

Enap

**Casoteca**  
de Gestão Pública



**TÁXIGOV**

# TÁXIGOV: INNOVANDO EN EL SERVICIO DE MOVILIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Elaborado por Leila G. Ollaik



**CASOS  
SEGES**

renovando la gestión pública

# TáxiGov: innovando en el servicio de movilidad de funcionarios públicos\*

Elaborado por Leila G. Ollaik

(2018)

## Introducción

El proceso de gestión de políticas públicas exige que servidores y colaboradores, al servicio de la Administración Pública Federal (APF), asistan a las reuniones, evalúen proyectos y acciones *in loco* y distribuyan documentos. Ese transporte de servidores implica costos de desplazamiento. ¿Qué puede hacer el gobierno para mejorar la calidad de ese gasto? Podría limitar la cantidad de viajes, lo que sería una solución fácil, pero no necesariamente eficiente; o, alternativamente, racionalizar los gastos, buscando un nuevo modelo.

El modelo de contratación del TáxiGov fue fruto de esa búsqueda por un cambio en la sistemática de desplazamiento de servidores para la realización de actividades de naturaleza administrativa. La Central de Compras de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP) realizó un análisis amplio del transporte de servidores en el Gobierno Federal y propuso una medición innovadora, con miras a la racionalización de los gastos. La iniciativa

fue motivada por la siguiente pregunta: ¿cuáles son las necesidades reales de la administración para el transporte de servidores con fines administrativos? La solución más común y utilizada hace más tiempo por las diferentes organizaciones del Gobierno Federal es adquirir automóviles y contratar conductores. Los costos involucrados en esta opción incluyen, entre otros, espacios en garages, mantenimiento de vehículos, compra de combustibles y pago de salarios. Se trata de un gasto constante (adquisición y mantenimiento de vehículos) de alto coste. En el intento de optimizar costos, algunas organizaciones ya habían adoptado la práctica de alquiler de vehículos, de forma que coexisten vehículos propios y alquilados para transportes de servidores. Aunque hubo una reducción de costos, el arrendamiento también imponía a la administración costos tales como combustibles, garaje, servidores de conductores, multas de tránsito, entre otros. Ante el elevado gasto, fue necesario estudiar soluciones alternativas que se mostraran más eficientes y más económicas que las anteriores.



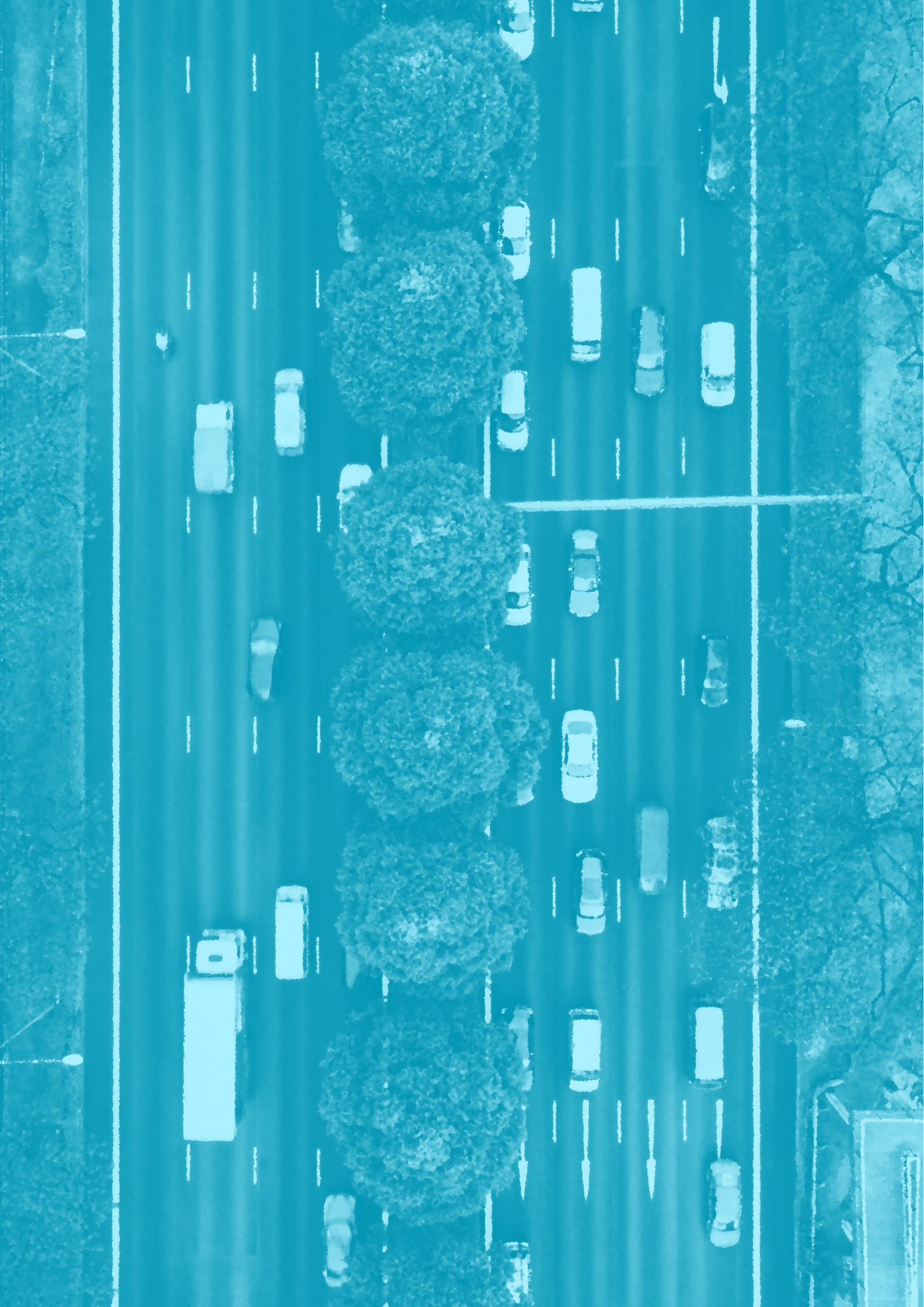
## Así surge el proyecto TáxiGov

El TáxiGov fue el segundo gran proyecto de la Central de Compras del MP<sup>1</sup>. La Central de Compras se creó en enero de 2014, como una estrategia para enfrentar el problema de que el gobierno mantenía varias unidades administrativas para realizar las mismas actividades de compras y contrataciones. Era necesario repensar estrategias de contratación, con una metodología innovadora para mejorar la provisión de bienes y servicios de uso común por los organismos y entidades. Esta experiencia se relata a continuación.

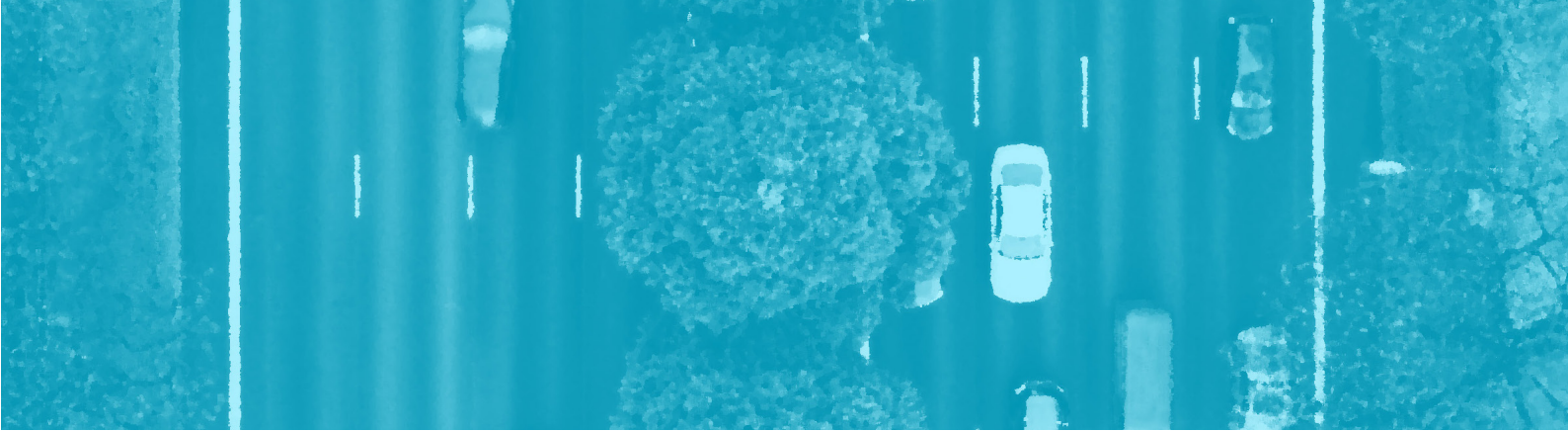
\* Para la elaboración de este caso se realizaron entrevistas con los siguientes actores del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión: Gleisson Cardoso Rubin, Virgínia Bracarense Lopes e Orlando Oliveira dos Santos.

<sup>1</sup> La primera iniciativa de la Central de Compras se relacionó con la adquisición directa de pasajes aéreos









## Caracterización del problema

Es de conocimiento en la Administración Pública Federal que los modelos utilizados para atender las necesidades de desplazamiento de servidores y colaboradores sufrían de falta de control en el uso de los vehículos al servicio<sup>2</sup>; de mala calidad en la atención a los servidores; y del problema principal: el alto gasto público, en un contexto de presión por cortes y mejoras en la calidad. Sin embargo, no se disponía de un diagnóstico detallado de la situación.

Convergente con la demanda de un estado más eficiente, más digital, más simple y más transparente, la Central de Compras/Seges/MP apostó en el diseño de una nueva estrategia de provisión del servicio de transporte de servidores. En el mundo, ya había surgido un nuevo modelo para el transporte de pasajeros, flexible y con uso de aplicaciones, a precios más accesibles en relación a autos propios o alquilados, e incluso en relación a los taxis. Las aplicaciones de transporte de pasajeros permiten al usuario indicar dónde está y adónde quiere ir. La aplicación muestra los autos que están más cerca y alternativas de recorridos. Se puede saber por adelantado el tiempo que el trayecto llevará, el tiempo de espera y el precio. Si ese modelo pudiera ser adoptado por el Estado, sería una ganancia indiscutible de calidad en el servicio.

Ya estaba en la agenda gubernamental la necesidad de mejorar la calidad de los gastos. El Decreto n° 8.540, de 09/10/2015, estableció medidas de racionalización del gasto público en las contrataciones para adquisición de bienes y prestación de servicios y en la utilización de teléfonos celulares corporativos y otros dispositivos. Desde entonces, diversas iniciativas han sido desarrolladas para esa racionalización, y, en ese ámbito, surgió la reflexión sobre el transporte de servidores y colaboradores.

<sup>2</sup> Originando pequeños, pero frecuentes, “escándalos” en el Gobierno Federal y también en los estatales y municipales, que se utilizan del mismo modelo (autos propios o alquilados). Algunos ejemplos: <https://www.conjur.com.br/2009-out-16/uso-veiculo-publico-fins-particulares-caracteriza-improbidade>; <http://cct.jusro.com.br/2017/01/13/pergunta-resposta-uso-do-carro-oficial-e-a-usurpacao-de-funcao-publica/>; [http://noticias.botucatu.com.br/2017/06/29/carro-oficial-servidor-admite-uso-pessoal-e-assina-exoneracao](http://noticias.botucatu.com.br/2017/06/29/carro-oficial-servidor-admite-uso-pessoal-e-assina-exoneracao/); <https://www.jcnet.com.br/Regional/2011/08/promotor-denuncia-mau-uso-de-carro-oficial.html>; <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2013/09/mal-uso-de-carros-oficiais-e-flagrado-em-cidades-do-noroeste-paulista.html>; <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/policia-fora-da-lei/cupula-da-policia-usa-viatura-para-ir-a-praia-escola-compras-e-bordel-2v3b0hqtybn25zrl-n698hbc5q>

El Gobierno Federal ya estaba actuando en el sentido de ampliar las ganancias de escala y poder de negociación con la implementación de la Central de Compras y la consiguiente centralización de la contratación de servicios comunes a varios organismos. Las compras conjuntas o compartidas estaban previstas normativamente desde el Decreto-ley n° 2.300/1986, que en su art. 14 posibilitaba la realización de registro de precios, regulado por el Decreto n° 449/1992. Hubo iniciativas embrionarias de compras compartidas, principalmente en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), capitaneadas por la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI), pero que carecían de un área especializada dedicada a Compras. En enero de 2014, la Central de Compras fue instituida por el Decreto n° 8.189, inicialmente como parte de la asesoría especial del Gabinete del Ministro. A partir del 26 de noviembre de 2015, conforme Decreto n° 8578, pasó a integrar la SEGES/MP. La Central de Compras busca concentrar las funciones de apoyo orientadas a la contratación y adquisición de bienes y servicios de necesidad común entre los organismos y entidades de la APF, tales como servicios de telefonía, compra de pasajes aéreos, equipos de videoconferencia, computadoras, etc.

El aprendizaje obtenido por la Central de Compras en la implantación, en especial del modelo de compra directa de pasajes aéreos, demostró que sería posible actuar en otras etapas de la cadena logística de prestación de servicios, como la gestión contractual, la operación del servicio y los procesos relacionados a la ejecución del gasto público, en un concepto de Centro de Servicios Compartidos (CSC). Para inaugurar este nuevo modelo, fue seleccionado el servicio de transporte administrativo de servidores y colaboradores.

La solución propuesta fue cambiar la estrategia de la APF para suplir su necesidad de transporte, saliendo de un modelo con el costo y la lógica de “posesión”, o incluso de “alquiler”, para uno en que prevalece el concepto de movilidad.

No había datos consolidados disponibles sobre el servicio de transporte porque los mismos estaban dispersos en los ministerios y organizados de maneras diferentes, pero había la percepción de que era necesario mejorar el modelo.

A lo largo del proyecto de concepción del nuevo modelo, el equipo de la Central de Compras aplicó la metodología de Strategic Sourcing (o abastecimiento estratégico), marcada por las etapas de diagnóstico (inteligencia interna), análisis de mercado (inteligencia externa), hasta llegar a

la proposición de una estrategia.

Los estudios sobre la flota de vehículos se iniciaron a finales de 2014, inicialmente con la asistencia de una consultoría, la Fundación Instituto de Administración (FIA), contratada para apoyar a CENTRAL tanto en el aprendizaje y maduración sobre la metodología de Strategic Sourcing, como en el análisis del universo de vehículos.

Como resultado de los estudios, se llegó a un diagnóstico y a un análisis de mercado que apuntaron al elevado costo e ineficiencia del presupuesto referente al transporte de servidores. Se concluyó que la APF directa gastaba con transporte de servidores para actividades administrativas, sólo en el Distrito Federal, R\$ 32 millones, distribuidos en compra de vehículos propios, contratos de vehículos alquilados, mantenimiento, seguro y abastecimiento. Si se consideran los vehículos institucionales, para transporte de autoridades<sup>3</sup>, ese valor aumentaba a R\$ 48 millones y representaba cerca de 848 vehículos.

El diagnóstico apuntó también oportunidades de mejoras a la calidad del servicio en lo que se refiere al tiempo que los servidores pasaban esperando por los conductores, a la poca transparencia sobre el uso del servicio y al hecho de no incorporar nuevas tecnologías como las utilizadas por empresas como Uber, Cabify, 99Taxi, entre otras de ese ramo de servicios.

En este contexto, el TáxiGov consistió en una propuesta de optimizar el transporte de servidores y colaboradores para actividades-medianas (reuniones, por ejemplo), posibilitando la liberación de los vehículos propios para nueva utilización en otras áreas (finalistas, de fiscalización o de atención tales como servicios policiales o de salud).

Además de los gastos de adquisición, arrendamiento, mantenimiento y abastecimiento, la APF también tenía gastos de mano de obra de servidores del cuadro de la administración pública y profesionales tercerizados. Para el ámbito de actuación del TáxiGov, se identificaron 595 conductores del cuadro de servidores en el Distrito Federal, incluyendo la administración directa e indirecta. También se verificó que había gran ociosidad de los vehículos (tanto propios como alquilados), pues la contratación se hizo con base en los picos de demanda, a fin de evitar la indisponibilidad de vehículos en los momentos de mayor necesidad. Como indicio de la ociosidad, se pueden mencionar las filas de autos estacionados en la Explanada de

<sup>3</sup> Ese transporte de autoridades deja de existir con el Decreto n° 9287, de 15 de febrero de 2018.

los Ministerios. Además de los gastos elevados y de baja calidad, el control del servicio de transporte de los servidores era frágil, ya que era realizado por medio de documentos sueltos (vouchers), lo que demandaba mayor número de involucrados en el servicio y no garantía la utilización de mejores prácticas en cuanto a la transparencia. Había muchas capas de control, pero nada automatizado. Había en el caso del MP y en otros organismos, personas designadas en las áreas de transporte que llenaban los formularios (guías de control) con las informaciones de origen y destino de cada carrera, correspondiendo al servidor-usuario firmar el formulario al final de la carrera. En algunos organismos, el propio servidor que utilizaba el servicio llenaba los formularios en papel y los firmaba. Y aunque el relleno se hiciera de forma precisa, la compilación de esos papeles era laboriosa y demorada. En una última etapa, aunque la compilación se completara, lo que en muchos casos no ocurría, su resultado permitía poco análisis o transparencia.

Toda esa fragilidad de registros y consolidación de los datos dificultó la realización del diagnóstico de la flota sobre la cantidad de uso, viajes, pasajeros, distancia recorrida. Sin embargo, no impidió concluir que la percepción inicial era correcta: el costo era alto, sin tendencia a mejoras, habiendo espacio para el desarrollo de un nuevo modelo.

## De la formulación de la idea a su efectividad

Entre el inicio del diagnóstico, en 2014, pasando por el análisis de mercado, diseño de la estrategia del TáxiGov, hasta el inicio de su implementación propiamente dicha, en 2016, con el remate para la contratación del servicio de transporte de servidores y colaboradores, pasaron dos años; en los cuales la SEGES/MP hizo la carrera piloto en febrero de 2017, y la primera carrera contratada en el nuevo modelo ocurrió en marzo de 2017.

## Retos en la implementación

La idea inicial en la Central de Compras no era contratar taxis, sino presentar al mercado su necesidad de transportar servidores y recibir propuestas, que podrían ser de taxis, cooperativas, servicios de transporte individual de pasajero - STIP (como Uber, Cabify y otros similares), gestores de flota, etc. Sería una amplia gama de posibilidades.

En la elaboración de los criterios de contratación en la

nueva modalidad, fue definido que sería necesario que la prestadora de servicios presentase el uso de una aplicación moderna, similar a los ya utilizados para el transporte individual de personas en cualquier lugar.

Sin embargo, en el caso de los STIP, un limitador fue la legislación del Distrito Federal que determinaba la necesidad de regulación del servicio, con definición de reglas y registro de empresas y conductores, lo que traía incertidumbre a la opción de la APF contratar ese servicio<sup>4</sup>. Por esa razón, no fue posible insertarlos en el primer modelo, o sea, en el término de referencia para la primera licitación, realizada en el año 2016. La no inclusión de STIP en el término de referencia fue incluso cuestionada por el Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU (ver relato en la sección “dificultades” más adelante).

Después de la evaluación de riesgos y de variables objetivas de análisis de estrategia, el taxi fue la alternativa que se mostró más eficiente para la APF, en términos de prestación del servicio. A pesar del riesgo de discontinuidad del servicio, por ser un único proveedor atendiendo a la administración, la Central de Compras verificó que esa posibilidad estaría mitigada, por tratarse de un servicio disponible para el ciudadano y con baja incidencia de interrupción a lo largo de la historia.

A pesar de que los taxis eventualmente presentaban costos más altos que los STIP en el uso por individuos o entes privados, el diagnóstico identificó que ellos ofrecían valor más bajo por kilómetro rodado que los vehículos propios o alquilados, considerados todos los costos implicados.

Para iniciar el proceso, era necesario probar el nuevo modelo. Se definió una limitación geográfica. Siendo un servicio regulado de forma local y considerando la centralización de la operación, juzgó más oportuno implantarlo en el Distrito Federal, sede del Poder Ejecutivo Federal, donde están concentrados los organismos públicos, para luego expandir para el resto del país. Se definió también otra limitación de alcance: la APF directa (Ministerios), porque el modelado de la operación centralizada preveía que los contratos fueran firmados por la Central de Compras y que organismos de la administración directa disfrutaran de los servicios contratados. La administración indirecta podría adherirse al modelo del TÁXIGOV, pero con sus propias entidades firmando y administrando los contratos.

Se lanzó entonces, para el DF, el TÁXIGOV, nuevo modelo de sistema de transporte de servidores públicos por medio del agenciamiento de taxis, operacionalizado por una plataforma digital, para atender a los servidores y colaboradores del Ejecutivo Federal en ejercicio en el Distrito Federal que necesitan desplazarse en función de las actividades administrativas. Fue el primer objeto operado en el concepto de centro de servicios compar-

tidos (CSC), en el que la Central de Compras contrata al proveedor y se convierte en la distribuidora del servicio a los organismos de la APF, representando la exención de las unidades de ministerios con actividades de Gestión de contratos y pagos.

El cuantitativo de carreras se estimó con base en el diagnóstico mencionado, contemplando 490 carreras para sostener 12 meses de migración gradual de los ministerios, más 12 meses de operación en plena demanda. El término de referencia exigía el uso de nuevas tecnologías, con la aplicación para el control de las carreras de taxi. Ganaría esa primera sesión la empresa que ofreciera el mayor descuento sobre el valor del taxímetro (que incluye el valor de la bandera, del kilómetro rodado y del tiempo parado). Con esos parámetros, el término de referencia para el remate fue preparado y lanzado.

La solución propuesta tomó la forma del edicto del Remate Electrónico 3/2016<sup>5</sup>, elaborado por la Central de Compras del MP<sup>6</sup>. El remate fue del tipo “menor precio”, representado por el mayor porcentaje de descuento ofertado y tuvo por objeto el “registro de precios para contratación del servicio de agenciamiento de transporte terrestre de los servidores, empleados y colaboradores al servicio de los organismos de la Administración Pública Federal - APF directa, por medio de taxi y por demanda, en el ámbito del Distrito Federal - DF y entorno, por el período de 12 (doce) meses”.

Cuatro empresas participaron del remate: Rádio Táxi Shalom, Wappa Gestão de Táxi Corporativo, Vip Service Club Locadora de Veículos e Coobrás Rádio Táxi (Cooperativa). Fue vencedora la empresa Shalom Táxi Serviços de Agenciamiento e Intermediación de Pago de Carreras de Taxi Ltda. - ME, por haber ofrecido el mayor descuento en el precio de la corrida, del 14,77%, totalizando el precio aproximado de R\$ 3,30 por kilómetro rodado o cerca de 52% de economía sobre el modelo anterior.

Se pasó entonces a la ejecución de los planes de comunicación y de adhesión de los ministerios, mediante reuniones provocadas por el equipo de la Central de Compras, y divulgación de materias en medios de comunicación sobre el nuevo modelo. Inicialmente hubo una natural resistencia de algunos organismos a transferir el servicio para la gestión de un tercero, pero la implantación tuvo éxito a medida que los contratos en vigor expiraban. Los parámetros para implantación y operación del TÁXIGOV fueron disciplinados por medio de la Instrucción Normativa n° 2/2017, teniendo los Términos de Adhesión y de Ejecución Descentralizada (TED) como los instrumentos que sellaban la entrada de los ministerios en el modelo. Para fundaciones y entidades autárquicas (administración indirecta), se les permitió que firmaran sus propios contratos (en octubre de 2017 ya se habían adherido al

<sup>4</sup> La Ley Distrital n°5.691, de 02 de agosto de 2016, publicada en el Diario Oficial del Distrito Federal - DODF n°148, de 03/08/2016 -, dispuso sobre la reglamentación de la prestación del Servicio de Transporte Individual Privado de Pasajeros Basado en la Tecnología de Comunicación en Red en el Distrito Federal. De hecho, la reglamentación se aprobó en el año 2017, mediante el Decreto n°38 258, de 7 de junio, publicado en el DODF n°109, de 08/06/2017, que reguló la mencionada Ley n°5691/2016.

<sup>5</sup> El remate en forma electrónica es la modalidad de licitación para la adquisición de bienes y servicios comunes, que busca simplificar los procedimientos de la licitación. Está regulado por el Decreto n° 5450, de 31 de mayo de 2005.

<sup>6</sup> <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e--contratos/licitacoes/pregao/2016/pregao-eletronico-03-2016-central-de-compras>



TáxiGov: Enap, Ibram, ICMBio e Susep). Cuantos más organismos pasaban a utilizar el modelo, más otros se interesaban en anticipar su operación.

La Abogacía General de la Unión (AGU) ya utilizaba servicios de taxi para el transporte de sus servidores cuando las dos modalidades (vehículos propios y vehículos alquilados) no atendían toda la demanda. En cambio el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC) utilizaba solamente el servicio de taxi, en lugar de vehículos propios o alquilados. Las contrataciones y gestiones eran descentralizadas y el control se realizaba mediante “talones” (sin el uso de aplicaciones, tecnología de monitoreo, mejora de gestión y eficiencia), lo que resolvía en parte el problema de la reducción del gasto público, pero mantenía el de falta de control y de transparencia. Cuando sus contratos expiraron, se adhirieron

al TáxiGov. El MDIC tuvo su economía ampliada, pues pasó a tener el descuento del 14,77% del TáxiGov, que antes era de apenas el 2% en su contrato.

El modelo del TáxiGov centralizó, además de la licitación, las etapas de contratación, pago y gestión de la operación del servicio. Los organismos pasaron a la condición de usuarios, estando encargados de transferir presupuesto al MP por medio de un Término de Ejecución Descentralizado (TED) para la disponibilidad de los servicios, además de hacer el atesto de los mismos y regular la forma de uso para ese organismo.

Poco a poco, los diversos organismos se fueron adhiriendo. El orden de adhesión de los organismos federales se describe en la Figura 1.

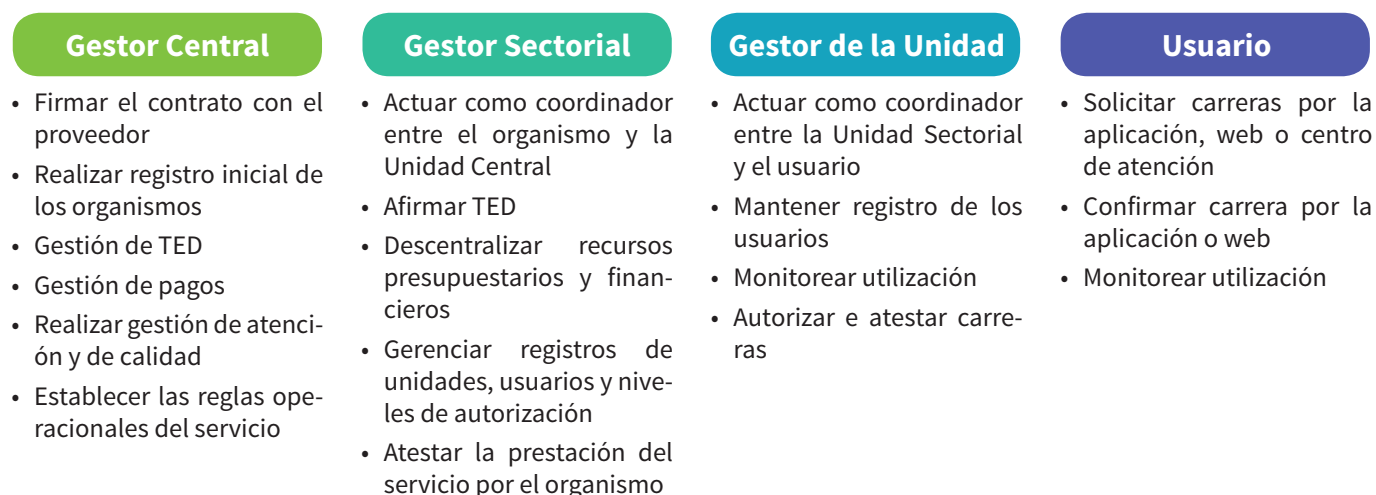
Figura 1 - El avance en la adhesión al TáxiGov



El modelo trajo una definición clara desde su inicio en cuanto al papel de cada organismo involucrado en la implantación y operacionalización del TaxiGov. Correspondió al Ministerio de Planificación, como gestor central, firmar el contrato con el proveedor (el ganador del remate), para llevar a cabo el registro inicial de los organismos a medida que se adhieren, y administrar el plazo de ejecución descentralizada (TED), para gestionar los pagos a la empresa ganadora y establecer las reglas operacionales del servicio.

El gestor sectorial, es decir, cada ministerio que se adhiere al nuevo modelo, actúa como punto focal entre los usuarios del servicio y la Central que contrató esas carreras. El gestor de la unidad mantiene el registro de los usuarios de ese organismo y monitorea su utilización, autorizando y atestando las carreras. El usuario utiliza la aplicación para solicitar y certificar el servicio. El papel de cada actor en el modelo de TaxiGov se resume en la Figura 2.

Figura 2 – papel de cada actor en el modelo de TaxiGov



Fuente: <http://www.planejamento.gov.br/taxigov/como-aderir>



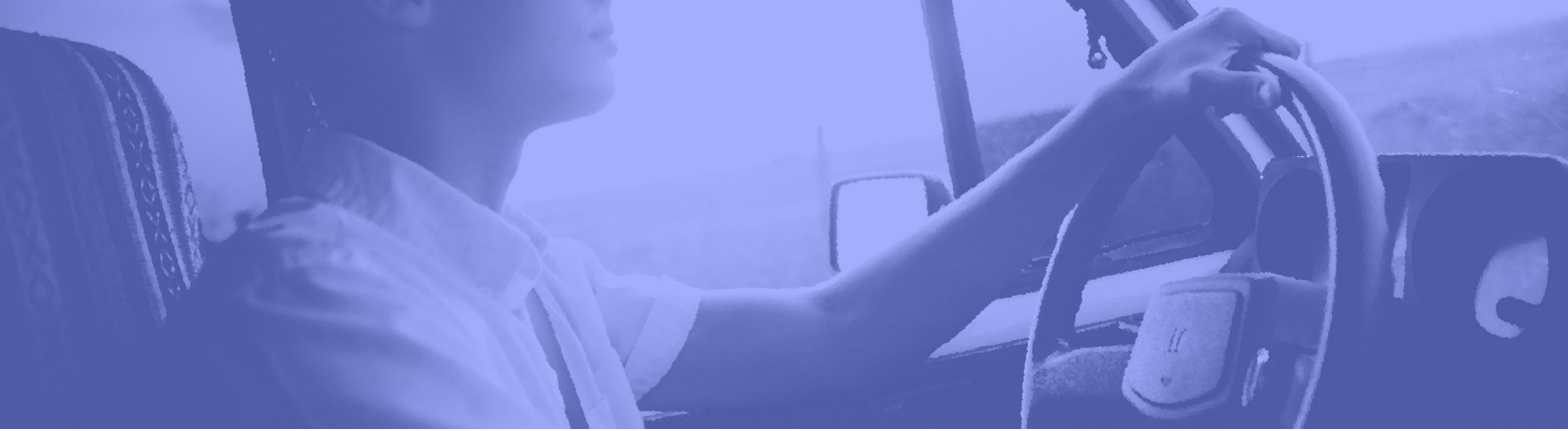


La implementación del TáxiGov tuvo la siguiente línea de tiempo:

Figura 3 – Línea del Tiempo



Fuente: elaboración propia



## Superando dificultades

Vencida la dificultad de insertar el tema en la agenda gubernamental y tener la apertura a la posibilidad de pensar nuevos modelos, algunas dificultades se encontraron.

A continuación, se agrupan en diferentes categorías: dificultades en la formulación del nuevo modelo; dificultades en la implantación inicial; y dificultades para la continuidad y expansión del nuevo modelo.

### Dificultades durante la formulación

**1** Realización del diagnóstico preciso de la situación: los datos estaban dispersos en los diversos ministerios en formatos distintos, de tal forma que no permitían un análisis ni una visión general.

**Como fue resuelto:** realización de diagnóstico con apoyo de empresa especializada y por el equipo de la Central de Compras, con análisis de datos en sistema, aplicación de cuestionarios, y realización de entrevistas y visitas *in loco*.

**2** Definición del importe de las carreras contratadas: debido a la falta de datos, había una imprecisión sobre qué cantidad de carreras de taxi se demandaría en el período de un año.

**Como fue resuelto:** se hizo un estimado, a partir del diagnóstico, para definir el monto de las carreras contratadas. La primera licitación se lanzó para contratar 490 mil carreras de taxi, registradas en acta con precio con el mayor descuento que fue ofrecido por la empresa ganadora. Se adoptó el sistema de registro de precios, que es el que mejor atiende cuando falta precisión sobre la demanda.

**3** Análisis de estrategia que viabilizara una amplia gama de opciones, teniendo en cuenta algunas limitaciones del mercado: la idea inicial era ampliar al máximo el abanico de opciones en cuanto a los prestadores de servicios, para estimular la competitividad entre los competidores.

**Como fue resuelto:** se realizaron diversas reuniones con diferentes segmentos de mercado, se elaboró una minuta de término de referencia y colocada en consulta pública, se aplicó una metodología de análisis de estrategia que apuntó hacia la mejor forma de contratación.

**4** Implantación de la Central, en 2014, pero que forma parte del contexto de la formulación del TáxiGov: composición de equipo necesaria para el trabajo. Era necesario redimensionar y ampliar el equipo de la Central de Compras para incorporar un modelo de CSC, absorber nuevas atribuciones. El equipo contaba con pocos servidores, colaboradores cedidos por empresas públicas, en un momento en que también había ambiente de inestabilidad política en el gobierno como un todo.

**Como fue resuelto:** se hizo un análisis del orden de prioridades de los proyectos de la cartera. En vez de enfocarse en los proyectos que estaban en fase interna de estudios, se optó por enfocarse en el mantenimiento de los modelos ya en operación y en la implantación del TáxiGov. Además, se realizaron procesos selectivos para identificar personas con conocimientos en el área de compras y alineadas a la misión de la Central.

Para que el proyecto del TáxiGov se implementara, fue fundamental tener el apoyo del alto escalón del Ministerio de Planificación, que incentivó el trabajo y acordó correr riesgos. En vez de esperar tener la condición ideal para luego iniciar la implantación, se unió un pequeño grupo de servidores dispuestos a implantar el cambio, y ese fue el equipo que elaboró el término de referencia y comenzó la operación del nuevo modelo. Los buenos resultados atrajeron más interesados, que poco a poco propiciaron los medios para dar más robustez al equipo.



**1** Dificultad junto a los mercados que se vieron perjudicados con el nuevo modelo: hubo cuestionamientos ante el TCU<sup>7</sup> relacionados a la restricción de competitividad, imposibilidad de participación de cooperativas, violación al principio del beneficio, entre otros.

**Como fue resuelta:** Presentación al TCU de toda la lógica de la política pública, el diagnóstico realizado, el camino hacia la decisión de lanzar el remate con esas características, y la argumentación de que cambios de estrategia por la administración generan cuestionamientos de las empresas que, con las medidas, sienten que pierden algún espacio.

La primera experiencia de la Central de Compras, con la compra de pasajes aéreos directamente de las empresas y no más a través de agencias de turismo, enfrentó gran resistencia de ese mercado, lobbies en el Congreso y acciones en el TCU durante tres años. El TáxiGov también encontró resistencias, pero por tiempo mucho menor (nueve meses) que en la experiencia de los pasajes aéreos, pero luego la cuestión fue pacificada, de tal forma que la primera contratación fue implementada íntegramente y en la segunda contratación los estudios evaluarán las recomendaciones del TCU. Se han producido reacciones y resistencias por parte de todos los que han perdido espacio, tales como empresas que venden coches y empresas que los alquilan, así como reacción de los que han frustrado la expectativa de beneficiarse con la iniciativa (como los STIP).

**2** Dificultad derivada de barreras culturales, aversión al riesgo y resistencia al cambio: fue necesario enfrentar muchos temores por los riesgos de discontinuidad, además de la resistencia de los organismos sectoriales en pasar servicio para gestión de otros. Las principales dificultades fueron las barreras culturales de los organismos y entidades, como resistencia debido a la pérdida de atribuciones y autonomía, provenientes de la centralización de las compras, y resistencia al cambio de procedimientos y rutinas.

**Como fue resuelta:** Por encima de todo, era necesario hacer gestión del cambio, debido a la resistencia natural en alterar rutinas que persistieron por décadas. La APF compraba autos desde hace más de seis décadas. Y la estrategia de alquilar vehículos en vez de comprarlos ya estaba en vigor desde hace dos décadas. Para superar esas dificultades, fue necesario solidez para que se convirtiera en un nuevo paradigma. Se elaboraron manuales y guías, entrenamiento y capacitación de los servidores involucrados en las áreas de compras, y un abordaje específico para los ocupantes de cargos de dirección de los sectores, mostrando la importancia de la adhesión al nuevo modelo. Además, se necesitó el esfuerzo del MP para acercamiento y diálogo junto a los organismos y entidades para concienciar y sensibilizar sobre las ventajas y beneficios del cambio.

<sup>7</sup> Proceso Número TC 025.964/2016-0, disponible en: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)



## Retos para la continuidad y expansión del nuevo modelo

**1** Continuidad del TáxiGov: garantizar la continuidad del servicio a los organismos de la APF directa es una obligación asumida por la Central de Compras. Es necesario elaborar un nuevo término de referencia en 2018 que atienda, según las posibilidades y la adherencia, las sugerencias y recomendaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión, contemplando STIP y ampliando la competitividad en el sector.

**2** Expansión del modelo. Finalizada la implantación del TáxiGov en la administración directa, su expansión hacia las entidades de la administración indirecta exigirá mantener esfuerzos de gestión del cambio y superación de resistencia, analizando sus demandas y cambio de cultura, así como las unidades gubernamentales en otros estados de la federación, a pesar del distanciamiento geográfico.

**3** Seguir avanzando normativamente. El MP logró avanzar mucho con la ordenanza MP n° 234, de 19 de julio de 2017, que dispuso sobre medidas de racionalización del gasto público en las contrataciones para adquisición de bienes y prestación de servicios. Esa ordenanza suspendió, para el período de julio a diciembre de 2017, la realización de nuevas contrataciones relacionadas, entre otras cosas, a la adquisición de vehículos de representación, de transporte institucional y de servicios comunes y el alquiler de vehículos. Sin embargo, previó que “considerando los aspectos de relevancia y urgencia, excepciones puntuales” podrían ser autorizadas por un acto fundamentado de la autoridad máxima del organismo, permitida la subdelegación. Determinó que los pleitos referentes a la autorización para adquisición de vehículos debían ser encaminados por la Secretaría Ejecutiva del respectivo Ministerio a la Secretaría Ejecutiva del MP, acompañados de justificaciones fundamentadas en cuanto a la proyección de gasto hasta el término del ejercicio y de los aspectos de economía, relevancia y urgencia, hasta el 30 de noviembre de 2017. El contenido de la ordenanza se mantuvo con la publicación de la Ordenanza MP n° 17/2017. En paralelo a ello, la Ordenza MP n° 6, de 15 de enero de 2018, atribuyó exclusividad a la Central de Compras del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión para realizar procedimientos de licitación y contratación del modelo TáxiGov para los organismos de la administración directa de la administración directa en el Distrito Federal, una vez que, al final de 2017, casi la totalidad de la APF directa (22 de 29 unidades) ya estaba utilizando el modelo. Esta ordenanza también determina que la administración indirecta de la APF en el Distrito Federal pase a utilizar el modelo definido por la Central.





## Resultados alcanzados y lecciones aprendidas

El beneficio principal que las compras compartidas/centralizadas traen es el aumento de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, resultante de economías procesales y ganancias de escala. Eso es un resultado alcanzado por la creación de la Central de Compras e innovación en relación a la forma de contratación. Se desarrolla una estructura administrativa y un cuerpo técnico especializado y exclusivamente dedicado a la planificación, ejecución y gestión de las funciones de compra y contrataciones de bienes y servicios de uso común, proporcionando racionalización y optimización de los procesos de compras. Se permite la incorporación de tecnología y procesos innovadores y la estandarización de las adquisiciones y contrataciones, así como aumenta la posibilidad de que el Estado utilice su poder adquisitivo para estimular prácticas innovadoras, competitivas y sostenibles en el mercado.

En el caso específico del TáxiGov, los principales resultados alcanzados fueron en la reducción de los gastos y en la mejora del control.

## Reducción de gastos

Por los datos del panel del TáxiGov, de los 416 vehículos que los 27<sup>8</sup> organismos en operación poseían, 291 fueron desmovilizados (cedidos, reubicados, vendidos, etc.). Así, con el TáxiGov para el transporte administrativo, el gobierno poco a poco estará exento de gastos con mantenimiento, reposición de piezas, organización de garajes, administración de seguros, además de los procedimientos de deshacer de coches en desuso tras comprobada la situación de no economicidad.

El Ministerio de Planificación constató que, con la flota propia, la APF gastaba cinco reales por kilómetro rodado promedio. Con la flota alquilada, se gastaba cuatro reales y cincuenta centavos por kilómetro rodado promedio. El vehículo hacía el retorno: iba con pasajero pero volvía vacío, o viceversa, generando un costo de diez o nueve reales por kilómetro rodado, respectivamente. En el taxi, el kilómetro rodado sale a menos de cuatro reales (el valor licitado es el valor final de la carrera con aplicación de 14.77% descuento). La iniciativa de implantar el nuevo modelo permitió el uso de tecnología más moderna y, con ello, la APF pasó a combinar economía y optimización de los servicios. En el agregado, hubo reducción de gastos del 60% en relación al modelo anterior, además de mejora de la calidad del servicio, con evaluación media por los usuarios de 4,97 (siendo 5 la nota máxima).

<sup>8</sup> Datos de 14/05/2018. No fueron considerados los números del Ministerio de Integración Nacional y de la Prensa Nacional, pues las implantaciones ocurrieron respectivamente el 14 y 15 de mayo.

Figura 4 – Resultados en números  
(Balance TáxiGov no período feb/2017 a 14/may/2018)



Fuente: Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación

La exigencia de la prestación de los servicios por medio exclusivo de taxi permitió una amplia competencia para la estrategia apuntada y para el mercado apto, y ahora, con la reglamentación de los STIP, podrá tener esa disputa ampliada.



## Mejora del control

Con el sistema, la aplicación y la generación de una base de datos, el monitoreo pasó a ser hecho con datos informatizados, y no más con papeles y pequeños formularios rellenos a mano y luego digitados y compilados. El TáxiGov permite visualizar cuántos son los usuarios registrados; cuántas unidades organizativas son usuarias; cuántas y cuáles solicitudes de servicios y programación se realizaron; cual el ciclo de vida de la atención de la solicitud; cual es el tiempo de atención; así como datos de georreferenciación. Así, es posible visualizar la ubicación de los vehículos; acompañar la evaluación de la satisfacción de los usuarios; atestar las carreras; y hacer la facturación de los servicios comparados.

La solución TáxiGov se utiliza conforme a los reglamentos vigentes, en particular el Decreto n° 6.403/2008, que en febrero de 2018 fue sustituido por el Decreto n° 9.287, que define los tipos de vehículos y directrices sobre su utilización, así como las Instrucciones Normativas SLTI/MP n° 03/2008 y SEGES/MP n° 02/2017, que disciplinan, respectivamente, la utilización de los vehículos oficiales y del TaxiGov.

Además de las normativas generales, cada organismo puede poseer, y varios poseen, normas operacionales internas que disciplinan el uso de los vehículos oficiales. En este contexto, cualquier uso fuera de lo previsto en esos normativos puede ser entendido como mal uso, o desviación de propósito. En el caso de este uso inapropiado, corresponderá al gestor responsable en cada organismo analizar la aplicación de las medidas previstas en esas normas, así como otros códigos de conducta, proceso administrativo, etc., correspondiendo a ese gestor adoptar las medidas

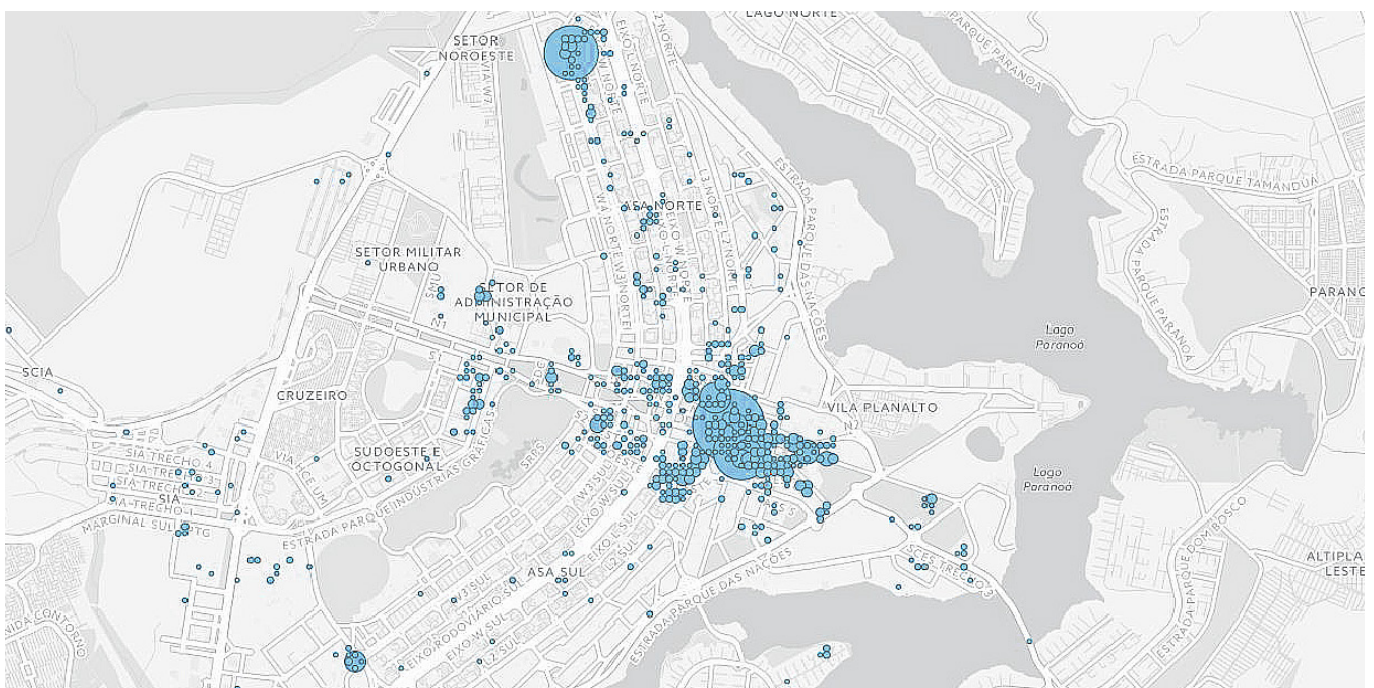
que pueden pasar por el pago de la Guía de Recogida de la Unión (GRU), para devolución de la cantidad al Estado y la instauración de Proceso Administrativo Disciplinario (PAD). La dosimetría de la actuación/penalización compete a cada gestor responsable por el uso del servicio dentro del organismo, pues, conforme a las actividades desarrolladas o hasta el servidor que utiliza el vehículo, la forma de utilización del servicio se altera.

A la Central de Compras, unidad que opera el TáxiGov, corresponde proveer los organismos de instrumentos y herramientas para facilitar la gestión y la identificación de desvíos para que ellos actúen frente a los servidores. La Central de Compras no entra en el mérito de cómo el vehículo está siendo utilizado, pues no conoce las normativas propias, de acuerdo con las rutas más usuales para las políticas específicas de cada organismo. Sin embargo, usos muy fuera de lo estándar dan lugar a la verificación por la Central de Compras, que puede apuntar el hecho al gestor responsable.

Aún en lo que se refiere al monitoreo y la transparencia, los principales avances se refieren a la disponibilidad de la información estandarizada, independientemente de quién determine o por cuál metodología. A partir de la base de datos del TáxiGov, se desarrolló un panel gerencial, que ofrece en una sola versión una visión precisa y objetiva de los datos de monitoreo que subsidian una mejor toma de decisión.

Un ejemplo de la facilidad de monitoreo consta en la Figura 5, con visión del mapa que exhibe orígenes y destinos con respectivo volumen de las carreras, permitiendo visualizar rápidamente cuáles son los caminos más frecuentes.

Figura 5 - Ejemplo de la facilidad para el monitoreo del TáxiGov con visión de los lugares de partida más frecuentes



Fuente: QlikSense, Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión.

El monitoreo puede hacerse de la forma que el gestor desee: datos de un servidor específico, datos de un organismo específico, regiones específicas, cualquier grado de detalle y también de agrupación de informaciones, permitiendo un rico análisis sistémico y también individualizado, por cualquier recorte, de varias formas diferentes, instantáneamente.

Además de los excelentes resultados alcanzados, en términos de reducción de gastos y mejora del control, varias lecciones fueron aprendidas: el gobierno necesita mantenerse atento al uso de tecnologías disponibles; siempre repensar modelos de contratación; mantenerse en sintonía con la sociedad; y aprovechar las ventanas de oportunidad.

## Lições aprendidas



### Mantenerse al día con la tecnología disponible

En busca de la economicidad, gestión más inteligente, mayor control, estandarización de procesos, optimización de equipos y el reto de la innovación, la lección aprendida más importante fue en relación al uso de las tecnologías, para una mejor prestación de servicios y transparencia.



### Repensar los modelos de contratación

Se vieron las ventajas en repensar y mantener una política de frecuente actualización de los modelos de contratación por la APF. La premisa principal era mejorar el servicio, disminuyendo costos, y el medio para lograrlo fue innovar. El objetivo no era romper paradigmas, sino repensar e innovar en la forma de contratación, mirando hacia el gobierno (con capacidad de ganancias de escala, economía procesal) y mirar hacia fuera (lo que el mercado y el consumidor individual están haciendo).



### Sintonía con el movimiento de la sociedad

Otra lección aprendida es la de estar atento a los cambios tecnológicos, estar al día con la sociedad y los nuevos modos de interacción y movimiento. Si la mayoría de la población que se sirve del transporte individual está adoptando un nuevo modelo, ¿por qué no considerar este nuevo modelo para el gobierno también?



### Aprovechar las ventanas de oportunidad

La gestión es dinámica, y las circunstancias van presentando oportunidades distintas. El modelo adoptado resultó en el aprovechamiento de la ventana de oportunidad que fue tener el equipo de la Central de Compras y los dirigentes del MP comprometidos con la idea, un alto escalón que apoyaba la innovación y el equipo dispuesto al riesgo.

La iniciativa del TáiGov demuestra que vale la pena proponer nuevos modelos y trabajar en la gestión del cambio, con diálogo, pero sin perder la celeridad en la implantación, atentándose también para todas las formas de superación de los obstáculos y retos encontrados en ese recorrido. Esta puede ser la lección aprendida más preciosa.

La implantación del TáiGov partió de la identificación y definición de un problema, consideró modelos alternativos, no se restringió a estándares estratificados, y utilizó nuevas tecnologías, que hicieron más fácil y ágil la implementación de monitoreos y controles, permitiendo principalmente un mejor servicio a costo más bajo.

## **Bibliografia**

Brasil. Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 fev. 2018, Seção 1, p. 4.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria MP nº 17/2017, 1º de fevereiro de 2017.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria MP nº 234, de 19 de julho de 2017.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SLTI/MP, nº 03, de 15 de maio de 2008.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SEGES/MP, nº 02, de 20 de fevereiro de 2017.