

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)
BRASIL

13 DE ABRIL DE 2004

I. DATOS BASICOS

Título del proyecto:	Programa de Modernización del Control Externo de Estados y Municipios – PROMOEX		
Número del proyecto:	BR-0403		
Fecha del Esquema de proyecto:	19 de diciembre de 2003		
Equipo de Proyecto:	Orlando A. Reos, Jefe División (RE1/SC1), Lynnette Asselin (RE1/SC1) Jefe del Equipo; Cristina Price (LEG/RE1); Fatima Cartaxo (COF/CBR); y Oriana Bonfim (RE1/SC1).		
Prestatario:	República Federativa de Brasil		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP)		
Plan de financiamiento:	IDB: (CO)	US\$	38,6 millones (60%)
	Local:	US\$	<u>25,8 millones</u> (40%)
	Total:		64,4 millones
PTI/SEQ:	No califica		
Fechas tentativas:	Misión de Orientación		II Trimestre 2004
	Misión de Análisis:		III Trimestre 2004
	Directorio:		IV Trimestre 2004

II. ANTECEDENTES

A. El Sistema de Control Externo de los Estados y Municipios en Brasil

- 2.1 El control externo de la administración pública en Brasil, de los estados, municipios y del Distrito Federal, a cargo de los poderes legislativos respectivos, es ejercido con la participación de los Tribunales de Cuentas (TCs), cuyas atribuciones, competencias y funcionamiento están determinados en los artículos 70 al 75 de la Constitución Federal.
- 2.2 Los Tribunales de Cuentas tienen entre otras las siguientes competencias: i) examinar y emitir opiniones sobre los actos administrativos y cuentas de los administradores públicos; ii) realizar inspecciones públicas y auditorías de naturaleza contable, financiera, operacional y patrimonial en las unidades administrativas públicas; iii) investigar denuncias efectuadas por los ciudadanos; y iv) determinar las acciones necesarias para el adecuado cumplimiento de la ley y reglamentos correspondientes, incluyendo la aplicación de sanciones en caso de comprobada irregularidad o ilegalidad.

- 2.3 Además, los Tribunales de Cuentas ejercen las funciones: i) de orientación y asesoramiento a las unidades administrativas; ii) emisión de normas e instrucciones a los interesados relacionadas a los aspectos de competencia de los tribunales; y iii) de capacitación y entrenamiento a través de cursos y seminarios para los administradores públicos.
- 2.4 Existen actualmente treinta y tres (33) Tribunales de Cuentas, siendo veinte y siete (27) de nivel estatal, repartidos entre los 26 estados y el Distrito Federal, 4 Tribunales de los municipios, ubicados en los Estados de Bahía, Ceará, Goiás y Pará, así como los de los Municipios de São Paulo y Río de Janeiro.
- 2.5 La organización, el funcionamiento y atribuciones de los Tribunales de Cuentas son establecidos en la respectiva legislación estatal o municipal.¹ Además, cada tribunal dispone de su propia ley o reglamento interno específico. El referido aspecto contribuye para la falta de uniformidad en la estructura organizativa y forma de actuación de los tribunales.
- 2.6 Además de la ausencia de padrones fijos en materia de normas y procedimientos de organización, se verifican variaciones y debilidades importantes en la disponibilidad de recursos humanos, financieros y equipamiento, las cuales afectan de forma negativa el desempeño de los Tribunales, principalmente en el caso de aquellos con menor capacidad de inversión.

B. La problemática actual

- 2.7 Como parte del proceso de fortalecimiento de la administración y transparencia en el uso de los recursos públicos en el que se encuentra el Brasil, fueron establecidas en los últimos años normas y procedimientos a ser seguidos por los órganos públicos, que merecen el control de los Tribunales de Cuentas. La norma de mayor trascendencia, y que constituye el marco fundamental es la Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF (Ley Complementaria Federal numero 101, del 4 de Mayo del 2000) la cual define reglas e indicadores para la gestión de los recursos públicos en relación a los ingresos, gastos, endeudamiento y patrimonio público (ver cuadro II-1). Entre los aspectos más importantes de la LRF, se destacan: i) establecimiento de límites máximos para gastos con personal y endeudamiento público; ii) definición de metas fiscales anuales para los tres (3) próximos ejercicios fiscales; y iii) mecanismo de control de los gastos públicos en períodos de elección.

¹ Esto está basado en el modelo de organización pública existente en Brasil que de acuerdo a la Constitución garantiza la autonomía administrativa y financiera a los estados, municipalidades y el Distrito Federal. Así, los Estados y el Distrito Federal son regidos por sus propias constituciones, y los municipios son organizados según los criterios de su respectiva ley orgánica.

Cuadro II-1: La LRF y las responsabilidades de los Tribunales de Cuentas

Ley Complementaria 101 de 4 de Mayo de 2000

Establece normas de finanzas públicas relacionadas con la responsabilidad en la gestión fiscal y determina otras medidas.

Art. 56 Las cuentas presentadas por los jefes del Poder Ejecutivo incluirán, además de sus propias cuentas, aquellas de los Presidentes de los órganos de los Poderes Legislativo, y Judicial y el Jefe del Ministerio Público, mencionados en el artículo 20, las que recibirán ***opinión previa, por*** separado del ***Tribunal de Cuentas correspondiente***.

Art. 57 Los ***Tribunales de Cuentas emitirán opinión previa*** conclusiva sobre las cuentas en el plazo de sesenta días de recibo, si otro no esté establecido en las constituciones estatales o en las leyes orgánicas municipales.

Art. 59 El Poder Legislativo, directamente o ***con el auxilio de los Tribunales de Cuentas***, y del sistema de control interno de cada poder y del Ministerio Público, inspeccionarán el cumplimiento de las normas de esta Ley Complementaria, en lo que se refiere a:

- I - cumplimiento de las metas establecidas en la ley de directrices presupuestarias;
- II - límites y condiciones para la realización de operaciones de crédito e inscripción de saldos a pagar;
- III - acciones adoptadas para el mantenimiento del gasto total en personal dentro del respectivo límite, de acuerdo a los artículos 22 y 23;
- IV - acciones tomadas, conforme lo dispuesto en el artículo 31, para el retorno de los montos de las deudas consolidada y mobiliaria a los límites establecidos;
- V - al destino de los recursos obtenidos con la venta de activos, teniendo en cuenta las restricciones constitucionales y aquellas de esta ley complementaria; y
- VI - cumplimiento del límite de gastos totales de los legislativos municipales, cuando fuera del caso.

§1° Los ***Tribunales de Cuentas alertarán*** a los Poderes u órganos mencionados en el art. 20 cuando comprueben:

- I – la posibilidad de ocurrencia de las situaciones previstas en el inciso II del art. 4° y en el art. 9°
- II - que el monto del gasto total con personal sobrepasó el 90% (noventa por ciento) del límite;
- III - que los montos de las deudas consolidada y mobiliaria, de las operaciones de crédito y de la concesión de garantía se encuentran arriba del 90% (noventa por ciento) de los límites correspondientes;
- IV - que los gastos por inactivos y pensionados se encuentran arriba del límite definido en ley;
- V - hechos que comprometan los costos o los resultados de los programas o indicios de irregularidades en la gestión presupuestaria.

§2° Conciernen también a los ***Tribunales de Cuentas verificar los cálculos de los límites del gasto total*** de personal de cada Poder y órgano mencionado en el art. 20.

- 2.8 Además de las nuevas atribuciones exigidas en el ámbito de la LRF, reformas del Gobierno Federal en sectores específicos, tales como educación y salud, también requieren una mayor actuación de los Tribunales de Cuentas. Un aspecto fundamental relacionado tanto con la implementación de la LRF cuanto con el apoyo en la gestión en sectores específicos corresponde a la delegación a los órganos del control externo de las actividades y responsabilidades por el examen y comprobación de la concreta aplicación de las normas y procedimientos previstos en las legislaciones pertinentes, incluyendo el correcto uso de los recursos financieros en estos diversos programas.

C. Acciones recientes

- 2.9 Para responder a las nuevas responsabilidades, los Tribunales de Cuentas tomaron diversas iniciativas en el corto plazo. Entre ellas, se realizaron cursos de entrenamiento y capacitación del personal de los TCs con propósito de disseminación y aplicación de la LRF con el apoyo del Instituto Ruy Barbosa (IRB), de la Asociación de los Miembros de Tribunales de Cuentas de Brasil (ATRICON), del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, y del Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES). El IRB es una organización no-gubernamental de carácter técnico, sin fines de lucro, ubicada en Brasilia (DF). La entidad tiene como objetivo la elaboración, organización y disseminación de estudios y investigaciones relacionadas con el ejercicio de las actividades de control externo en Brasil, contribuyendo para el desarrollo institucional y mayor integración técnica entre los TCs.
- 2.10 La ATRICON, con sede en Brasilia (DF), fue creada en 1992 y tiene como objetivos representar a los TCs en foros externos, y permitir la integración entre los TCs en los temas de uniformidad organizativa, atribuciones y competencias, así como normas y procedimientos. Con la misión de promover una mejora constante de la eficacia, la ATRICON promueve actividades e intercambio continuo de nuevas experiencias e ideas entre los diversos Tribunales de Cuentas. Entre ellas:
- a. entrenamiento y capacitación, a través de seminarios con la participación de técnicos del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, del BNDES, de los TCs y del IRB. Como producto de los seminarios fueron elaborados manuales y folletos explicativos sobre el contenido y la forma de aplicación de la pionera Ley de Responsabilidad Fiscal.
 - b. programa nacional de entrenamiento auspiciado por el Ministerio de Planificación, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, con vistas a la implementación de la LRF en los municipios. Fueron entrenados 3.924 técnicos, repartidos en 1.687 municipios de diecisiete estados.
 - c. programa de disseminación de la LRF desarrollado por la ATRICON en el año de 2000 con el apoyo del Ministerio del Trabajo e Empleo, por medio de la ronda de seminarios "sobre la LRF y los nuevos desafíos para la fiscalización y el control externo".
- 2.11 Las referidas acciones permitieron mejorar el conocimiento técnico del personal y de la capacidad de los TCs para responder a los nuevos desafíos y responsabilidades introducidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

D. Desafíos pendientes

- 2.12 Las acciones mencionadas de entrenamiento y capacitación buscaron, en general, hacer frente a necesidades más urgentes y de corto plazo como respuesta a las nuevas exigencias de la LRF. Sin embargo, a mediano plazo, es imprescindible que sean definidas e implementadas acciones complementarias de carácter estructural de modo

que los TCs puedan ejercer de forma eficiente y eficaz sus funciones de órganos de control externo, en regla con las atribuciones y competencias establecidas por el nuevo marco institucional de control de la gestión de los recursos públicos. Adicionalmente los TCs deberán estar habilitados para actuar de acuerdo a los fundamentos modernos del control externo que corresponden a la auditoría de carácter integral (auditoría financiera, de cumplimiento de leyes, reglamento y auditoría operacional); la evaluación del ambiente de control y del sistema de control interno, así como la auditoría de los sistemas de información y media-ambiente.

2.13 En virtud de la necesidad de conocer las debilidades de los TCs, el Ministerio de Planificación contrató junto a la FIA-USP (Fundación Instituto de Administración de la Universidad de São Paulo) la realización de un estudio sobre los TCs. Eso permitió conocer su estado actual en términos de métodos, procedimientos y prácticas utilizadas, así como de disponibilidad de recursos físicos, financieros y humanos. El estudio corresponde a un diagnóstico amplio y detallado que permite orientar y priorizar la definición de acciones futuras. Durante el año 2003, el Ministerio de Planificación contrató un segundo estudio, que refrendó los resultados anteriores.

2.14 Como resultado de estos diagnósticos fueron identificados una serie de problemas, clasificados en cinco áreas:

a) Integración externa

- i. Falta de integración con los demás poderes y órganos que puedan contribuir para la mejor eficacia y efectividad de las decisiones de los TCs;
- ii. Bajo nivel de integración y intercambio técnico entre los TCs; y
- iii. Ausencia de un sistema adecuado de comunicación institucional y relaciones públicas con los ciudadanos.

b) Planeamiento y control de la gestión

- i. El accionar está sólo dirigido a objetivos operacionales y de corto plazo;
- ii. Ausencia de planeamiento estratégico;
- iii. Falta de participación del personal técnico en los procesos de planeamiento y de definición de objetivos, indicadores y medios de verificación; y
- iv. Ausencia de mecanismos de evaluación de desempeño, así como del resultado de las inversiones.

c) Métodos y procesos de trabajo

- i. Procesos de trabajo manuales, lentitud en los trámites, baja eficiencia y elevados costos;
- ii. Énfasis en las actividades de auditoría para la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos en detrimento de los resultados;
- iii. Predominio de métodos anticuados de trabajo con falta del empleo de recursos de tecnología de la información; y
- iv. Fragmentación y lentitud de los procedimientos y métodos de trabajo, lo que resulta en elevado almacenamiento de los expedientes.

d) Tecnología de la Información

- i. Gestión poco eficiente de la tecnología de información;
- ii. Reducida participación y integración de la cúpula de los TCs con su personal de tecnología de información;
- iii. Disponibilidad insuficiente de equipos y programas informáticos; y
- iv. Uso ineficiente de los sistemas de computación para la realización y control de las actividades de auditoría y fiscalización.

e) Estructura y Gestión de los Recursos Humanos

- i. Fraccionamiento de las actividades con falta de definición de responsabilidades y de mecanismos para mensurar la cantidad y calidad del trabajo ejecutado;
- ii. Mecanismos ineficientes de incentivo y de promoción de los funcionarios; y
- iii. Promociones no necesariamente vinculadas al criterio del mérito.

E. Estrategia y Fundamento de la Participación del Banco

1. Estrategia del Banco en el País

2.15 La estrategia del Banco, incluida en el documento de País para el período de 2000-2003, incluye la promoción y profundización de la Reforma y Modernización del Estado tanto a nivel Federal cuanto Estadual, con una estrategia centrada en mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión pública. El Programa de Modernización del Control Externo de los Estados y Municipios - PROMOEX - se enmarca dentro de esta estrategia del Banco, específicamente promoviendo el fortalecimiento del control externo de los Estados y Municipios para una gestión efectiva, eficiente y transparente de los recursos públicos.

2.16 La operación propuesta es consistente tanto con la estrategia mencionada como con la visión institucional del Banco en el área de modernización del Estado, al contribuir para profundizar los esfuerzos de modernización del control externo en el ámbito de los Estados y Municipios, con el objetivo de contribuir al equilibrio de las finanzas públicas y mejorar la eficiencia y transparencia de la administración pública.

2. Experiencia del Banco

2.17 En el área de modernización del Estado, el Banco trabajó intensamente en Brasil, donde se han cubierto principalmente tres dimensiones: (i) apoyo a la generación de mayores ingresos públicos; (ii) apoyo a la mejora de la gestión del gasto público; y (iii) fortalecimiento de las capacidades institucionales de control externo. En este sector, el Banco contribuyó para el financiamiento de proyectos específicos de apoyo a la modernización y fortalecimiento de la administración fiscal en los tres niveles de gobierno, así como de los organismos de control externo de la Unión:

- a. A nivel federal, el Banco comenzó a apoyar el proceso de modernización de la administración fiscal con el Programa de Modernización de la Receita Federal (888/OC-BR) aprobado por el Banco en 1995, lo cual se orientó fundamentalmente a potenciar la generación de ingresos tributarios recaudados

por la Unión. Ese proyecto fue ejecutado exitosamente habiéndose alcanzado los resultados esperados. En 2003, el Banco inició un programa de apoyo a la modernización del Tribunal de Cuentas de la Unión (BR-0365) como un préstamo de innovación para que la acumulada experiencia institucional pueda ayudar en este Programa y otros en el área de control externo.

- b. A nivel estadual, la participación del Banco se reflejó mediante un préstamo destinado a financiar un programa nacional de mejora de las administraciones fiscales de los Estados (PNAFE - 980/OC-BR, aprobado en 1996). Su objetivo específico fue la implementación de proyectos de modernización fiscal de las distintas entidades responsables por la gestión fiscal de los gobiernos estatales a través de proyectos dirigidos a: (i) mejorar los marcos normativos, operacionales, tecnológicos y de gerencia en las cuales operan; (ii) fortalecer e integrar la administración financiera y consolidar la auditoría y el control interno; (iii) fortalecer un control efectivo del cumplimiento tributario; (iv) agilizar la cobranza coactiva de las deudas tributarias morosas. A la fecha, con el PNAFE se han financiado 27 proyectos (uno para cada estado y el distrito federal). El monto desembolsado a la fecha es de 82% de los recursos del financiamiento de US\$500 millones.² Actualmente, la Región 1 está llevando a cabo una evaluación de resultados del PNAFE, la cual se espera tener lista durante el tercer trimestre del presente año.
- c. A nivel municipal, el Banco viene apoyando acciones a través del préstamo 1194/OC-BR, aprobado en 1999, el cual constituye la primera de tres fases de un financiamiento total de hasta US\$ 1.100 millones. Este Programa tiene como objetivo incrementar la eficiencia y efectividad de las funciones de auditoría, así como contribuir a la efectiva y transparente administración de los recursos de la ciudadanía en beneficio de la sociedad. Sin embargo, a pesar de la importancia de este proyecto, su ejecución ha sido muy lenta (3% desembolsado), probablemente debida a dos aspectos (i) una coordinación centralizada en forma directa de un gran número de municipios, sin ninguna instancia coordinadora intermedia que permita agruparlos para el logro de economías de escala de ejecución; (ii) condiciones de financiamiento menos ventajosas que otro programa similar ofrecido por el BNDES; y (iii) problemas de cupo fiscal en el presupuesto de la Unión para garantizar el desarrollo de las actividades programadas.
- d. Específicamente en el ámbito de control externo, el Banco aprobó en 2003 el préstamo 1423/OC-BR, denominado Programa de Apoyo a la Modernización del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), con el objetivo de fortalecer la capacidad de las funciones de auditoría y transparencia en el uso de los recursos de la Unión.

² El Banco se encuentra en el proceso de aprobación de una operación que busca modernizar la Administración Pública de Estado y Municipios (BR-0405 - PNAGE).

- 2.18 El diseño del Programa propuesto para los Tribunales de Cuentas de los Estados y Municipios tomará en cuenta las lecciones que surgen de los programas arriba mencionados, siendo que entre las principales a ser consideradas se puede mencionar: (i) para que la intervención del Banco en un país federal como Brasil tenga un impacto significativo, ésta debe alcanzar a todos los niveles de gobierno, y en especial a los estados de mayor expresión económica, (ii) la secuencia de intervención debe ser gradual y creciente, tanto por nivel de gobierno, como por la amplitud de los temas considerados; y (iii) el diseño de las operaciones deberá contar con un marco teórico normativo que sirva para justificar cada acción, de modo a definir su relevancia y establecer la continuidad temporal de ejecución del conjunto de intervenciones. Como fue mencionado, las intervenciones del Banco, además de su consistencia con las estrategias de desarrollo del país, deberán enmarcarse en los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), en cuanto a su dimensión en ese tema.
- 2.19 Específicamente en términos de experiencias del Banco en proyectos con entidades superiores fiscalizadoras en otros países de la Región, aún se carece de lecciones aprendidas en esta área, una vez que las operaciones aprobadas son todavía muy recientes y de naturaleza y/o dimensión totalmente diferentes, e.g. Chile (1391/OC-CH), Nicaragua (1110/SF-NI), Colombia (1243/OC-CO) y la Republica Dominicana (1258/OC-DR).

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El Programa tiene como objetivo general el fortalecimiento del sistema de control externo como instrumento de la ciudadanía y de la efectiva, transparente y regular gestión de los recursos públicos. En términos específicos, se orienta al fortalecimiento y modernización institucional de los Tribunales de Cuentas con vistas a la mejoría de la eficacia, eficiencia y oportunidad de las acciones de control externo así como de los mecanismos de articulación social.

B. Componentes

- 3.2 Las actividades a ser desarrolladas a través del Programa se han agrupadas en los siguientes componentes:
- a. Desarrollo de redes inter-institucionales de los TCs con los órganos y entidades públicas a nivel federal, estadual y municipal e integración de los TCs con el ciclo de gestión gubernamental a través de: i) mayor interacción y mejoría en el flujo de información de los TCs con órganos e entidades públicas, particularmente con el Ministerio Público; ii) aumento de la cooperación técnica e integración entre los TCs con vistas a la uniformidad de conceptos, métodos y procedimientos; iii) fortalecimiento y ampliación de la comunicación institucional con la sociedad civil; iv) mayor inter-relación de los TCs con los órganos de control interno para contribuir al fortalecimiento y modernización

institucional de los sistemas de control interno; y v) utilización de los resultados de los trabajos de los TCs como elemento importante para el proceso de planeamiento y preparación del presupuesto público.

- b. Diseño y implementación de nuevos métodos, procedimientos y prácticas de control externo considerando la evaluación de los resultados con vistas a la: i) mejoría en la efectividad de las recomendaciones emitidas por los TCs con el establecimiento de adecuados fundamentos principalmente de orden legal, uniformidad de las rutinas procesuales, definición de los plazos para el procesamiento del examen e emisión del dictamen, y implantación del control del cumplimiento de las recomendaciones; ii) reducción del periodo de tiempo entre la ocurrencia del evento, su examen y la elaboración de las conclusiones; y iii) mayor eficiencia y eficacia de los trabajos de auditoría pela implementación del concepto de auditoría integral basada en la evaluación de riesgos.
- c. Implementación del planeamiento estratégico, modernización de la administración y mejoría de la capacidad institucional instalada a través de: i) la elaboración de planes estratégicos para la realización de los trabajos de auditoría basados en análisis de riesgos con la indicación de objetivos, metas, plazos, e indicadores; ii) la implementación de sistemas de seguimiento y de evaluación del cumplimiento; iii) revisión de la estructura organizativa de los TCs, ampliación de la descentralización y de la delegación de autoridad, nuevos procedimientos y técnicas de gestión con el uso de métodos informatizados; y iv) inversiones en la infra-estructura física, equipos y mobiliario para adecuar la capacidad instalada a las nuevas necesidades.
- d. Política y gestión de la tecnología de la información para el uso más intensivo de los sistemas de información en apoyo a los trabajos de auditoría y de fiscalización, al procesamiento y control interno de los informes, y al sistema de comunicación institucional con la sociedad civil y con los órganos e entidades públicas, particularmente en lo relacionado a la LRF.
- e. Política y gestión del personal con vistas a la: i) adecuación cualitativa y cuantitativa del personal; ii) revisión y/o creación de planos de cargos y salarios teniendo en cuenta los perfiles necesarios para atender a las nuevas demandas de trabajo; iii) revisión o creación de mecanismos de evaluación del desempeño y de vinculación de las promociones al merito; y iv) promoción de sistemas permanentes de capacitación y entrenamiento.
- f. Administración y supervisión se refiere a los gastos previstos de la unidad coordinadora central y de las UEs con la ejecución del Programa, incluyendo la contratación de consultorías para apoyo técnico y administrativo.

C. Costo y Financiamiento

- 3.3 El costo total de la operación se ha estimado en el equivalente de US\$ 64.4 millones. El financiamiento del Banco sería de US\$ 38.6 millones (60% del total) provenientes

de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario. El presupuesto por componente se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro III-1: Presupuesto del Programa (en US\$)

CATEGORIA PRESUPUESTARIA	BID	LOCAL	TOTAL	%
1. Desarrollo de redes entre los diversos órganos públicos e instituciones de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios y con la sociedad en general	5.731	2.823	8.554	16,50%
2. Diseño e implementación de nuevos métodos, técnicas y procedimientos de control externo	10.420	5.132	15.552	30,00%
3. Planeamiento estratégico y modernización administrativa	5.036	2.481	7.517	14,50%
4. Política y gestión de la tecnología de información	7.381	3.635	11.016	21,25%
5. Adecuación de la política y gestión del personal	4.428	2.182	6.610	12,75%
6. Administración y supervisión	1.944	1.296	3.240	5,00%
Imprevistos	3.681	1.650	5.331	0,00%
Costos Financieros		6.480	6.480	10,00%
TOTAL	38.621	25.779	64.440	100%
%	60%	40%		100%

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Ejecutor

- 4.1 El Gobierno Federal actuará como prestatario del préstamo del Banco y transferirá los recursos del financiamiento a los Estados y Municipios como donación de acuerdo a las condiciones y términos indicados en los acuerdos inter-institucionales a ser firmados con cada entidad beneficiaria y en el reglamento operativo del Programa. El respectivo Estado o Municipio será responsable por el adecuado y oportuno aporte de los recursos relacionados con la contrapartida local correspondiente. El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión será el responsable por la coordinación general y ejecución del Programa ante al Banco, a través de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP). Los TCs participarán como co-ejecutores del Programa a través de Unidades Ejecutoras (UEs) creadas específicamente para esa finalidad.

B. Ejecución y Administración del Programa

- 4.2 El PROMOEX es un programa global que contempla proyectos múltiples a ser ejecutados de forma descentralizada con la participación de la UCP y de las UEs.
- 4.3 La UCP funcionará en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva del MP. Estará a cargo de un Coordinador General designado y varias especialistas designado por el Secretario Ejecutivo del MP. Su función será coordinar la ejecución descentralizada del Programa, así el monitoreo, supervisión y evaluación de los proyectos individuales, y

también esté asegurada su capacidad de proveer asistencia y ayuda técnica a los Tribunales de Cuentas de una manera oportuna, buscando garantizar el éxito esperado. Su función de unidad coordinadora central del Programa deberá ejecutar las siguientes funciones y actividades:

- a. Coordinación general, apoyo y asistencia técnica a las UEs de los Tribunales en la preparación y ejecución de los planes operativos anuales;
 - b. Aprobación, monitoreo y supervisión de la ejecución de los proyectos específicos;
 - c. Aprobación del Plan Operativo Anual (POA) del Programa;
 - d. Preparación y presentación al Banco de los informes periódicos consolidados sobre el estado de avance en la ejecución del Programa;
 - e. preparación y presentación al Banco de las solicitudes de desembolso y de las correspondientes justificativas del uso de los recursos del Programa;
 - f. Mantenimiento de los registros contables y financieros del Programa sobre la ejecución consolidada del Programa;
 - g. Preparación y presentación al Banco de los informes financieros requeridos incluyendo el informe semestral sobre el fondo rotatorio; y
 - h. Transferencia a través de la Secretaria del Tesoro del Ministerio de Hacienda de los recursos del financiamiento del Programa para los co-ejecutores de acuerdo a las condiciones y términos indicados en los acuerdos inter-institucionales y en el reglamento operativo del Programa.
- 4.4 Los Tribunales de Cuentas de los Estados, Distrito Federal y Municipios participantes del Programa deberán, a través de las respectivas UEs, realizar las siguientes funciones y actividades:
- a. Elaboración y presentación a la UCP para análisis y aprobación del respectivo proyecto específico de modernización;
 - b. Preparación y presentación a la UCP para su revisión y aprobación del Plan Operativo Anual;
 - c. Preparación y presentación a la UCP de los informes periódicos sobre el estado de ejecución del respectivo proyecto, incluyendo las informaciones de carácter contable-financiero;
 - d. Envío a la UCP de la programación presupuestaria y financiera sobre el uso de los recursos del Programa (financiamiento del Banco y contrapartida local);

- e. Mantenimiento de los registros presupuestales, contables y financieros, incluyendo los relacionados con la administración de contratos, que permitan identificar en forma específica las fuentes y usos de los recursos del Programa;
 - f. Creación y mantenimiento de cuentas específicas para el registro contable de la gestión financiera del proyecto, integradas o conciliadas con la contabilidad general del respectivo TC;
 - g. Preparación y envío a la UCP de las solicitudes de desembolso de los recursos del financiamiento del Banco de acuerdo a los requerimientos del Banco; y
 - h. Selección, contratación y administración de los contratos de compra de bienes, contratación de obras civiles y de servicios de consultoría de acuerdo al Plan Operativo Anual aprobado y a los procedimientos acordados con el Banco.
- 4.5 Para la ejecución de sus funciones y actividades, la UCP y las UEs serán estructuradas de forma a incluir un coordinador general, responsable por la administración general de la unidad, un supervisor a cargo del área técnica, y un supervisor para el área administrativa y financiera. Deberán, además, disponer de un cuerpo técnico especializado para la ejecución de las actividades previstas en el Programa. Durante el análisis de la operación se definirá la organización, composición y funcionamiento de la UCP y UEs. Como condición previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco se requerirá la definición e implantación de la estructura organizativa de la UCP. Las transferencias de recursos de la UCP a las UEs estarán sujetas a la firma de los acuerdos inter-institucionales y a la creación y funcionamiento de las respectivas UEs.

C. Período de Ejecución y cronograma de desembolsos

- 4.6 El período de ejecución del Programa será de cuatro años. El cronograma de desembolsos previsto para cada año de ejecución se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro IV-1: Cronograma de Desembolsos (millones de US\$)

Fuente	2005	2006	2007	2008	TOTAL
BID/CO	11.58	11.58	7.72	7.72	38.6
Local	7.74	7.74	5.16	5.16	25.8
Total	19.32	19.32	12.88	12.88	64.4
% / Año	30%	30%	20%	20%	100%

D. Adquisición de bienes y contratación de obras civiles y servicios de consultorías

- 4.7 Para la selección, adjudicación, contratación de obras civiles y de servicios de consultoría o compra de bienes se utilizarán los procedimientos de adquisiciones acordados con el Banco e indicados en el contrato de préstamo. Para la compra de bienes de monto superior al equivalente US\$ 350.000, contratación de obras civiles superior al equivalente a US\$ 5 millones, y de servicios de consultoría superior al equivalente a US\$ 50.000, se utilizara el procedimiento de licitación pública internacional.

E. Revisión ex-post de los procesos de adquisiciones y de desembolsos

- 4.8 Considerando la forma descentralizada de ejecución de la operación se recomienda la utilización del método de revisión ex-post, en forma integrada, de los procesos de adquisiciones y de las solicitudes de desembolso. En lo referente a los procesos de adquisiciones el referido método solo se aplicaría para compra de bienes o contratación de obras civiles y de servicios de consultoría cuyo monto sea por debajo del límite sujeto a licitación pública internacional.

F. Contabilidad y Auditoría Externa

- 4.9 El ejecutor y los co-ejecutores deberán mantener adecuados registros relacionados con la administración de contratos, contabilidad y administración financiera del Programa y del respectivo proyecto, así como el adecuado archivo de la documentación original de soporte de los contratos y de las transacciones de acuerdo a los requerimientos del Banco. Referidos registros, integrados o conciliados con la contabilidad general del órgano o entidad, deberán permitir la identificación y comprobación de las fuentes y usos de los recursos del Programa en la forma solicitada por el Banco. La UCP será responsable por la oportuna presentación al Banco de los siguientes informes auditados: i) demostraciones financieras anuales consolidadas del Programa durante su periodo de ejecución, dentro de 120 días del cierre del respectivo ejercicio fiscal; e ii) informes semestrales sobre la revisión ex-post en forma integrada de los procesos de adquisiciones y de las solicitudes de desembolsos. Un de los informes semestrales deberá ser presentado dentro de 60 días del cierre del primer semestre y el otro informe dentro de los 120 días del cierre del respectivo ejercicio fiscal, en conjunto con los demostrativos financieros anuales. Los trabajos de auditoría externa serán efectuados por la Secretaria Federal de Controle (SFC), teniendo en cuenta los requerimientos de auditoría externa del Banco (Documentos AF-100, AF- 200, AF-400, y AF-500).

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios del Programa

- 5.1 Entre los principales beneficios de la implantación del Programa se esperan:
- a. Fortalecimiento y modernización institucional de los TCs contribuyendo para mejorar la eficiencia, oportunidad y efectividad de las acciones de control externo;
 - b. Mayor transparencia y control de la gestión de los recursos públicos; y
 - c. Mejoría de la comunicación y acceso de los ciudadanos a la información sobre el uso de los recursos.

B. Principales resultados esperados

- 5.2 Los principales resultados esperados con la ejecución de los componentes y actividades del Programa corresponden a:
- a. Mejoría de la cooperación y asistencia técnica entre los TCs y desarrollo de redes inter-institucionales de información con los órganos y entidades del sector público;
 - b. Implementación del proceso de planeamiento estratégico basado en el análisis de riesgos con vistas a la mejor eficacia de los trabajos de auditoría;
 - c. Aumento de la eficiencia de las actividades de fiscalización y de auditoría por la revisión e implementación de nuevos métodos, procedimientos y prácticas mediante el empleo de las nuevas herramientas de la tecnología de la información y la auditoría posibles por el uso de sistemas informáticos;
 - d. Desarrollo de métodos, procedimientos y sistemas de información uniformes para las actividades de carácter común entre los TCs;
 - e. Desarrollo e implementación de programas padrones para el entrenamiento y capacitación del personal; y
 - f. Adecuación de la capacidad institucional instalada de los TCs en términos físicos y humanos para cumplir con las nuevas demandas de orden institucional y de la sociedad en general.

C. Clasificación PTI/SEQ

- 5.3 Dada la naturaleza de las actividades que el Programa financiará, cuyos beneficios recaen sobre la población en general, esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza ni a la equidad social.

D. Impactos Sociales y Ambientales del Programa

- 5.4 El Programa, al mejorar las acciones de control externo y aumentar la transparencia en el uso de los recursos públicos, contribuirá para mejorar el impacto positivo de los proyectos públicos, incluidos los de gestión ambiental.
- 5.5 El Programa financiará principalmente actividades de asistencia técnica, adquisición de equipos e instalaciones, por lo tanto no tendrá impactos ambientales negativos.

VI. ASPECTOS ESPECIALES Y RIESGOS

- 6.1 Este es un programa que involucra proyectos múltiples a ser ejecutados de forma descentralizada por diferentes entes y niveles gubernamentales. La buena y constante coordinación institucional entre estas diferentes jurisdicciones y poderes es factor

esencial para el éxito del Programa. El establecimiento de una Unidad de Coordinación del Programa fortalecida técnica y institucionalmente tiene un papel fundamental en la articulación entre estos distintos organismos. A este respecto, el Equipo de Proyecto dará especial importancia a la constitución y capacidad técnica de la UCP durante la Misión de Análisis.

VII. ESTADO DE PREPARACION Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 El Programa se encuentra definido en su contenido y alcance. La UCP está concluyendo los estudios y acciones necesarias para permitir el análisis de la operación por parte del Banco a ser efectuada durante el tercer trimestre del año. Se estima que la propuesta del préstamo del Banco será sometida a consideración del Directorio Ejecutivo en el cuarto trimestre de 2004.

ANEXO I - MARCO LÓGICO – PROMOEX (BR-0403)
(versão concluída em 17 de dezembro de 2003)

FINALIDADE	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	SUPOSTOS
FORTALECER O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA E DE EFETIVA, TRANSPARENTE E REGULAR GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS.	<ul style="list-style-type: none"> Melhoria da percepção das instituições e grupos sociais relevantes, sobre a contribuição dos Tribunais de Contas para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos. 	Pesquisa de opinião	Instituições e grupos sociais interessados no fortalecimento do controle social como meio para consolidação da democracia.
PROPÓSITO	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	SUPOSTOS
FORTELECIMENTO INSTITUCIONAL E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO, PELO INCREMENTO DA EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE CONTROLE E DOS MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO SOCIAL.	<ul style="list-style-type: none"> Melhoria dos índices de desempenho das ações de controle externo. Redução em 5% ao ano do intervalo de tempo entre a autuação dos processos e sua decisão final. Realização de, no mínimo, duas ações anuais, por Tribunal, voltadas para o cidadão e a sociedade organizada. 	Relatórios semestrais contendo indicadores de desempenho do controle externo. Sistema de controle de movimentação de processos. Relatórios semestrais contendo as ações voltadas para o cidadão e a sociedade organizada.	Recursos dos patrocinadores. Comprometimento dos Plenários dos Tribunais quanto a necessidade de mobilização de esforços para a consecução dos objetivos do programa.

ANEXO I - MARCO LÓGICO – PROMOE X (BR-0403)
(versão concluída em 17 de dezembro de 2003)

ÁREAS DE ATUAÇÃO	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	SUPOSTOS
<p>1. DESENVOLVIMENTO DE REDES INTER-INSTITUCIONAIS COM PODERES E ÓRGÃOS PÚBLICOS DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS E COM A SOCIEDADE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Elevação do número de acordos institucionais implementados com Poderes e com o Ministério Público por ano. Fórum nacional criado e coordenado pelas instituições representativas dos Tribunais de Contas com o Governo Federal. 	<p>Relatório de acordos de cooperação firmados.</p> <p>Ato de criação e memórias das reuniões.</p>	<p>Aceitação dos acordos pelos Poderes e Ministério Público.</p> <p>Adesão do Governo Federal ao Fórum.</p> <p>Disponibilidade de recursos para as entidades representativas.</p>
<p>2. INTEGRAR OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CICLO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação da integração de informações e sistemas entre os Tribunais de Contas, o Controle Interno e os Gestores para elaboração de políticas governamentais. Elevar a quantidade de jurisdicionados capacitados por ano em 10%. Incremento de 5% ao ano no número de avaliação dos resultados de programas (auditoria integral). 	<p>Sistemas e informações integradas.</p> <p>Número de acessos aos sistemas.</p> <p>Relatório sobre a quantidade de jurisdicionados capacitados.</p> <p>Relatório consolidado das atividades dos Tribunais de Contas.</p>	<p>“Disponibilização” de informações pelo controle interno e gestores.</p> <p>Utilização dos sistemas dos Tribunais de Contas pelo controle interno e gestores.</p> <p>Adesão dos jurisdicionados aos programas de capacitação</p>

ANEXO I - MARCO LÓGICO – PROMOEEX (BR-0403)
(versão concluída em 17 de dezembro de 2003)

<p>3. REDESENHO DOS MÉTODOS, TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE EXTERNO, CONTEMPLANDO A EFICÁCIA DAS DECISÕES E O CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento em 1% do índice anual de cumprimento das recomendações e determinações dos Tribunais de Contas (incremento do total de recomendações e determinações cumpridas/total de recomendações e determinações). • 30% de procedimentos-chave de trabalho redesenhados e implementados até o final do programa. • 75% dos Tribunais de Contas integrados à Rede Nacional dos Tribunais que encaminham informações à STN (rede LRF) até o final do programa. • Ampliação em 10%, ao ano, da quantidade de relatórios de gestão fiscal apreciados tempestivamente. 	<p>Relatório consolidado das atividades dos Tribunais de Contas.</p> <p>Manuais de procedimentos elaborados.</p> <p>Rede LRF</p> <p>Informações estatísticas sobre a apreciação dos relatórios de gestão fiscal.</p>	<p>Receptividade dos jurisdicionados às recomendações e determinações dos Tribunais de Contas.</p> <p>Plataforma tecnológica e estrutura de dados compatíveis.</p> <p>Formalização de acordo entre entidades representativas dos Tribunais de Contas e a STN.</p> <p>Envio dos relatórios tempestivamente pelos gestores.</p>
<p>4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E APRIMORAMENTO GERENCIAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 80% dos Tribunais de Contas com Planejamento Estratégico implementado até o final do programa. • 80% dos Tribunais de Contas utilizando ferramentas gerenciais e de controle de desempenho institucional até o final do programa. 	<p>Planos estratégicos e relatórios de acompanhamento.</p> <p>Relatório de indicadores de desempenho.</p>	

ANEXO I - MARCO LÓGICO – PROMOEX (BR-0403)
(versão concluída em 17 de dezembro de 2003)

<p>5. POLÍTICA E GESTÃO DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 75% dos Tribunais de Contas utilizando ferramentas de TI para coleta, tratamento e análise de informações dos jurisdicionados até o final do programa. • 50% dos Tribunais utilizando soluções compartilhadas de TI até o final do programa. • 30% dos Tribunais realizando auditorias de sistemas (TI) até o final do programa. • 80% dos Tribunais utilizando recursos de TI para interação com a sociedade até o final do programa. 	<p>Especificação das ferramentas de TI desenvolvidas para o controle externo.</p> <p>Especificação dos sistemas compartilhados.</p> <p>Relatório consolidado de atividades dos Tribunais de Contas.</p> <p>Relatório consolidado das atividades dos Tribunais.</p>	<p>Acesso aos sistemas dos jurisdicionados.</p>
<p>6. ADEQUAÇÃO DA POLÍTICA E GESTÃO DE PESSOAL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 90% dos Tribunais com planos de cargos e salários revisados e implementados até o final do programa. • 75% dos Tribunais utilizando mecanismos de avaliação de produtividade e de desempenho até o final do programa. • 40 horas de capacitação por servidor a cada ano. 	<p>Plano de Cargos e salários implementado.</p> <p>Relatório de implementação da avaliação de desempenho.</p> <p>Relatório dos eventos e cursos realizados.</p>	<p>Aprovação pelo Poder Legislativo.</p>