. Existe, por ejemplo, una necesidad urgente de estadísticas mejores y más amplias de contabilidad nacional, y de finanzas públicas, especialmente a nivel subnacional. Los datos disponibles son publicados con grandes retrasos, son frecuentemente incompletos, y a veces inconsistentes. Por otra parte, el acceso a la información es un problema crónico para muchos analistas y técnicos, y representa una situación que ha sido agravada por sistemas de computación insuficientes y anticuados, que hacen difícil la instalación de bancos de datos modernos. Finalmente, para resolver estos problemas, el Brasil tendrá que no solamente fortalecer sus instituciones existentes (proceso que ya ha sido iniciado parcialmente) sino también reestructurar totalmente algunas de ellas de tal manera que puedan funcionar de manera mucho más costo-efectivo. En algunos casos, esto requerirá de la privatización y/o la formación de distintos tipos de asociación con el sector privado.

B. Efecto en el sistema de estadísticas económicas del país

- 1.8 A nivel federal, el sistema estadístico nacional quedó desactualizado. Por falta de capacidad y de recursos, la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), principal órgano responsable de la recolección y procesamiento de datos y estadísticas, padeció grandes dificultades en la realización de algunas de sus actividades más importantes, tales como el Censo Económico y Demográfico de 1991 y la Investigación Nacional por muestra de domicilios en 1992 y 1993.

1.9 Aun a nivel federal, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), órgano principal del sistema de planificación y análisis del gobierno, perdió parte de su capacidad de supervisión y planificación del desarrollo socioeconómico del país. La contención de los sueldos del personal técnico provocó una enorme evasión de profesionales: i) hacia otros órganos de la administración pública capaces de ofrecer gratificaciones complementarias; ii) hacia el sector privado, mediante la obtención de licencias para tratar asuntos particulares, y iii) atraídos por las ventajas de la jubilación proporcional como forma de asegurarse de percibir las ventajas amenazadas por las reformas administrativas. Como consecuencia de esa reducción en su propio cuadro técnico, el IPEA limitó la capacitación y adiestramiento de técnicos en esferas estatal y regional, desmovilizó a los grupos técnicos especializados en finanzas públicas, demografía, sector externo y escenarios macroeconómicos.

1.10 Como consecuencia de estas carencias, las actuales políticas sociales y económicas muchas veces se basan en datos desfasados, estimaciones precarias y suposiciones irreales. El presupuesto federal dejó de expresar la real intención de gastos de los gobiernos, mientras que los balances públicos no ofrecen una visión correcta e integral de lo que se ejecutó en términos de gastos. Esta situación ha producido críticas e insatisfacciones en casi todos los sectores de la sociedad que exigen visibilidad, eficiencia y eficacia en la actuación gubernamental. Por su parte, los gobiernos se hallan igualmente insatisfechos con los sistemas, dispositivos, procedimientos, metodologías y técnicas existentes, pues éstos han demostrado ser impotentes ante la complejidad de la realidad actual y las redefiniciones en cuanto a los papeles y las funciones del Estado. Esta situación puede perjudicar gravemente los esfuerzos del gobierno actual para estabilizar la economía, y reformar y modernizar a la sociedad brasileña.

C. El nuevo papel del Estado

1.11 Para que el proyecto de modernización del país arroje resultados concretos a mediano plazo, es de fundamental importancia que el Estado recupere su capacidad de concertar y liderar el proceso del desarrollo. La privatización de empresas estatales y la eliminación de los obstáculos al ingreso de capitales privados para servicios de utilidad pública deben estar acompañadas de la adopción de un sistema moderno y eficiente de planificación y regulación.

1.12 La sola reducción de la intervención estatal directa en la economía no hará desaparecer la necesidad de reforzar los instrumentos gubernamentales que propicien las decisiones privadas y las orienten hacia la consecución del bien común. Por otra parte, la descentralización de las acciones del gobierno exige un mecanismo bien articulado de coordinación de las actividades del gobierno federal, los estados y los municipios, a fin de evitar la fragmentación de recursos, la duplicación de esfuerzos y el derroche.



- 1.13 La consolidación de ese modelo exigirá una conceptualización institucional y financiera nueva y amplia del sector público brasileño. En el plan institucional, el ejercicio adecuado de la acción reguladora depende de la nueva conceptualización, en el ámbito público, de mecanismos eficientes de planificación, seguimiento, control y fiscalización.

D. Las atribuciones del Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO) y su papel en el nuevo modelo de planificación

- 1.14 La reorganización del Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO), al inicio de 1995 constituyó una de las primeras medidas de reordenamiento administrativo adoptadas por el actual gobierno, y es testimonio de la preocupación de éste por fortalecer la función de investigación económica y devolverle un papel fundamental en la formulación e implantación de una estrategia de desarrollo que esté a la altura de los desafíos que habrá que enfrentar en el futuro <sup>1/</sup>. Al mismo tiempo, las autoridades empezaron a promover, bajo el liderazgo del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), la creación de una nueva asociación de instituciones cuyas funciones básicas están dirigidas hacia la investigación y la planeación económica, y en la preparación y disseminación de estadísticas socioeconómicas. Además del IPEA, los otros participantes principales en la nueva red de instituciones incluyen el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Fundación Getulio Vargas (FGV), y el Instituto Nacional de Altos Estudios (INAE).

E. La función central del IPEA en el modelo de investigación económica descentralizada

- 1.15 En materia de investigación en políticas públicas, el IPEA es el instrumento principal del MOP. El IPEA es una fundación pública que fue creada en 1967 y adscrito al MPO el 1 de enero de 1995 por decreto No. 1361. El IPEA tiene la misión de asistir al Ministro de Estado en la elaboración y seguimiento de la política económica, así como en la promoción de actividades de investigación económica aplicada en las áreas fiscal, urbana, social, financiera, externa y de desarrollo sectorial. Corresponde, asimismo, al IPEA ejecutar actividades de adiestramiento, perfeccionamiento y capacitación del personal en materia de investigación y planificación económica.
- 1.16 Las nuevas responsabilidades asignadas al MOP demandarán un gran esfuerzo en el sentido de recuperar la capacidad de acción del IPEA como órgano encargado de realizar estudios y diagnósticos, para

---

<sup>1/</sup> De acuerdo con una "medida provisoria" tomada por el gobierno federal para reorganizar su estructura administrativa (MP 813/95), corresponden al MPO, entre otras, las siguientes funciones: a) coordinación y gestión del sistema de planificación y presupuesto federal; b) elaboración, seguimiento y evaluación de los planes nacionales y regionales de desarrollo; c) realización de estudios e investigaciones socioeconómicos; d) formulación y coordinación de las políticas nacionales de desarrollo urbano; e) administración de los sistemas cartográficos y de estadísticas nacionales, y f) fijación de directrices para el seguimiento y evaluación de los programas de financiamiento del desarrollo regional.

formular y evaluar políticas públicas y programas, elaborar proyecciones y diseñar perspectivas macroeconómicas y sectoriales, estimar las necesidades de inversión y definir los medios para su materialización, y contribuir a la institucionalización de un proceso de planificación.

- 1.17 Las dificultades con que se enfrenta el IPEA actualmente para ejercer su nuevo mandato se concentran en lo siguiente: i) la falta de mecanismos formales para una coordinación interinstitucional, capaz de respaldar su capacidad operativa; ii) una deficiencia en los programas de capacitación que existen en la actualidad en lo que respecta a las especialidades necesarias para atender los diferentes temas de su campo de acción; iii) la falta de un sistema integrado de información computadorizada capaz de integrarlo a las demás instituciones del sistema.
- 1.18 Para que el IPEA esté en condiciones de responder adecuadamente a las demandas a que dará lugar su condición de principal apoyo a la actividad de planificación del MOP, será necesario desarrollar una estrategia que mejore su rol de coordinación técnica. Para tal fin, se propone articular una red de instituciones, cada cual con atribuciones y funciones específicas en el Sistema de Planificación y capaz de aprovechar las ventajas comparativas que emanan de sus especialidades, que sea descentralizada, flexible y apta para ejercer la función de apoyar la planificación gubernamental.
- 1.19 Actualmente, el IPEA pasa por un proceso de renovación y modernización, el cual se inició en 1995. El Instituto recibió autorización para contratación de nuevos investigadores, de forma a renovar sus equipos de investigación, e implantó, en régimen especial, un nuevo plan de cargos y sueldos de forma a estimular su cuadro. Consecuentemente, el presupuesto anual de la institución pasó de US\$35,0 millones en 1994 para aproximadamente US\$95,0 millones previstos para 1996, lo que muestra el impulso concedido por el Gobierno Federal a su nuevo rol. El IPEA cuenta actualmente con 456 funcionarios, y con 211 transferidos a otros órganos del Gobierno, totalizando 667 funcionarios. Con la creación de los mecanismos de modernización y el mejoramiento de las condiciones para la investigación, creados con el Programa, el IPEA aumentará sustancialmente su producción, procurando fortalecer el nuevo sistema de investigación económica del país.
- 1.20 El proyecto Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas - Red IPEA, que se presenta a continuación, ha sido diseñado para enfrentar algunos de los desafíos mencionados anteriormente. Por una parte, se pretende lograr esto a través de una serie de intervenciones prioritarias y cuidadosamente coordinadas, cuyo objetivo es la rehabilitación, modernización y revitalización de las principales instituciones que funcionan en los campos de planeación económica y estadística. Para éste fin se incluyen iniciativas en áreas críticas tales como el adiestramiento, el diseño y compra de sistemas de computación moderna y el desarrollo de redes de información interconectadas que beneficiarían a dichas

agencias. Por otra parte, se pretende apoyar áreas prioritarias de investigación económica, sobre todo aquéllas que guarden estrecha relación con los requerimientos de la nueva estructura económica y política del país. Finalmente, el proyecto buscará mejorar la calidad y la difusión más oportuna de estadísticas sociales y económicas de vital importancia, como es el caso del producto interno bruto estatal (PIB) y las finanzas de los gobiernos subnacionales.

F. Red de investigación y desarrollo de políticas públicas

- 1.21 La iniciativa de la creación de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas tiene como objetivo responder a las demandas de información para la toma de decisiones gubernamentales dentro del nuevo modelo de actuación del Estado, en un escenario descentralizado, optimizando los esfuerzos y evitando las duplicaciones existentes, estableciendo asociaciones e implantando mecanismos de articulación e intercambio de informaciones entre el nivel federal y el estatal.
- 1.22 La Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Económicas será coordinada por el IPEA, en calidad de órgano gubernamental encargado de la realización de estudios y diagnósticos, y a través de convenios las demás instituciones participantes serán financiadas para la realización de las actividades previstas por el Programa.
- 1.23 Entre las instituciones nacionales y regionales, ya identificadas por el IPEA y que están asociadas en este proceso, se destacan las siguientes:
  - ♦ Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). El IBGE es una fundación pública creada en 1967 que tiene como objetivo garantizar informaciones y estudios de naturaleza estadística, geográfica y demográfica necesarias al conocimiento de la realidad física, económica y social del país, especialmente para las áreas de planificación económica y social. El IBGE como órgano superior del sistema estadístico, tiene una importancia crucial, junto con el IPEA, en el suministro de datos básicos para todos los órganos de planificación del país.
  - ♦ Institutos públicos estatales de planificación. Estas instituciones vinculadas a la planificación y coordinación de las políticas públicas son las que, en el ámbito regional y estatal, tienen por finalidad la realización de investigaciones y la producción de informaciones. Entre ellas, la FEE de Río Grande do Sul, el IPARDES de Paraná, la FUNDAP de São Paulo, la SEI de Bahía, la SEPLANTEC de Sergipe, la FUNDAJ de Pernambuco, el IPLANCE de Ceará, la Fundación SEADE de São Paulo, la Fundación João Pinheiro de Minas Gerais, el IDESP de Pará y la CODEPLAN del Distrito Federal, están mejor preparadas y consolidadas, y por este motivo ya se encuentran vinculadas con

el IPEA, y forman parte del núcleo básico de la Red IPEA. En los archivos técnicos del Banco (Número IX) se encuentran informaciones básicas sobre estas entidades.

- ♦ Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) de la Fundación Getulio Vargas (FGV). La Fundación Getulio Vargas es una institución de carácter técnico, científico y educativo, persona jurídica de derecho privado, sin fines lucrativos. Instituida en 1944, una de sus cinco unidades es la Escuela Brasileña de Administración Pública, la más antigua del país, y que desempeñará junto con el IPEA, y en particular con el CENDEC, el Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico y Social del IPEA, la coordinación del amplio programa de capacitación de los funcionarios del IPEA, el IBGE e instituciones participantes de la red, que se prevé en esta operación.

- ♦ Instituto Nacional de Altos Estudios (INAE). Asociación civil, sin fines lucrativos, formada e integrada por pensadores económicos y sociales, tiene como objetivo la investigación y la divulgación de ideas y formulación de políticas relativas al desarrollo, a la democracia y la cultura del país. El Forum Nacional, creado por el INAE en 1988, procura ofrecer propuestas concretas al Gobierno Federal para la modernización de la sociedad brasileña. La experiencia de INAE será fundamental para la difusión de las propuestas de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas a la sociedad.

- 1.24 Dado que la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas se encuentra apenas en su fase inicial de integración institucional, la operación propuesta apoyaría la consolidación del sistema, así como fortalecería el principal instrumento de planificación del MOP (el IPEA y los demás órganos que integran la Red IPEA).

G. Experiencia y estrategia del Banco en el País

- 1.25 El Banco ya ha recogido experiencia en el área de fortalecimiento institucional con motivo de una operación similar mediante proyecto recientemente aprobado para el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty), préstamo 814/OC-BR con el monto de US\$10,0 millones actualmente en ejecución. El proyecto incluye componentes de adquisición de equipos y capacitación. Asimismo, en octubre de 1996 el Banco aprobó otra cooperación técnica por US\$740.000 para apoyar al Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE) en la implementación de políticas de reforma del Estado Federal. En forma complementaria para 1997, el Banco está preparando un proyecto de inversión para la modernización del aparato administrativo del Gobierno Federal.
- 1.26 El fortalecimiento del sistema de planificación pública del Brasil es compatible con la estrategia operativa del Banco para el país en el período 1995-1997, al apoyar a las reformas y modernización del

sector público. La estrategia de actuación del Banco acordada con las autoridades del país contempla tres áreas prioritarias: i) la reducción del llamado Costo Brasil, por medio de la modernización de la infraestructura productiva del país; ii) la reducción de las desigualdades sociales y de la pobreza, por medio del financiamiento de programas de tipo social, y iii) la reforma del sector público y la modernización del estado, tanto a nivel federal como a niveles estatal y municipal. El Programa de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas fue concebido teniendo en cuenta las directrices generales del Plan Maestro de Reforma del Estado y las pautas acordadas con las autoridades del país para la actuación del Banco en este campo.

- 1.27 El IPEA tiene experiencia de ejecución de operaciones internacionales, y las enseñanzas recogidas con el proyecto GESEP (Gestión del sector público), financiado por el Banco Mundial mediante el préstamo 2721-BR, entre otras, fueron incorporadas a esta operación con el fin de reducir al mínimo los riesgos de ejecución y optimizar los resultados que se pueden lograr. Entre las experiencias que se tomaron en cuenta se destacan la necesidad de coordinación concentrada en un único organismo, la dotación de personal adecuado para la coordinación, la descripción detallada de los términos de referencia para las actividades previstas, la clara definición de actividades que se habrán de desarrollar y los resultados esperados, y la existencia de programas de capacitación adecuados para el ejercicio de las nuevas funciones que se habrán de desempeñar.

## II. EL PROGRAMA Y SUS OBJETIVOS

### A. Objetivo

- 2.1 El objetivo del Programa es fortalecer la capacidad institucional del país, y en particular del IPEA y demás institutos de investigación económica y estadística, para definir, planificar y evaluar, en forma descentralizada y participada, las políticas públicas adecuadas para atender las nuevas necesidades y prioridades del país.
- 2.2 Para tal fin, el Programa tiene por objetivos específicos la formación, el fortalecimiento y la integración de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas (denominada en adelante Red IPEA). La Red será constituida por el IPEA, quién la coordinará, y varias otras instituciones nacionales y estatales cuyas funciones básicas son dirigidas a la investigación y la planeación económica, y a la elaboración de datos socio-económicos. A su vez, el trabajo de la Red será apoyado y alimentado por bancos de datos, la preparación de nuevos tipos de indicadores, resultados de estudios e investigaciones, con los fines de mejorar la facilidad de acceso a las informaciones a los sectores públicos y privados y, al mismo tiempo, minimizar la duplicación de esfuerzos institucionales.
- 2.3 Hacia este objetivo, el Programa busca: i) promover la formación y integración de la Red IPEA a través de importantes convenios institucionales, nuevos equipos y adiestramiento; ii) modernizar y aumentar la capacidad de recolección y procesamiento de datos socioeconómicos básicos; y iii) fortalecer la capacidad del IPEA para efectuar análisis de políticas públicas e investigaciones económicas, generar propuestas de políticas y canales más adecuadas para difundir los resultados.

### B. Descripción del Programa y resultados esperados

- 2.4 El Programa propuesto fundamentalmente creará las bases de funcionamiento de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas, al equipar y fortalecer técnicamente al principal órgano de investigación económica del Brasil --el IPEA--, integrar el conjunto de institutos de planificación estatal al nuevo modelo de desarrollo descentralizado de investigación económica y apoyar al principal órgano de estadísticas económicas del país --el IBGE-- para perfeccionar los datos básicos para la investigación económica, y desarrollar un conjunto de estudios e investigación económicas dirigido a propuestas de políticas públicas.
- 2.5 A la terminación del Programa se espera alcanzar los siguientes resultados, entre otros: (i) una red de informática coordinada por el IPEA e interconectada con las demás instituciones de estadística e investigación económica del país, a disposición de la sociedad

para su consulta; (ii) una mejoría sustancial de las estadísticas básicas del país, a cargo del IBGE; (iii) el funcionamiento de programas continuos de capacitación en esferas clave de planificación y políticas públicas con el fin de apoyar a los cuadros técnicos de las instituciones citadas; (iv) la modernización y renovación del plan de estudios e investigaciones del IPEA y demás instituciones participantes de la red; (v) el pleno funcionamiento de un programa continuo de comunicación y relaciones con los medios de difusión pública; y (vi) que el IPEA y los demás asociados cuenten con la infraestructura de equipos y recursos humanos capacitados con el fin de poder realizar sus funciones en el nuevo marco descentralizado de investigación económica.

- 2.6 Se considera que la sostenibilidad del Programa está asegurada, sobre la base de lo siguiente: (i) las nuevas bases de datos creadas serán actualizadas continuamente por el IPEA y demás institutos de investigación, debido a que con el Programa contarán con las metodologías y sistemas de información necesarios; (ii) los programas de capacitación que se desarrollen podrán ser reproducidos posteriormente por los propios instructores del IPEA/CENDEC; (iii) las nuevas estadísticas que serán producidas por el IBGE se incorporarán al sistema estadístico nacional; y (iv) los estudios e investigaciones que se realicen en asociación entre el IPEA y demás instituciones crearán las bases para el futuro trabajo en conjunto de los participantes de la Red, facilitando de este modo un importante proceso de convergencia sobre análisis y temas prioritarios.

C. Componentes del Programa y principales actividades

1. Componente I. Formación e integración de la red de informaciones (US\$7.000.000)

- 2.7 Este componente está dirigido a la formación e integración de la Red IPEA, y a la racionalización de las iniciativas existentes a nivel estatal o municipal que están siendo elaboradas por instituciones de planificación. Con este fin, se fortalecerá la capacidad de informática del IPEA, dotándolo de los medios necesarios para la integración de la red; se desarrollarán y difundirán metodologías y resultados a dichas instituciones para uniformar los indicadores económicos y sociales que servirán de base para futuros estudios, y se promoverá un programa de capacitación para los técnicos de las instituciones participantes.
- 2.8 Este componente constituye el núcleo central del Programa, porque tiene que ver directamente con los institutos de planificación estatal y demás instituciones dedicadas a la investigación económica. De esta forma también amplía el conocimiento sobre los trabajos que vienen realizando dichas instituciones; identifica las oportunidades de perfeccionamiento, las carencias en materia de capacitación y las debilidades en la difusión de estos estudios; dispone de los instrumentos necesarios para que estas carencias

sean atenuadas por el programa de capacitación, y permite que la red disponga de mejor conocimiento sobre la realidad local.

- 2.9 El componente de formación e integración de la red de información se compone de tres subcomponentes: a) modernización y ampliación de la informática del IPEA, b) integración de las bases de información de instituciones de investigación económica a los niveles federal y estatal, y c) un programa de capacitación en políticas públicas, destinado a los técnicos de las instituciones que participan en la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas.
- 2.10 El subcomponente (a), Modernización y Ampliación de la Informática del IPEA (US\$3.000.000), para la integración del sistema de información de la red, tiene como objetivo alcanzar las condiciones de infraestructura y equipos para los nuevos bancos de datos que serán creados, su integración a las demás instituciones participantes y la disponibilidad de estas informaciones para el gobierno y la sociedad. Se adquirirán equipos de información complementarios a los actualmente existentes con el fin de permitir que el IPEA cuente con la infraestructura informática necesaria para su integración con las demás instituciones (US\$1.300.000); se adquirirán sistemas aplicativos más modernos y eficientes que los actuales (US\$200.000); y se prestarán servicios de consultoría en informática para desarrollar el conjunto de nuevos bancos de datos y sistemas de información que serán compartidos por la red y puestos a disponibilidad de la sociedad (US\$1.500.000). En los archivos técnicos de la operación (Número I-1) se presentan detalles del costo y el financiamiento de este componente.
- 2.11 El subcomponente (b), Integración de las Bases de Información (US\$1.000.000), tiene como objetivo elaborar nuevas metodologías que serán difundidas a través de las instituciones participantes, con el fin de uniformar e integrar las bases de informaciones y los indicadores económicos y sociales, y así lograr una mayor confiabilidad en las investigaciones realizadas por los diferentes institutos de estadística y planificación. Por otra parte, en el componente se propone eliminar redundancias, optimizar y compartir resultados y, de esta forma, permitir el logro del importante proceso de convergencia de trabajo en los campos de propuesta, evaluación y control de las políticas públicas.
- 2.12 Para alcanzar los objetivos indicados, el subcomponente dará prioridad a las siguientes actividades específicas: i) el desarrollo de nuevos indicadores económicos, sociales y ambientales, particularmente los que están relacionados con los problemas emergentes y acontecimientos nuevos, tales como los cambios fundamentales en el patrón de consumo entre distintos grupos económicos, así como aquellos en la estructura de salarios y la fuerza laboral; ii) la preparación de información más amplia y detallada sobre los estados y municipios, que es necesario para enfrentar los desafíos que han surgido como consecuencia de las recientes modificaciones en el federalismo fiscal; iii) la



elaboración de matrices de comercio por regiones y estados que son requeridas para evaluar las políticas actuales de transporte y mejorar la programación de inversiones en dicho sector; y iv) el desarrollo de indicadores de desempeño para permitir evaluaciones y ajustes más adecuados y oportunos en los numerosos programas sociales actualmente en marcha, y en particular, el monitoreo, la evaluación y control de actividades del Programa de la Red IPEA. Cabe destacar que, además de metodologías e indicadores nuevos, este subcomponente requerirá también el mejor aprovechamiento de fuentes de información ya existentes para conseguir sus objetivos; entre otras, se puede mencionar las evaluaciones de medio ambiente (RAIS) y los registros administrativos disponibles en el Ministerio da Previdência, la Caixa Econômica Federal, y otros organismos públicos.

- 2.13 Este subcomponente financiará los servicios de consultoría necesarios para alcanzar esta integración, mediante el desarrollo y la difusión de metodologías identificadas y detalladas en los archivos técnicos de esta operación (Número I-2), así como los resultados esperados.
- 2.14 El subcomponente (c), Capacitación en Políticas Públicas (US\$3.000.000), tiene por objetivo actualizar a los técnicos del IPEA y de las demás instituciones participantes en los nuevos métodos y técnicas de gestión de planificación y políticas públicas, y las nuevas metodologías de investigación económica, capacitando a los nuevos cuadros de investigadores recientemente contratados por el IPEA y por estas instituciones y reforzar considerablemente la capacidad operativa del CENDEC, unidad del IPEA responsable de la formación de recursos humanos, que a lo largo de sus 30 años de existencia otorgó capacitación a cerca de 34.000 funcionarios públicos del país. La meta de este subcomponente es ofrecer 1.700 oportunidades de capacitación en los cuatro años de ejecución del Programa.
- 2.15 El programa de capacitación se dedicará en forma prioritaria al perfeccionamiento de los cuadros técnicos de las instituciones participantes, en especial a la capacitación de los nuevos investigadores recientemente contratados, la preparación de técnicos del IBGE para el ejercicio de sus funciones de productores de informaciones, actualizando también a los investigadores de estas instituciones en las nuevas técnicas de gestión de políticas públicas.
- 2.16 En los archivos técnicos del Programa de la operación (Número I-3) se presentan mayores informaciones sobre este subcomponente, así como el cuadro de costos.

2. Componente II, Mejoramiento de las Estadísticas Económicas Básicas (US\$5.000.000)

- 2.17 Este componente está dirigido a actualizar y desarrollar nuevas bases de datos de estadísticas socioeconómicas, a través de nuevos métodos de muestreo estadístico. Este componente procura instrumentar y modernizar los procedimientos que permitan hacer disponibles las informaciones actualizadas con el fin de orientar la acción del gobierno y fundamentar las políticas públicas. Los objetivos de este componente tienen carácter urgente dado que los actuales mecanismos de investigación y censos económicos, además de tener costos prohibitivos, tienen como resultado demoras sumamente prolongadas antes de que los resultados se puedan conocer.
- 2.18 Mediante el componente de mejoramiento de las estadísticas económicas básicas se fortalecerá la capacidad del IBGE de recoger datos básicos, ampliando y modernizando las estadísticas económicas básicas del país.
- 2.19 El mejoramiento de la capacidad del IBGE para recoger y procesar datos básicos consiste en el financiamiento de actividades específicas a cargo del IBGE, que son prioritarias para la modernización de las estadísticas económicas del país, y que se divide en las siguientes actividades:
- a. Revisión del modelo de producción de las estadísticas económicas (US\$550.000);
  - b. Implantación del nuevo sistema de cuentas nacionales (US\$630.000);
  - c. Implantación del nuevo sistema de cuentas regionales (US\$1.000.000);
  - d. Finanzas públicas y cuentas financieras de los gobiernos estatales (US\$720.000);
  - e. Construcción del sistema de indicadores socio-demográficos (US\$500.000);
  - f. Desarrollo y absorción de nuevas tecnologías de producción de informaciones (US\$620.000);
  - g. Informatización de la base operacional (US\$450.000);
  - h. Proyecto de modernización de la informática del IBGE (US\$400.000); y
  - i. Mejoramiento del perfil de los técnicos en la actividad de producción de informaciones (US\$430.000).
- 2.20 En los archivos técnicos de esta operación (Número II) se presenta la justificación de las actividades previstas, su detalle, costo y financiamiento.
3. Componente III. Producción y Difusión de Estudios Económicos (US\$14.500.000)
- 2.21 Este componente está dirigido a financiar estudios e investigaciones económicas de interés para el país, difundir resultados y propuestas de políticas públicas, y estimular el

debate nacional sobre estos temas. Su conceptualización incorpora dos subcomponentes: a) una línea global de estudios e investigaciones para la formulación y evaluación de políticas públicas, y b) el financiamiento de actividades de difusión de estos estudios y propuestas de políticas públicas originadas en la Red.

- 2.22 El subcomponente (a), Estudios e Investigaciones (US\$13.500.000). Este subcomponente permitirá a IPEA instrumentalizar las nuevas asociaciones creadas en el ámbito de la Red, reforzando la actuación de IPEA a través de la contratación de estudios e investigaciones a consultores individuales y firmas de consultoría. Los estudios e investigaciones ya identificadas se originan: (i) en la demanda reprimida existente en el propio IPEA, no atendida por falta de capacidad institucional en el momento; (ii) la agenda actual del Gobierno presionada por la falta de diagnóstico en áreas nuevas, como la globalización, y en áreas en fase de reformas estructurales; y (iii) en los institutos de investigación económica del país.
- 2.23 Las áreas temáticas consideradas prioritarias para el Programa son las siguientes, establecidas de acuerdo con el actual plan de trabajo del IPEA, dentro de las directrices del Ministerio de Planeamiento:
- i) Finanzas públicas y políticas financiera y fiscal;
  - ii) Infraestructura, privatización, desreglamentación;
  - iii) Modernización industrial, calidad y productividad;
  - iv) Agricultura y política agrícola;
  - v) Demografía, empleo y mercado de trabajo;
  - vi) Seguridad social;
  - vii) Educación, pobreza y desigualdad;
  - viii) Medio ambiente;
  - ix) Estudios regionales y urbanos;
  - x) Estudios, análisis y diseños de modelos macroeconómicos; y
  - xi) Concesiones públicas y regulación.
- 2.24 El subcomponente b), Conferencias y Seminarios (US\$1.000.000), está diseñado de forma de dotar a la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas de un instrumento de difusión de las propuestas al gobierno y a los diversos segmentos de la sociedad civil. Las actividades que se programan se realizarán en consonancia con los otros componentes del Programa, con el fin de optimizar los resultados. Dichas actividades deberán constar de planes de trabajo que serán preparados por el IPEA, aprobados por el Consejo Directivo y presentados al BID como condición previa al primer desembolso.
- 2.25 En la realización de las actividades de este subcomponente, el IPEA buscará la más amplia difusión de los resultados de los estudios realizados y de las propuestas de las políticas generadas al sector público y privado, y, para dicho fin, contará con la experiencia del Instituto Nacional de Altos Estudios (INAE), con su capacidad

de articulación y convocación de los más diversos segmentos del gobierno y la sociedad del país.

- 2.26 En este subcomponente los recursos del Banco deberán financiar los gastos de los expositores nacionales e internacionales que participen en los temas seleccionados, la preparación de documentos para el debate y servicios de consultoría destinados al análisis de los resultados y la preparación de propuestas de políticas públicas.

D. Costo del Programa

- 2.27 El programa tendrá un costo total de US\$31.000.000, que será financiado parcialmente por una operación de préstamo de cooperación técnica del BID en divisas, del orden de US\$25.000.000. La contrapartida local es de US\$6.000.000, que será proporcionada con recursos del Presupuesto General de la Unión.
- 2.28 El programa está dimensionado conforme al cuadro siguiente en miles de US dólares:

**Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas**  
**Costo del Programa**

COMPONENTES	BID	LOCAL	TOTAL
1. Unidad Ejecutora del Programa	500	1,250	1.750
2. Componente I. Formación e integración de la red de informaciones	5,000	2,000	7,000
3. Componente II. Mejoramiento de las estadísticas económicas básicas	4,000	1,000	5,000
4. Componente III. Producción y difusión de estudios económicos	14.500	0	14.500
5. Imprevistos	750	250	1,000
6. Gastos financieros	250	1,500	1,750
<b>TOTAL</b>	<b>25,000</b>	<b>6,000</b>	<b>31,000</b>

- 2.29 Los recursos del programa financiarán las siguientes categorías de inversiones conforme al cuadro siguiente, en miles de US dólares:

Categorías de Gastos	BID	LOCAL	TOTAL
1. Unidad Ejecutora del Programa	500	1,250	1.750
2. Consultores Nacionales e Internacionales	3,500	1,000	4,500
3. Adquisición de Equipos	1,500	1,000	2,500
4. Capacitación de Personal	4,000	1,000	5,000
5. Estudios e Investigaciones	13.500	0	13.500
6. Seminarios de Conferencias	1,000	0	1,000
7. Imprevistos	750	250	1,000
8. Gastos Financieros	250	1,500	1,750
<b>TOTAL</b>	<b>25,000</b>	<b>6,000</b>	<b>31,000</b>

E. Financiamiento

- 2.30 La contribución del Banco provendrá del Capital Ordinario, que se convertirá en moneda local. De conformidad con la reglamentación actual, los términos y condiciones del financiamiento deberán ser los siguientes:

Tasa de interés: Variable  
Comisión de compromiso: 0,75%  
Inspección y vigilancia: 1,0%  
Plazo de desembolsos: 48 meses  
Período de amortización: 20 años  
Composición de monedas: Facilidad Unimonetaria

- 2.31 Los recursos de la contribución local, del orden de US\$6.000.000, provendrán del Presupuesto General de la Unión.
- 2.32 La contribución del Banco se utilizará principalmente para financiar: i) la contratación de consultores individuales para la realización de los trabajos; ii) la contratación de entidades académicas e institutos de investigación para la realización de los estudios e investigaciones; iii) los programas de capacitación, becas y viajes en misión; iv) los equipos de informática previstos, de conformidad con los procedimientos establecidos en los anexos B y C del contrato de préstamo.
- 2.33 El aporte del Gobierno del Brasil se utilizará para financiar: la totalidad de la unidad ejecutora del Programa; la comisión por servicios prestados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (ver ¶ 3.6 a 3.8); las remuneraciones, honorarios y gastos de viaje dentro del país de funcionarios del IPEA y el IBGE, y otros gastos que no pueden ser financiados con los recursos de la contribución del Banco.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Consejo Directivo

- 3.1 Será constituido un Consejo Directivo para el Programa, de forma que permita la representatividad de diversos segmentos del Gobierno interesados en los resultados producidos por la Red IPEA, elevando así a la Red a un papel de instrumento de acción gubernamental. Como condición previa al primer desembolso, se requiere prueba de que se ha creado el Consejo Directivo.
- 3.2 El Consejo Directivo será responsable de la orientación, definición y aprobación de la programación anual de las actividades del Programa. Bajo la presidencia del IPEA, tendrá representantes de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Planificación y Presupuesto, la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Asuntos Estratégicos y el Grupo de Análisis e Investigaciones de la Secretaría General de la Presidencia de la República. Corresponderá a este Consejo la aprobación de los planes anuales de trabajo, la identificación de las áreas y los temas prioritarios para el país, así como la supervisión de las actividades que se desarrollen en el ámbito del Programa.

#### B. Organo ejecutor

- 3.3 La responsabilidad de la ejecución del proyecto estará a cargo del Instituto de Investigación Económica (IPEA), que es una fundación vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto y cuya función principal es la de prestar apoyo al Gobierno Federal en la elaboración de la política económica, promoviendo actividades de estudios e investigación. Como condición previa al primer desembolso se requiere un convenio entre el prestatario y el IPEA por medio del cual este asuma las funciones de organismo ejecutor del Programa. La capacidad institucional y financiera del IPEA es objeto de análisis en el Capítulo IV de este documento.

#### C. Unidad ejecutora

- 3.4 Para la ejecución del Programa, el IPEA establecerá una Unidad Ejecutora que tendrá la responsabilidad de la coordinación, ejecución y gestión de todas las actividades relacionadas con los diversos componentes del Programa. La estructura organizativa de esta unidad estará compuesta por una Dirección General, que se prevé que será ocupada directamente por el Presidente del IPEA y que tendrá la responsabilidad de la dirección general del Programa. Esta Dirección General tendrá dos segmentos de apoyo: uno, de política estratégica formado por el Consejo Directivo (anteriormente descrito en 3.1 y 3.2) y un Comité Técnico Asesor, y otro, operativo, distribuido en unidades de coordinación: de

integración, temática y administrativo-financiera. Estas coordinaciones estarán estrechamente ligadas con las unidades funcionales de IPEA, responsables de las diversas áreas de actuación de la Institución, permitiendo así la adecuada incorporación de los resultados de las investigaciones por las áreas funcionales de IPEA. El Banco financiará servicios de consultoría para prestar apoyo a la Unidad Ejecutora, asegurando la coordinación eficiente de las actividades de la Red, el monitoreo de las actividades previstas en el programa y la evaluación periódica de sus resultados. Como condición previa al primer desembolso, se requiere prueba de que se ha creado la Unidad Ejecutora del Programa y se le ha asignado el personal correspondiente. La composición y el detalle de la unidad ejecutora se encuentran en los archivos técnicos de la operación (Número V).

- 3.5 El Comité Técnico Asesor dará apoyo al Consejo Directivo y a la Dirección General. Tendrá a su cargo el análisis técnico de las propuestas que serán presentadas a la Dirección General; está formado por representantes del IPEA, de instituciones académicas, instituciones no gubernamentales de investigación e instituciones estatales de investigación, todos los cuales son poseedores de vasta experiencia y comprobado conocimiento en las esferas de acción del Programa. Como condición previa al primer desembolso, se requiere prueba de que se ha creado el Comité Técnico Asesor.
- 3.6 El apoyo operativo será dado por las siguientes unidades de coordinación: de integración, vinculado a la Dirección de Cooperación y Desarrollo; temáticos, responsables de los tres componentes del Programa, y financiero-administrativo; estos coordinadores contarán con el apoyo técnico específico de otras áreas de la institución, con el fin de facilitar la integración de la entidad a los objetivos del Programa. Se prevé también la contratación de servicios de asesoramiento del PNUD, para la orientación y agilización de los procedimientos de contratación de consultores y administración de los recursos del Programa. La participación del PNUD es fundamental para la agilización de los procesos de contratación de consultores internacionales y para la adquisición de bienes, teniendo en cuenta los rigurosos preceptos de la legislación nacional actual a que están sometidas las instituciones participantes. Además, el PNUD tiene amplia experiencia de actuación en programas similares con el IPEA. Como condición previa al primer desembolso se requiere la firma del Convenio entre el IPEA y el PNUD.

D. Ejecución del Programa

- 3.7 El Programa será ejecutado de acuerdo con los Planos Anuales de Trabajo propuestos por la Dirección General y aprobados por el Consejo Directivo. Tales Planos deberán contar con los términos de referencia de las consultorías previstas, la lista y especificaciones de equipo a ser adquiridos, la relación de los cursos de capacitación e los estudios e investigaciones a ser desarrollados en el período, y deberán ser detallados en

actividades a ser operacionalizadas por el PNUD a solicitud de la Unidad Ejecutora. Como condición previa al primer desembolso se requiere la presentación de un Plan de Trabajo para el primer año de ejecución de Programa.

- 3.8 El PNUD procederá a la adquisición de bienes y servicios incluidos en los Planes de Trabajo aprobados, de acuerdo con los términos, y montos establecidos en los Anexos B y C del Contrato de Préstamo del BID.
- 3.9 La Unidad Ejecutora del Programa deberá acompañar y evaluar los servicios prestados por Consultores; el recibo y prueba de los equipos adquiridos; la selección de los participantes y la evaluación de los programas de capacitación ofrecidos; y el acompañamiento y evaluación de los estudios y investigaciones contratados.

E. Modalidades de ejecución

- 3.10 Componente I: Este componente será ejecutado de manera que simultáneamente se pueda: (i) desarrollar la red informática básica de IPEA a ser integrada a las demás instituciones participantes; (ii) identificar, racionalizar y desenvolver las metodologías estadísticas dedicadas a la construcción de indicadores socioeconómicos a ser compartidos por las instituciones participantes; y (iii) desarrollar el programa de capacitación previsto, integrando a los investigadores de las diversas instituciones, y creando asimismo las bases para la convergencia de las investigaciones y estadísticas económicas. La Unidad Ejecutora del Programa tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de los tres subcomponentes, buscando optimizar la aplicación de los recursos del Programa. El IPEA celebrará convenios con los institutos públicos de planeamiento e investigación económica para la participación de estos en la Red. Dentro de los doce meses de la firma del contrato, el IPEA presentará evidencia de que ha firmado convenios con por lo menos 10 de los Institutos de Planeamiento Estatales.
- 3.11 Componente II: La modernización de las estadísticas a cargo del IBGE está concebida en actividades específicas, cada una de las cuales dirigidas al perfeccionamiento de una parcela del Sistema Nacional de Estadística. El IBGE, en calidad de co-ejecutor de este componente, deberá tener una actuación fundamental, proporcionando personal técnico, instalaciones y equipo a los consultores contratados por el Programa, entrelazados armónicamente de forma de alcanzar los resultados previstos. IPEA tendrá la coordinación de estas actividades con los demás componentes, de manera de optimizar los resultados y difundirlos por la Red a las demás instituciones. CENDEC, la Unidad de IPEA responsable de la capacitación de la Red, deberá monitorear este componente y compatibilizar con los demás, de manera de identificar nuevas oportunidades y necesidades de capacitación. Deberá celebrarse un convenio entre el IPEA y el IBGE, por medio del cual este se



comprometa a ejecutar el Componente II del Programa y cumplir con los términos y condiciones establecidos en los documentos del Programa, como condición previa al primer desembolso del préstamo del BID.

- 3.12 Componente III. Los estudios e investigaciones a ser desarrolladas deberán ser coordinadas por el IPEA, a través de la Unidad Ejecutora del Programa, para integrar y complementar a las actividades previstas en los componentes I y II, optimizando los resultados de la Red. Las asociaciones establecidas en el Componente I y las nuevas estadísticas desarrolladas en el Componente II deberán resultar en oportunidades para nuevas investigaciones a ser financiadas en este Componente. El Consejo Directivo del Programa deberá ejercer una amplia supervisión del mismo, identificando necesidades gubernamentales, oportunidades para el sector privado y para la atracción de inversiones externas para el país, dirigiendo estas iniciativas a la Dirección General del Programa, de forma que sean materializadas en los Planos Anuales de Trabajo.
- 3.13 Los estudios podrían originarse en dos distintas maneras. Primero, podrían originarse por medio de demandas del Gobierno Central en base a sus planes de desarrollo. Segundo, las propuestas de estudios podrían originarse a través de cualquier instituto de investigación, universidad y/o investigador individual; en este caso, las propuestas serían analizadas por el Comité Asesor Técnico para su revisión. Dicho Comité enviaría la propuesta junto con su recomendación técnica a la Dirección General del Programa, y si es aprobada, formaría parte del programa anual del trabajo de la Red IPEA. Este procedimiento asegura que no habrían restricciones a la participación en la Red.
- 3.14 Una vez escogidos los estudios y las investigaciones por uno de los dos canales indicados anteriormente, se aplicarán las reglas de competitividad establecidas en el Reglamento Operativo del Programa. Dicho Reglamento Operativo establece que todos los estudios escogidos y aprobados, tendrán que cumplir necesariamente con criterios de pertinencia, relevancia, oportunidad, coherencia, y/o su posible contribución a una asignación más eficiente de recursos. El Reglamento Operativo también establece que los postulantes para los recursos del componente serán evaluados de acuerdo con su competencia, solidez, y conocimiento. Los detalles del Reglamento Operativo se encuentran en los archivos técnicos del Banco. Finalmente, el proceso de selección y contratación de la(s) institución(es) y/o consultores que realizarán los estudios e investigaciones seleccionadas, se efectuará según el Anexo C del Contrato, que define los procedimientos para adquisición de servicios de consultoría en programas financiados por el Banco.
- 3.15 El Reglamento Operativo establecido para el Programa define, entre otros, los siguientes aspectos: (i) los procedimientos a ser seguidos para la contratación de estudios e investigaciones son los establecidos en el Anexo C del Contrato; (ii) los criterios de

análisis técnico de las propuestas; (iii) el límite máximo (US\$2.000.000) para la contratación de estudios e investigaciones con una única entidad; (iv) el límite autónomo de actuación del IPEA (US\$200.000); y (v) el papel del Comité Técnico Asesor en la preparación de opiniones técnicas. Como condición previa al primer desembolso, se requiere la aprobación por parte del Banco del borrador del Reglamento Operativo del Programa y evidencia posterior de su puesta en vigencia.

- 3.16 En los archivos técnicos de la operación (Número III-2) se presenta una muestra representativa de los estudios e investigaciones que serán financiados, que se considera prioritarios. La muestra, que fue analizada y considerada adecuada por el Banco, es del orden del 30% de la cartera global propuesta. La muestra incluye estudios sobre: el sector público, competitividad e integración, demografía y mercado de trabajo, y desarrollo urbano y regional.

F. Plazos de ejecución

- 3.17 El plazo para los desembolsos de los recursos del préstamo será de cuatro años. Este plazo se estableció en función de la duración del período de compromiso y de la ejecución de cada componente del Programa: se lo considera suficiente y adecuado para el cumplimiento de los programas de trabajo previstos. El plazo para el compromiso de los recursos del tercer componente, deberá fijarse en tres años.
- 3.18 El cronograma de desembolsos previstos por fuente de recursos se presenta a continuación en miles de US\$:

**Cronograma de Desembolsos del Programa**

Fuentes	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID	5,562	6,912	6,763	5,763	25,000
LOCAL	1,212	1,712	1,463	1,613	6,000
TOTAL	6,774	8,624	8,226	7,376	31,000

- 3.19 El cronograma de ejecución detallado por componente y por actividad se encuentra en los archivos técnicos de la operación (Número VIII).

G. Adquisición y contratación de bienes y servicios

- 3.20 Para la adquisición de equipos, materiales y otros bienes relacionados con el Programa, financiadas total o parcialmente con los recursos del préstamo, se utilizará el sistema de licitación pública internacional en todos los casos en que la adquisición de dichos bienes excede el equivalente de US\$350.000. Este límite se

justifica tomando en cuenta que en proyectos similares en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dicho límite. En los demás casos, las licitaciones podrán limitarse al ámbito local. En relación a la contratación de consultorías, el límite a partir del cual se exigiría licitación pública internacional sería de US\$200.000. Las licitaciones por montos inferiores procederán de acuerdo a la legislación nacional, siempre que no esté en conflicto con los procedimientos del Banco. Las adquisiciones de bienes y servicios de consultoría se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en los Anexos B y C del Contrato de Préstamo.

3.21 Seguidamente se presenta el Plan Tentativo de Adquisiciones para el Programa:

Plan Tentativo de Adquisiciones				
Principales Adquisiciones del Programa	Financiamiento	Método	Precalific.	Semestre
<b>Consultores Nacionales e Internacionales</b>				
<i>Componente I:</i>				
i) Consultorías en servicios de informática (US\$1,5 millón)	BID (66%)	LP/LPI <sup>2/</sup>	S/N	I,II,III
ii) Consultorías en Metodologías de Investigación y evaluación (US\$1,0 millón)	BID (100%)	LP/LPI	S/N	II,III,IV,V
iii) Consultorías en Capacitación de Personal (US\$600, mil)	BID (66%)	LP	N	II,III
<i>Componente II:</i>				
i) Consultoría en Estadísticas Nacionales (US\$2,0 millones (30 consultorías)	BID (100%)	LP/LPI	S/N	de I a VI
<b>Adquisición de Equipos</b>				
<i>Componente I:</i>				
i) Adquisición de equipo de informática (US\$1,3 millón)	BID (70%)	LPI	S	II
ii) Adquisición de "software" (varios) (US\$200 mil)	BID (100%)	LP	N	II,III,IV
<i>Componente II:</i>				
i) Adquisición de equipo de informática (US\$1,0 millón)	BID (70%)	LP/LPI	S/N	III,IV
<b>Estudios e Investigaciones (muestra representativa)</b>				
<i>Componente III:</i>				
i) Estudios e investigaciones US\$3,1 millón) - 30 estudios de un valor medio de US\$100 mil	BID 100%)	LP/LPI	S/N	I,II,III

#### H. Supervisión e informes

3.22 La ejecución del proyecto será supervisada por la Dirección General por medio de la preparación de informes semestrales sobre la marcha de las actividades físicas y la situación financiera del Programa. Estos informes deberán incorporar pruebas de la evaluación del desempeño y los resultados alcanzados por el Programa.

3.23 A partir de la fecha del primer desembolso del préstamo, deberán celebrarse reuniones semestrales entre el IPEA y representantes del

2/ LP - Licitación Pública  
LPI - Licitación Pública Internacional

PNUD y de la oficina del BID en el Brasil. La Representación del BID en el Brasil tendrá responsabilidad de la supervisión e inspección, en nombre del Banco, con el apoyo del equipo del proyecto, cuando fuere necesario.

- 3.24 El contrato entre el Banco y el Gobierno del Brasil deberá estipular que el IPEA deberá preparar y presentar al BID, por medio del Director General, los siguientes informes:

1. Informe inicial

- 3.25 Deberá prepararse un informe inicial que contenga el cronograma y plan de trabajo para el primer año de ejecución, dentro del plazo de los 60 días siguientes a la firma del contrato. El informe inicial deberá incorporar también i) los términos de referencia y el plan de contratación de consultores para el período considerado; ii) el cuadro de personal del IPEA, del IBGE y de los institutos de planificación estatales que se asignen al Programa; iii) los cursos de capacitación previstos para el primer año, y iv) los estudios e investigaciones que serán realizados en esta etapa.

2. Informes sobre la marcha de las actividades

- 3.26 Durante el período de ejecución del Programa, el IPEA deberá preparar informes semestrales sobre la marcha de las actividades y presentarlos al Banco dentro de los 30 días siguientes a la finalización del semestre-calendario. Tales informes deberán incluir una descripción del progreso realizado, el grado de logro de los resultados previstos en el Marco Lógico (Anexo I) y los posibles desvíos que hayan tenido lugar.

3. Informes financieros

- 3.27 Dentro del plazo de 120 días después del cierre de cada año calendario, y durante el período de ejecución del proyecto, el IPEA deberá presentar los estados financieros del Programa, con la definición del uso de los recursos del Banco y de la contrapartida local. Estos informes deberán ser presentados con la debida auditoría por parte de la Secretaría Federal de Control (SFC).

4. Evaluación intermedia y ex-post

- 3.28 Dentro de los seis meses siguientes a la finalización del segundo año de ejecución deberá realizarse una evaluación intermedia del Programa, y dentro de los doce meses siguientes al último desembolso se deberá efectuar una evaluación ex-post. Dichas evaluaciones, que deberán ser realizadas por instituciones independientes, se efectuarán utilizando los indicadores y medios de verificación del logro de los objetivos descritos en el plan de ejecución del Programa, y llevarán en consideración también los resultados y lecciones aprendidas destacadas en el PCR de la operación preparada por el Banco.

#### IV. EL PRESTATARIO Y LOS EJECUTORES

##### A. Aspectos institucionales

###### 1. El prestatario

- 4.1 El prestatario del financiamiento propuesto para la ejecución del proyecto Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas será la República Federativa del Brasil, la cual responderá por el pago del servicio de la deuda correspondiente a la operación de préstamo.

###### 2. Organismos ejecutores

- 4.2 Según lo expuesto, el proyecto está dividido en tres componentes principales: a) formación e integración de la red de informaciones, b) mejoramiento de las estadísticas económicas básicas y c) producción y difusión de estudios e investigaciones. La responsabilidad general de coordinación y ejecución de todas las actividades relacionadas con estos componentes estará a cargo del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). La estructura institucional de la ejecución del proyecto contempla además la participación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en calidad de coejecutor del componente de informaciones.

###### 3. IPEA: Naturaleza, objetivos y funciones

- 4.3 Se trata de una fundación pública, creada en 1967, vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO). Tiene como objetivo básico realizar estudios e investigaciones sobre el desarrollo económico brasileño. Son atribuciones de IPEA asistir al MPO en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas de mediano y largo plazo, realizar actividades de investigación aplicada para el perfeccionamiento de los procesos de gestión, planificación económica y social, y capacitación de personal en estudios e investigaciones.
- 4.4 Estas actividades se concentran principalmente en las siguientes esferas: a) planificación y políticas públicas, b) estudios macroeconómicos y análisis de la coyuntura, c) social, d) finanzas públicas, e) política financiera y fiscal, f) desarrollo regional y urbano, y g) cooperación y desarrollo.
- 4.5 En sus treinta años de existencia, el IPEA pasó por diversas reformas pero sin perder nunca su perspectiva de institución dedicada a la investigación, elaboración y difusión de estudios relacionados con el desarrollo económico y social del país. Los estudios realizados por el IPEA obedecen a planes anuales de

trabajo, que se elaboran siguiendo las orientaciones y prioridades dictadas por el Gobierno Federal.

- 4.6 Para el ejercicio actual, las actividades previstas en el plan de trabajo de la institución están dirigidas a la realización de estudios con miras a la elaboración de un documento sobre el futuro del país, la reorganización del sistema de informaciones para la planificación, capacitación para la planificación, y la difusión/promoción de debates sobre los estudios realizados y sus resultados.

#### 4. Estructura organizativa

- 4.7 La estructura organizativa de la Fundación IPEA fue modificada recientemente en función de los resultados del plan de estabilización económica y de reforma administrativa que amplió las atribuciones del Ministerio de Planificación y Presupuesto. Se adoptaron iniciativas para fortalecer sus recursos institucionales y ampliar su capacidad de proporcionar apoyo técnico para la recuperación del sistema de planificación económica a mediano y largo plazo.
- 4.8 Además de un Consejo Consultivo y una Presidencia, su estructura organizativa está formada por seis Direcciones: Administración y Finanzas, Planificación y Políticas Públicas, Política Regional y Urbana, Política Social, Investigaciones, y Cooperación y Desarrollo. Vinculadas a estas Direcciones existen unidades de coordinación, que responden a cada una de las principales actividades de la Fundación. Estas unidades de coordinación, que promueven la división de los trabajos por proyectos, además de brindar mayor agilidad y flexibilidad a las actividades del IPEA, tienen como resultado una mayor estabilización y fortalecimiento de su cuadro de personal.
- 4.9 También forma parte de esta estructura organizativa el Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico y Social (CENDEC). Se trata de un instituto, vinculado a la Dirección de Cooperación y Desarrollo, que realiza actividades de información y capacitación por medio de debates, cursos, seminarios, etc. sobre campos de conocimiento, con el fin de contemplar cuestiones que son significativas y oportunas para el apoyo del trabajo del gobierno en las esferas de planificación, proyectos, gestión de políticas públicas e informática.
- 4.10 Este Centro de Capacitación, que deberá tener participación importante en la ejecución del Componente I, posee una reducida estructura de personal propio, por lo cual utiliza, en el desempeño de sus actividades, una amplia red de profesionales de especialidades diversas, seleccionados en función de su competencia y conforme a las necesidades del Centro.
- 4.11 Sus actividades también se realizan sobre la base de un plan de trabajo, aprobado anualmente por el IPEA, siguiendo la orientación

de las necesidades de capacitación presentadas por el gobierno. Para 1996 el CENDEC está invirtiendo en el desarrollo de proyectos y actividades de investigación, procurando la cooperación técnica de organismos internacionales, centros de excelencia del país, así como de instituciones del mismo género en las áreas estatal y municipal.

#### 5. Recursos humanos

- 4.12 Constituyen el principal activo de la institución, la cual posee uno de los mejores cuadros de profesionales especializados en los campos de investigación y planificación socioeconómica, muchos de los cuales han realizado cursos de especialización, maestría y doctorado. En función de esta característica, existe una tendencia natural del IPEA, respondiendo a solicitudes del gobierno, de ceder parte de estos recursos a otras entidades públicas, con el fin de colaborar en el desempeño de las funciones relacionadas con el apoyo técnico de otras actividades gubernamentales.
- 4.13 En el cuadro siguiente se presenta la situación de este cuadro técnico en los últimos años:

Personal	1993	1994	1995	1996 (actual)
Efectivo	483	502	426	456
Superior	208	202	175	216
Intermediario	275	300	251	240
Cedido	339	308	238	211
TOTAL	822	810	664	667

- 4.14 Los campos de formación profesional del cuadro de personal efectivo de nivel superior es como sigue:

• Economía	113
• Ciencias Sociales	31
• Administración	23
• Ingeniería	14
• Informática	07
• Matemática	06
• Derecho	04
• Otros	<u>18</u>
	<u>216</u>

- 4.15 Dentro del proceso de fortalecimiento institucional y ampliación de las actividades del IPEA, con el apoyo del gobierno se está tomando una serie de medidas para mejorar y perfeccionar sus recursos humanos. Estas medidas están orientadas a aumentar la calidad de los resultados operativos de la institución, mejorar la eficiencia de los servicios prestados y promover una efectiva valorización del



desempeño profesional de sus recursos humanos. En este sentido están siendo reformuladas las políticas de personal existentes, se han abierto concursos públicos para reciclar el cuadro de personal y, en el proceso de valorización funcional, se ha aprobado un aumento de sueldos en forma de gratificación del desempeño y la productividad.

#### 6. Sistemas presupuestario y contable

- 4.16 Con la unificación de los recursos de caja del gobierno y la implantación del Sistema de Administración Financiera (SIAFI) en 1986, compete a la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) establecer normas y administrar la ejecución presupuestaria, financiera y contable de los órganos y entidades de la administración pública federal, incluida la Fundación IPEA. Por lo tanto, la STN creó el plan único de cuentas de la administración federal que es utilizado por el IPEA para la organización y control de las actividades de su gestión.

#### 7. Auditoría

- 4.17 Como institución pública del gobierno federal, la auditoría de las áreas administrativa, financiera, patrimonial y contable la realiza la Secretaría de Control Interno (CISIT) del Ministerio de Planificación y Presupuesto, y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), siguiendo las orientaciones y normas vigentes pertinentes a las áreas examinadas. Estas auditorías se efectúan anualmente o con menor periodicidad, dependiendo de la índole del tema; la principal referencia son los datos de administración financiera y ejecución presupuestaria de la institución.

#### B. Aspectos financieros

- 4.18 Los recursos operativos del IPEA tienen como origen el Gobierno Federal y las asignaciones aprobadas anualmente se presentan en el presupuesto general de la Unión. Como institución de investigación, los principales rubros presupuestarios corresponden a los gastos de personal y otros gastos corrientes, relacionados con las actividades administrativas y operativas de la Fundación. En el anexo II se presenta un cuadro demostrativo detallado, en el que se comparan los datos de la ejecución presupuestaria del IPEA en los tres últimos años, 1993-1995.
- 4.19 En el cuadro siguiente se presentan en forma resumida los montos de la ejecución presupuestaria anual, por categoría económica en miles de US\$.

Categoría Económica	1993	1994	1995	1996(*)
Personal y prestaciones sociales	16.667	21.603	45.838	60.473
Obligaciones financieras deuda externa	426	218	477	509
Otros gastos corrientes	4.346	12.632	19.821	30.674
Inversiones	252	357	1.560	3.044
Amortización de la deuda externa	741	434	1.247	1.060
<b>Total</b>	<b>22.432</b>	<b>35.244</b>	<b>68.943</b>	<b>95.760</b>
<b>Indices</b>	<b>100</b>	<b>157</b>	<b>307</b>	<b>426</b>

(\*) - Presupuesto aprobado para el ejercicio de 1996.

- 4.20 Según los datos presupuestarios que se acaban de presentar, se verifica que los rubros de personal y otros gastos corrientes consumen la casi totalidad de los recursos presupuestarios, cerca de 95% en 1996. Otro aspecto importante es el gran aumento del total de la asignación presupuestaria a partir del ejercicio 1995. Este aumento, que refleja parte de las medidas tomadas por el gobierno para el fortalecimiento de las actividades desarrolladas por el IPEA, fue resultado principalmente de las nuevas contrataciones realizadas y del aumento del nivel de sueldos. Estas contrataciones no representaron un aumento considerable de su cuadro de personal activo, en vista del gran número de jubilaciones que tuvieron lugar en el IPEA y en el sector público en general, provocadas por las reformas que se están proponiendo al sistema de previsión social brasileño. Representaron sí un considerable aumento de costos; según la legislación pública actual, los gastos de las jubilaciones ocurridas en su cuadro de personal siguen siendo responsabilidad del IPEA.

#### C. Otras instituciones participantes

##### 1. Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

- 4.21 La Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) es una fundación pública, creada en 1967 y sujeta a la supervisión del Ministerio de Planificación y Presupuesto. Tiene como objetivo básico asegurar informaciones y estudios de índole estadística, geográfica, cartográfica y demográfica necesarios para el conocimiento de la realidad física, económica y social del país, con miras especialmente a su aplicación en las esferas de planificación económica y social.
- 4.22 Como principal institución pública dedicada a la producción de datos estadísticos y geográficos, elaborados para apoyar la acción gubernamental, el IBGE será uno de los principales participantes en los procesos de ejecución del primer componente del proyecto: la producción de informaciones seleccionadas para el desarrollo de una nueva base de datos estadísticos socioeconómicos.

- 4.23 La actual estructura organizativa del IBGE se compone básicamente de la Presidencia, una Dirección de Planificación, tres Direcciones Técnicas (Investigación, Geociencias e Informática), tres Superintendencias (Recursos Humanos, Patrimonio y Finanzas, y Centro de Documentación y Difusión de Informaciones) y una Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas. El control formal y detallado de sus actos administrativos y financieros lo realizan los órganos de fiscalización del gobierno federal.
- 4.24 Se halla en estudio una reforma de esta estructura organizativa y las reformas que se proponen tienen el fin de eliminar la excesiva subdivisión de sus actividades, una reducción de los niveles burocráticos intermedios y la ampliación de la capacidad de coordinación y control del órgano central.
- 4.25 Su principal fuente de recursos es el Gobierno Federal, por medio de asignaciones presupuestarias aprobadas anualmente, en el presupuesto general de la Unión.

## 2. Institutos públicos de planificación

- 4.26 Estas instituciones, vinculadas a la planificación y coordinación de las políticas públicas y de ámbito regional y estatal, son aquellas que tienen por finalidad la realización de investigaciones y la producción de informaciones. De estas instituciones, la FEE de Río Grande do Sul, el IPARDES de Paraná, la FUNDAP de São Paulo, la SEI de Bahía, la SEPLANTEC de Sergipe, la FUNDAJ de Pernambuco, el IPLANCE de Ceará, la Fundación SEADE de São Paulo, la Fundación João Pinheiro de Minas Gerais, el IDESP de Pará, y la CODEPLAN del Distrito Federal están mejor dotadas y consolidadas y por este motivo ya se encuentran vinculadas con el IPEA, y forman parte del núcleo básico de la Red IPEA. En los archivos técnicos del Banco (Número IX) se encuentran informaciones básicas sobre estas entidades.

## 3. Fundación Getúlio Vargas. Escuela Brasileña de Administración Pública

- 4.27 Se trata de una institución de carácter técnico, científico y educativo, con personería jurídica de derecho privado, creada en 1944, sin fines de lucro. Actúa básicamente en el ámbito de las ciencias sociales, economía y administración, colaborando en la solución de los problemas básicos de desarrollo económico y de bienestar social del país.
- 4.28 Las actividades de investigación y de enseñanza en los campos de administración pública y privada, economía, y protección ambiental son llevados a cabo por cinco unidades de enseñanza, vinculadas a la Fundación: Instituto Brasileño de Economía, Escuela Brasileña de Administración Pública, Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, Escuela de Posgrado en Economía, y el Centro de Investigación y Documentación de Historia Contemporánea del Brasil.

- 4.29 La Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP), creada en 1967, dicta cursos de administración teórica y aplicada a nivel de posgrado, mantiene un amplio programa de investigaciones y presta asesoramiento técnico a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Los proyectos de investigación que lleva a cabo esta escuela comprenden las esferas de gobierno y administración, gestión del sector público, políticas públicas, educación en administración pública y coyuntura del sector público.
- 4.30 Considerando esta actuación especializada en las esferas de recursos humanos y planificación gubernamental, la EBAP, juntamente con el CENDEC y bajo la coordinación del IPEA, deberá tener amplia participación en la ejecución del segundo componente del proyecto relacionado con las actividades de capacitación de los investigadores del IPEA e instituciones de planificación.
- 4.31 Los recursos financieros de la Fundación Getúlio Vargas provienen de tres fuentes principales: prestación de servicios, por medio de cursos y consultoría, asignaciones de fundaciones privadas, organismos internacionales, empresas y gobiernos federal, estatal y municipal, y réditos derivados de su patrimonio inmobiliario.

4. Instituto Nacional de Altos Estudios (INAE)

- 4.32 Se trata de una asociación civil, sin fines de lucro, formada e integrada por los principales economistas, sociólogos y políticos del país. Tiene por objetivo la investigación, la divulgación de ideas y la formulación de políticas relacionadas con el desarrollo, la democracia y la cultura del país. El INAE nació a partir de un programa de estudios y debates públicos, denominado Foro Nacional, iniciado en 1988 y que tuvo como finalidad ofrecer propuestas concretas al gobierno federal para la modernización de la sociedad brasileña. En 1991 el Programa Foro Nacional fue formalizado y adquirió permanencia con la creación del INAE.
- 4.33 Sus actividades han sido financiadas por un conjunto de instituciones y empresas públicas y privadas nacionales e internacionales y organismos internacionales, incluido el propio Banco. Considerando la importancia de los estudios y las investigaciones económicas que promueve el Instituto y el elevado nivel de los debates ya realizados, se prevé la participación del INAE en la ejecución del tercer componente del proyecto relacionado con el desarrollo de estudios e investigaciones.

## V. VIABILIDAD DEL PROGRAMA

### A. Justificación del Programa

- 5.1 El proyecto presentado forma parte del esfuerzo de Modernización del Estado que propone el Gobierno del Brasil, fortaleciendo las entidades responsables de la planificación nacional y ejerciendo un efecto multiplicador sobre distintos sectores de la economía nacional.
- 5.2 La Red IPEA que recibirá el apoyo del programa responde a la necesidad de descentralizar la función de planificación, la cual es de vital importancia en un país de dimensiones continentales, marcadas desigualdades regionales y sociales y un complejo federalismo instituido por la Constitución de 1988. Además, su funcionamiento sería oportuno para la reactivación de las macrofunciones del MPO, lo cual minimiza los riesgos que pudieran presentarse.
- 5.3 La participación del Banco agrega al Programa: (a) oportunidad de participación en el momento crítico de redefinición del papel del estado en el planeamiento e investigación económica; (b) transparencia y competitividad del proceso que asegura mejor asignación de recursos entre instituciones y consultorías que serán contratadas y por lo tanto maximiza la relación calidad-precio; (c) transforma el actual apoyo del gobierno al IPEA en instrumento de integración y planeamiento del país; (d) mejora la posibilidad de ejecución con éxito.

### B. Viabilidad institucional

- 5.4 La responsabilidad de la coordinación y ejecución del programa será del IPEA; dentro de este objetivo está prevista la creación de una unidad ejecutora vinculada directamente a la presidencia de la institución que funcionará con una dotación de personal propio con funciones y atribuciones específicas, de conformidad con las áreas de especialización del programa. Esta unidad ejecutora, que también tiene la responsabilidad de la coordinación y control de los trabajos que serán realizados por otras instituciones participantes, contará con el apoyo operativo de las demás unidades técnicas del IPEA y del PNUD.
- 5.5 La estructura organizativa propuesta para la organización de esta unidad fue considerada aceptable; los recursos humanos suficientes y su situación junto a la presidencia de la institución, habrán de asegurar una mayor integración de sus componentes, eficacia y agilidad en los procesos de decisión que el programa requiere. Igualmente, la asistencia técnica que prestará el PNUD en las áreas de contratación de consultores, adquisición de equipo y control de recursos contribuirá para fortalecer estos propósitos.

- 5.6 Se prevé además que la contribución del IBGE, específicamente, y de las otras instituciones públicas y privadas en la ejecución de algunos componentes del proyecto contará con términos y condiciones debidamente formalizados a través de convenios y contratos que serán previamente presentados para la aprobación del Banco.
- 5.7 La adecuación de la estructura orgánica propuesta, de los recursos humanos previstos y la disponibilidad del apoyo técnico especializado existente asegura una viabilidad del programa en cuanto a la capacidad institucional del IPEA de ejecutar en forma adecuada y satisfactoria las metas y los objetivos del programa.

C. Viabilidad financiera

- 5.8 Por tratarse de una institución pública, vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto, los recursos operativos del IPEA son proporcionados por el Gobierno Federal a través del presupuesto general, cuyos valores son fijados y aprobados anualmente. Existe el compromiso del gobierno de asegurar los recursos del aporte local necesarios para la ejecución del Programa; el presupuesto propuesto para 1997 refleja un reaprovechamiento de recursos aprobados ya para el ejercicio de 1996 y que no serán utilizados por no haber sido posible dar inicio al proyecto en el ejercicio actual. Los valores previstos están acordes con las necesidades establecidas para el programa.
- 5.9 La composición financiera del programa, sus costos y las fuentes de recursos previstas fueron analizados y considerados adecuados teniendo en cuenta las metas establecidas y los patrones de referencia presentados en la estructuración financiera de cada componente del programa. Considerando este hecho y el compromiso de recursos, mediante asignación presupuestaria del Gobierno Federal, puede clasificarse como factible la viabilidad financiera del programa.

D. Viabilidad técnica

- 5.10 El reglamento operativo del programa contiene directrices específicas que deberán ser seguidas por los estudios e investigaciones que serán evaluados y financiados por la operación; las actividades definidas para el Programa fueron sometidas a análisis técnico y consideradas prioritarias para el perfeccionamiento del sistema de investigación económica del país. Las instituciones participantes poseen reconocida especialización y experiencia previa en operaciones de esta índole y magnitud; los resultados ya alcanzados por estas instituciones las califican, así como a sus cuadros técnicos, como de elevada reputación. En este sentido, cabe señalar que los indicadores disponibles, junto con las medidas tomadas en ocasión de la preparación de este programa, permiten llegar a la conclusión de que la operación es técnicamente viable.

E. Viabilidad y justificación económica

- 5.11 Aunque no pueden ser cuantificados, es evidente que el Programa producirá una serie de importantes beneficios directos e indirectos. Los beneficios directos más significativos incluirán la formación y preparación de nuevos y mejores indicadores económicos y sociales, tanto a nivel nacional como a nivel de los estados y municipios. Otros beneficios directos resultarán del financiamiento de varias investigaciones centralizadas en áreas prioritarias para el desarrollo económico y social del país.
- 5.12 El impacto de los beneficios directos se hará sentir por la propia generación de informaciones útiles y oportunas, para decisiones empresariales de inversiones y producción, así como la mejor información que estará disponible para la sociedad brasileña como un todo. En este sentido, cabe destacar que la Red IPEA promoverá una amplia democratización de informaciones útiles. En parte, esto se logrará a través de la ampliación de los servicios ofrecidos por el "Home Page" del IPEA, ahora disponible en el "Internet" y donde ya existe una vigorosa demanda, evidenciada por cerca de 40,000 consultas durante los primeros ocho meses de 1996. Esto también indica que la oportunidad del Programa es apropiada, ya que empezará a producir sus beneficios en un contexto de crecientes necesidades para nuevos tipos de informaciones e investigaciones. Esta realidad es cada vez más evidente como consecuencia de los enormes cambios políticos, económicos e institucionales que el país ha experimentado desde el inicio de la década de los ochenta.
- 5.13 Los beneficios indirectos previstos serán los derivados de la mejor capacidad de actuación del gobierno. La generación de mejores estadísticas, estudios y investigaciones constituirán un conjunto de informaciones y análisis que permitirán que los gobiernos federal, estatales y municipales puedan llevar a cabo sus acciones con bases más sólidas.

F. Viabilidad ambiental

- 5.14 El programa no presenta ningún impacto ambiental directo. Sin embargo, la preocupación ambiental está presente en las áreas temáticas elegibles para financiamiento en el plan de trabajo anual del IPEA y en las directrices generales del Plan Plurianual de Inversiones del país. A medida que el programa realiza la formulación de propuestas de políticas públicas en este contexto de valorización de la cuestión ambiental, puede preverse que esta operación presente repercusiones positivas indirectas sobre el tema.

G. Efecto en la población de bajos ingresos

- 5.15 La índole de este programa no permite la realización de un análisis de su efecto en la población de bajos ingresos. Los beneficios indicados para una población altamente heterogénea en diferentes períodos en el tiempo no son cuantificables, teniendo en cuenta la

necesidad de realizar inversiones adicionales resultantes del perfeccionamiento de las políticas públicas.

- 5.16 Por otro lado, cabe señalar que la investigación económica aplicada, destinada a la propuesta de políticas públicas, debe tener un efecto positivo considerable en la población de bajos ingresos, a medida que permite una mejor identificación de los problemas sociales y económicos y mayor profundización en las cuestiones de naturaleza regional y local.
- 5.17 Si bien se espera que la repercusión de esta operación en la población de bajos ingresos sea favorable, el programa no se dirige directamente a este segmento y, por lo tanto, no se prevé que sus beneficios directos se ajusten adecuadamente a lo definido en el párrafo 2.15 (b) del mandato del Octavo Aumento de Recursos del Banco.

#### H. Riesgos

- 5.18 En ocasión de la preparación de este programa, se tomaron precauciones especiales basadas en experiencias anteriores del IPEA y del Banco en operaciones de índole similar, evitando riesgos en su diseño y ejecución. Tales operaciones presentaron deficiencias que se manifestaron en: (i) largos plazos de ejecución; (ii) dificultades de coordinación y monitoreo; (iii) falta de recursos de aporte local; (iv) existencia de imprevistos no detectados en el diseño de la operación; y (v) servicios de consultoría que no alcanzaron los resultados previstos.
- 5.19 Entre estas medidas se pueden citar las siguientes: (i) la centralización del programa en el IPEA, con el fin de evitar múltiples coejecutores; (ii) las medidas especiales para asegurar que se disponga a tiempo de la contrapartida local; (iii) la definición precisa del plan de trabajo para el primer año, como condición previa al primer desembolso; (iv) el adecuado dimensionamiento de la unidad ejecutora del programa; (v) la definición de procedimientos para la aprobación de estudios e investigaciones, expresados en el Reglamento Operativo. Por otro lado, las condiciones de estabilidad macroeconómica y política del país contribuyen a la disminución de los riesgos del programa.



## RED DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Marco lógico del programa

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
<b>Propósito:</b>			
Fortalecer la capacidad institucional del sector público, en especial del IPEA, para definir, planificar y evaluar, en forma descentralizada y participativa, políticas públicas adecuadas a las demandas y necesidades del país.	Decisiones ministeriales e interministeriales sobre políticas públicas propuestas o apoyadas por el mecanismo financiado por el programa.	Actas, decisiones ejecutivas, anuncios ministeriales, resoluciones, propuestas y proyectos de políticas públicas remitidos al Poder Legislativo.	Compromiso de las autoridades para coordinar, formular y poner en práctica propuestas de políticas públicas en forma descentralizada.
<b>Objetivo:</b>			
Fortalecer e integrar la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas, a fin de mejorar el acceso a las informaciones y reducir la duplicación de esfuerzos estatales.	<p>Institucionalización, dirección y administración de sistemas descentralizados, programas de estudio, capacitación, comunicaciones y actividades operativas.</p> <p>Modernización del plan de trabajo de IPEA y demás instituciones participantes.</p>	<p>Presupuesto del MPO, Plan Plurianual de Inversiones, programas del gobierno, políticas sectoriales y regionales.</p> <p>Firma de, por lo menos, diez convenios entre IPEA y los institutos de planificación estatales.</p>	<p>Alto grado de compromiso con la descentralización.</p> <p>Continuidad del mandato formal del Ministerio de Planeamiento y Presupuesto y del IPEA.</p> <p>Compromiso del Instituto de Estadística y Planeamiento de asumir un papel destacado en el nuevo modelo.</p> <p>Continuidad de la estabilidad política y económica del país.</p> <p>Continuidad del proceso de descentralización.</p>
<b>Componentes:</b>			
<p>1. Componente I: Formación e integración de la red de informaciones</p> <p>a. Modernización y ampliación de la informática del IPEA</p> <p>b. Integración de las bases de información.</p>	<p>Reuniones regulares del Consejo Directivo de la Red de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas.</p> <p>- Institucionalización y funcionamiento de la red.</p> <p>- Desarrollo y difusión de metodologías.</p>	<p>1. Actas de las reuniones del Consejo Directivo.</p> <p>2. Informes de la ejecución del programa.</p> <p>3. Supervisión de la operación por el Banco.</p>	<p>1. Escasa resistencia al cambio por parte de las autoridades interesadas.</p> <p>2. El Consejo Directivo evita la duplicación de esfuerzos y usa los estudios para prestar asistencia al gobierno.</p> <p>3. El Consejo Directivo actúa en consonancia con las necesidades nacionales y las demandas de la sociedad.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
<p>c. Capacitación en políticas públicas</p> <p>2. Componente II: Mejoramiento de las estadísticas económicas básicas</p> <p>3. Componente III: Producción y difusión de estudios económicos</p> <p>a. Estudios e investigaciones</p> <p>b. Conferencias y seminarios</p>	<p>- Nuevo sistema de estadísticas nacionales.</p> <p>- Capacitación de los técnicos de las instituciones participantes.</p> <p>- Desarrollo de estudios e investigaciones.</p> <p>- Establecimiento de asociaciones interinstitucionales.</p> <p>- Difusión de propuestas de políticas públicas al gobierno, al Poder Legislativo y a la sociedad civil.</p>	<p>4. Presentación de los estudios, informes sobre los cursos ofrecidos al Banco.</p> <p>5. Publicación de los actos financiados por el programa.</p> <p>6. Informes de los consultores contratados.</p> <p>7. Acceso a los sistemas de información creados por el programa.</p>	<p>4. Ejecución puntual de los componentes, conforme al programa.</p> <p>5. Demanda de informaciones por parte de los sectores público y privado.</p>
<b>Actividades:</b>			
<p>I. <u>Formación e integración de la red de informaciones.</u></p> <p>a. <u>Informática del IPEA</u></p> <p>1. Adquisición de equipos para el IPEA.</p> <p>2. Adquisición de sistemas de información para el IPEA.</p> <p>3. Consultoría y servicios de información para el IPEA.</p>	<p>a. <b>IBGE</b></p> <p>1. Nuevos sistemas de cuentas nacionales y regionales, y de indicadores sociodemográficos.</p> <p>2. Nueva base de informática.</p> <p>3. Equipo de investigadores capacitado para operar los nuevos sistemas.</p> <p>4. Técnicos del IBGE capacitados para actuar como productores de información en los nuevos sistemas.</p>	<p>Ejecución de los planes anuales de trabajo y del presupuesto del programa/</p>	<p>General: La contratación de los coordinadores y consultores del componente se lleva a cabo conforme a los planes de trabajo.</p> <p>- Técnicos e investigadores del IPEA, el IBGE y demás instituciones poseen la capacidad técnica adecuada y harán uso eficaz de los sistemas provistos por la red.</p> <p>- Distribución, difusión y divulgación adecuadas de las informaciones producidas por el programa.</p> <p>- La oportunidad de contar con un programa de capacitación elevado, será un factor estimulante para la producción y la carrera profesional de los investigadores.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
<p>b. <u>Integración de informaciones</u></p> <p>1. Indicadores económicos, sociales y ambientales.</p> <p>2. Informaciones estatales y municipales y modelos macro-económicos y espaciales.</p> <p>3. Matriz de comercio por las vías internas del país.</p> <p>4. Indicadores de desempeño de los programas sociales.</p> <p>c. <u>Capacitación</u></p> <p>1. Capacitación en políticas públicas.</p>	<p>5. Nuevos productos y medios para difundir las informaciones al gobierno y a la sociedad.</p> <p>b. <b>IPEA</b></p> <p>1. Integración de la red de información con instituciones de estadística, investigación y planificación.</p> <p>c. <b>Red del IPEA</b></p> <p>1. Metodologías desarrolladas, difundidas y compartidas por distintas instituciones.</p> <p>2. Oportunidades de capacitación ofrecidas, un total de 1.700, a investigadores y dirigentes escogidos según los criterios establecidos.</p> <p>3. Estudios e investigaciones desarrollados.</p>		
<p>II: <u>Mejoramiento de las estadísticas económicas.</u></p> <p>1. Revisión del modelo de producción de las estadísticas económicas.</p> <p>2. Implantación del nuevo sistema de cuentas nacionales.</p> <p>3. Implantación del nuevo sistema de cuentas regionales.</p>			

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
<p>4. Finanzas públicas y cuentas financieras de los gobiernos estatales.</p> <p>5. Construcción del sistema de indicadores sociodemográficos.</p> <p>6. Desarrollo y absorción de nuevas tecnologías de producción de informaciones.</p> <p>7. Informatización de la base operacional.</p> <p>8. Modernización de la informática del IBGE.</p> <p>9. Mejoramiento del perfil de los técnicos en la producción de informaciones.</p>			

PROYECTO DE RESOLUCION

BRASIL. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA /OC-BR PARA APOYAR LA RED DE  
INVESTIGACION Y DESARROLLO DE POLITICAS PUBLICAS

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a suscribir los acuerdos que sean necesarios y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del Programa a que se refiere el Documento sobre un préstamo de cooperación técnica con la República Federativa de Brasil para apoyar la formación y la integración de una red de investigación y desarrollo de políticas públicas.

2. Destinar para los fines de esta resolución hasta la suma de US\$25.000.000 con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable de acuerdo con las condiciones que al respecto se estipulen en el convenio que se suscriba para esta operación.