



# Evaluación de PROCIDADES

---

Este informe presenta los hallazgos de la evaluación independiente de PROCIDADES, un mecanismo crediticio para el financiamiento de intervenciones urbanas integradas por medio de préstamos concedidos directamente a municipios en Brasil. A medida que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) sigue adelante con la estrategia de fortalecer su asociación con los gobiernos subnacionales, sobre todo en países de ingresos altos y medianos, el ejemplo de PROCIDADES va adquiriendo mayor pertinencia.

# Evaluación de PROCIDADES

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Octubre 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-481-1**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. RESEÑA DE LA CARTERA .....	7
3. EL MECANISMO CREDITICIO .....	13
A. Justificación .....	13
B. Consecución de objetivos .....	16
C. Costos .....	24
4. LOS PROYECTOS .....	31
5. SUGERENCIAS Y COMENTARIOS FINALES.....	39

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXO I [LISTA DE PROYECTOS DE PROCIDADES](#)

ANEXO II [PROYECTOS DE PROCIDADES, POR COMPONENTE](#)

ANEXO III [ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL](#)

BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEF	Caixa Econômica Federal
COFIE	Comisión de Financiamiento Externo
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
SEAIN	Secretaría de Asuntos Internacionales
UE	Unión Europea

El presente documento fue preparado por un equipo integrado por Anna Crespo (Jefa de equipo), Juan Manuel Puerta y Lucia Martin, bajo la dirección de Cheryl Gray (Directora, OVE).





# Resumen Ejecutivo

**Este informe presenta los hallazgos de la evaluación independiente de PROCIDADES, un mecanismo crediticio para el financiamiento de intervenciones urbanas integradas por medio de préstamos concedidos directamente a municipios en Brasil. A medida que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) sigue adelante con la estrategia de fortalecer su asociación con los gobiernos subnacionales, sobre todo en países de ingresos altos y medianos, el ejemplo de PROCIDADES va adquiriendo mayor pertinencia.**

En 2006, el Banco estableció una manera innovadora de trabajar con Brasil mediante la aprobación de PROCIDADES. A través de este mecanismo crediticio, el Banco estimó que alcanzaría a un grupo de clientes subnacionales mucho más grande en un momento en que el Banco contaba con limitado margen para otorgar préstamos a nivel federal en Brasil. Antes de PROCIDADES, solo algunos de los municipios más grandes de Brasil habían trabajado con organismos internacionales, y generalmente a través de préstamos muy grandes. Entre los principales aspectos de PROCIDADES, cabe destacar el crédito directo a los municipios y el enfoque integrado y multisectorial empleado en los proyectos aprobados en el marco del mecanismo crediticio. PROCIDADES tuvo por objetivo abordar simultáneamente distintos aspectos del desarrollo urbano en cada municipio, promoviendo una visión integral del desarrollo urbano que aún no se había consolidado en la mayoría de los municipios.

PROCIDADES se aprobó en un momento muy particular en el que una serie de factores hicieron que el mecanismo crediticio se volviera tanto atractivo como viable. El primer factor fue la alta demanda de infraestructura de municipios de mediana escala. En las últimas décadas, estos municipios habían crecido a una tasa muy rápida, tanto económica como demográficamente, pero no contaban con los recursos para hacer frente a la consiguiente brecha de la oferta de infraestructura. Además, gracias

a la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, los municipios pudieron, por primera vez, obtener préstamos directamente de los bancos multilaterales. Otro factor importante fue la creciente atención prestada en Brasil a las políticas e instituciones públicas para regular el desarrollo urbano, como lo ilustra la creación del Ministerio de las Ciudades.

La propuesta de PROCIDADES estableció un enfoque innovador para trabajar con los municipios y dos objetivos principales: uno a nivel del mecanismo crediticio y otro a nivel de los proyectos. A nivel del mecanismo crediticio, la meta fue dinamizar la acción del Banco en el ámbito municipal en Brasil y agilizar los procedimientos de preparación y aprobación de proyectos. Con respecto a los proyectos, los proyectos municipales financiados por el mecanismo están orientados a mejorar la calidad de vida de las ciudades, particularmente de las poblaciones de menores ingresos, y contribuir a su mayor competitividad económica. El mecanismo crediticio se aprobó por un valor de US\$800 millones, y puso a disposición de cada uno de los municipios que podían optar a créditos un monto máximo de US\$50 millones. Todo municipio, de entre 100.000 y un millón de habitantes, con capacidad para financiar hasta el 50% del proyecto con recursos propios, podía solicitar un préstamo en el marco del mecanismo crediticio.

El Banco, apoyándose en la experiencia que había acumulado en desarrollo urbano a nivel municipal, identificó acertadamente los principales desafíos que se presentarían en la implementación del mecanismo crediticio: falta de capacidad institucional y altos gastos de transacción a nivel de los municipios. El Banco respondió a estos desafíos con una serie de estrategias para reducir los costos de transacción y simplificar la supervisión, al tiempo de brindar el respaldo necesario a municipios frágiles: (i) delegación de facultades de aprobación y descentralización; (ii) contratación de proveedores de asistencia técnica (prestadores de assistência técnica,); (iii) tercerización integral de la supervisión de proyectos; (iv) creación de programas informáticos de gestión de proyectos y (v) priorización del fortalecimiento institucional.

Pese a los retos que surgieron en su implementación, PROCIDADES logró incrementar la proximidad entre el BID y los municipios brasileños. Según información publicada a comienzos de 2014, más del 50% de los préstamos otorgados a los municipios de Brasil por organismos internacionales procedieron del BID, y la mayor parte se aprobó en el marco de PROCIDADES. Además, las relaciones con los municipios se han ido afianzando con el tiempo, ya que estos han negociado nuevos proyectos con el BID, sobre todo algunos que han cerrado o que están cerrando proyectos de PROCIDADES, como Campo Grande, Manaus y Aracaju. El número previsto de aprobaciones en la propuesta de PROCIDADES era incluso mayor para los primeros años, pero no se materializaron. En la práctica, entre el lanzamiento de PROCIDADES en 2007 y el 31 de marzo de 2015, se aprobaron 22 proyectos. De este total, se completaron cinco operaciones, tres se cancelaron, dos aún no han empezado a desembolsar recursos y 12 están en implementación.

Los mecanismos para reducir el costo de las operaciones no fueron del todo exitosos. Casi ninguna de las estrategias de mitigación funcionó conforme a lo programado y, en consecuencia, PROCIDADES no fue eficaz para reducir los costos de transacción del Banco. En promedio, transcurrieron 35,2 meses entre el momento en que Brasil aprobó los proyectos y la fecha de aprobación del BID, plazo considerablemente más largo de lo previsto, en parte debido al largo proceso que exige el Gobierno de Brasil. Dado que los montos aprobados por proyecto eran pequeños, el costo de preparación por cada millón aprobado fue, en promedio, sustancialmente superior al costo de preparación promedio de los proyectos del Banco, sobre todo de los que se ejecutaron en Brasil a nivel municipal. El costo de supervisión promedio también fue alto en relación con el monto desembolsado y estuvo correlacionado con el monto aprobado. Además, el mecanismo crediticio generó un gran número de proyectos que nunca se aprobaron, lo cual incrementó el costo total de PROCIDADES. Hasta la fecha, el costo de PROCIDADES para el Banco supera los US\$12 millones, cifra que incluye los cargos al mecanismo crediticio, los proyectos aprobados y los que están en inventario.

El costo de PROCIDADES debe considerarse en relación con los beneficios que ha reportado. Los avances generados por PROCIDADES no solo se derivan de los proyectos aprobados, sino también de las lecciones aprendidas, especialmente aquellas que pudieron extrapolarse y aplicarse a municipios fuera de Brasil (como plantea la propuesta de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles) y de la mayor proximidad lograda entre el BID y los municipios brasileños.

Los contratos con la Caixa Econômica Federal (CEF) y otros proveedores de asistencia técnica no alcanzaron sus objetivos. Ello incrementó los costos de supervisión para el Banco e impuso una pesada carga de trabajo sobre el reducido número de funcionarios del Banco a cargo de PROCIDADES, pero también se tradujo en algunos beneficios inesperados. A medida que empezaron a implementarse los primeros proyectos de PROCIDADES con la CEF, la falta de pericia técnica del equipo de la CEF se hizo evidente, y los municipios indicaron claramente que preferían trabajar directamente con el Banco, que contaba con los conocimientos técnicos necesarios. Asimismo, la escala de PROCIDADES nunca fue suficiente como para que la tercerización fuese una opción atractiva. El alto costo y las deficiencias de los proveedores de asistencia técnica ocasionaron un cambio en la estrategia y dieron lugar a que el personal del Banco interviniera más directamente. De las entrevistas con los funcionarios municipales se desprende que, en algunos casos, la presencia del Banco ayudó a los organismos ejecutores a promover normas más acertadas en los proyectos, como por ejemplo, brindar una mayor atención a las salvaguardias ambientales y sociales. Asimismo, los organismos ejecutores señalaron que la constante presencia de especialistas y consultores del BID constituyó una buena fuente de aprendizaje y ofreció una forma de intercambiar experiencias. Por último, la supervisión directa incrementó la visibilidad del Banco en dichos municipios, lo cual posiblemente explique en parte el aumento continuo que han registrado los préstamos municipales.

Pese a los problemas a nivel del mecanismo crediticio, los préstamos han podido avanzar en la consecución de su objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población en los municipios beneficiarios, pero su impacto real no puede cuantificarse. Los municipios que más parecen haberse beneficiado de PROCIDADES son los que contaban, desde un inicio, con un nivel mínimo de capacidad institucional que les permitió administrar el préstamo y seguir fortaleciendo su capacidad para ejecutar proyectos de desarrollo urbano. Si bien la creación de capacidad institucional fue un componente obligatorio en todos los préstamos de PROCIDADES, los logros en ese ámbito parecen desiguales. Por lo general, el mayor valor agregado del Banco en PROCIDADES parece haber sido el enfoque integrado y su constante presencia durante la implementación.

El desarrollo tiene un alto costo, y la experiencia de PROCIDADES demuestra claramente la relación inversa que puede llegar a darse entre la rentabilidad del Banco y el aporte al desarrollo que persigue. Aunque PROCIDADES fracasó fundamentalmente en lo que proponía —crear un mecanismo para llegar a un mercado necesitado, pero manteniendo la rentabilidad mediante reducciones sustanciales de los costos operativos— fue una experiencia pertinente para el Banco. Ha permitido acumular lecciones aprendidas y, lo que es más importante, mejorar la capacidad de algunos municipios que hoy en día siguen trabajando con el Banco a un costo reducido. Sobre la base de los hallazgos del presente informe, OVE tiene las siguientes sugerencias:

1. Cuando se adopten enfoques innovadores con los gobiernos subnacionales, es preferible empezar a pequeña escala y hacer un gran hincapié en la evaluación adecuada de los costos y beneficios, así como de todos los riesgos que podrían presentarse. La innovación es uno de los principales mecanismos de aprendizaje del Banco y debe valerse de este cuando las condiciones lo permitan. No obstante, las probabilidades de tener éxito y aprender aumentan cuando los proyectos se ponen primero detenidamente a prueba para poder evaluar sus ventajas, costos conexos y posibles riesgos.
2. Para promover el desarrollo de municipios de mediana escala en Brasil, debe considerarse la posibilidad de formar asociaciones a largo plazo con estos, ajustando los préstamos a su nivel de capacidad. Un enfoque de este tipo permitiría al Banco respaldar el desarrollo de municipios con grandes necesidades y, con el transcurso del tiempo, reduciría el costo operativo de trabajar con ellos. Conceder montos más altos a municipios con mayor capacidad acrecentaría la eficiencia del Banco. Un enfoque a largo plazo también permitiría ir abordando con el tiempo los diferentes aspectos del desarrollo urbano en forma integral. Por último, comprometerse a una colaboración a largo plazo ayudaría a hacer frente a la vulnerabilidad intrínseca de proyectos asociada a los ciclos políticos. Para que esa labor pueda dar fruto, la duración y el alcance estimado de la asociación deben definirse claramente desde un inicio, porque ello alentará a los municipios de mediana escala a trabajar con el BID.

3. Realizar en una etapa temprana un detenido análisis institucional para identificar deficiencias y proponer medidas concretas de mitigación. Además, es posible que el BID pueda reducir los costos para los municipios revisando la documentación y los procesos de implementación a fin de eliminar requisitos redundantes o que no procedan.
4. Asignar recursos sustanciales al fortalecimiento institucional de municipios de menor capacidad institucional. La experiencia acumulada con PROCIDADES demuestra que la decisión de trabajar con municipios más frágiles no debe basarse en la rentabilidad, sino en las necesidades de desarrollo. Trabajar con ellos es un reto y es probable que sea costoso al principio. Otorgar préstamos más grandes a municipios de mayor capacidad institucional y de endeudamiento podría generar subvenciones cruzadas que permitan al Banco llegar a municipios más pobres y frágiles.
5. Crear mecanismos para velar por la sostenibilidad de los proyectos. Trabajar más con la comunidad en el mantenimiento de la infraestructura y recalcar a los organismos ejecutores la importancia de la sostenibilidad puede resultar muy productivo.





1

# 1 Introducción

En 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) modificó la forma en que trabaja con Brasil mediante la aprobación de PROCIDADES, un mecanismo crediticio para el financiamiento de intervenciones urbanas en municipios brasileños. A través de PROCIDADES, el Banco esperaba alcanzar a un grupo de clientes subnacionales mucho más grande. Según la propuesta de dicho mecanismo crediticio, “además de los municipios de gran dimensión y capacidad de endeudamiento (que son los que generalmente han tenido acceso a financiamiento), en Brasil existe un segmento importante de ciudades intermedias cuyas necesidades de financiamiento no están siendo atendidas”<sup>1</sup>. El mecanismo crediticio se aprobó por un valor de US\$800 millones, y puso a disposición de cada uno de los municipios que podían optar a créditos un monto máximo de US\$50 millones. Todo municipio, de entre 100.000<sup>2</sup> y un millón de habitantes, con capacidad para financiar hasta el 50% del proyecto con recursos propios<sup>3</sup>, podía solicitar un préstamo en el marco del mecanismo crediticio.

La propuesta de PROCIDADES estableció dos objetivos principales, uno a nivel del mecanismo crediticio y otro a nivel de los proyectos. A nivel del mecanismo crediticio, la meta fue “dinamizar la acción del Banco en el ámbito municipal en



Brasil y agilizar los procedimientos de preparación y aprobación de proyectos”<sup>4</sup>. De hecho, PROCIDADES realizó una serie de innovaciones para agilizar el ciclo de preparación de los proyectos municipales<sup>5</sup>: (i) simplificar los procesos internos de aprobación de proyectos descentralizando algunos pasos importantes del proceso de la toma de decisiones asignándolos a la Representación; (ii) redujo el número de pasos del ciclo de proyectos del Banco; (iii) utilizó la asesoría de expertos para preparar la información técnica de las operaciones; y (iv) contrató a la CEF para apoyar a la Representación del BID en la supervisión y el seguimiento de los proyectos. Esto significó que PROCIDADES delegara en la Representación todas sus responsabilidades en proyectos individuales y subcontrató a agentes locales y a la CEF para que se ocuparan de formular y supervisar los proyectos<sup>6</sup>. Con respecto a los proyectos individuales, “los proyectos municipales financiados por el Mecanismo están orientados a mejorar la calidad de vida en las ciudades, particularmente de las poblaciones de menores ingresos, y contribuir a su mayor competitividad económica”<sup>7</sup>.

Entre los principales aspectos de PROCIDADES, cabe destacar el crédito directo a los municipios y el enfoque integrado y multisectorial empleado en los proyectos aprobados en el marco del mecanismo crediticio. Antes de PROCIDADES, solo los municipios de gran escala de Brasil habían trabajado con organismos internacionales, y generalmente a través de préstamos muy grandes. Por ejemplo, antes de que se aprobara el mecanismo crediticio, el BID solo había trabajado con los siguientes municipios: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza, Campinas y São Bernardo do Campo. Con la salvedad de Campinas y São Bernardo do Campo, todos tenían capitales estatales de más de un millón de habitantes en 2000. Asimismo, PROCIDADES tuvo por objetivo abordar simultáneamente distintos aspectos del desarrollo urbano en cada municipio, promoviendo una visión integral del desarrollo urbano. Como esa visión no se había consolidado aún en la mayoría de los municipios brasileños, PROCIDADES ejerció una importante función en las ciudades beneficiarias.

PROCIDADES se aprobó en un momento muy particular en el que una serie de factores hicieron que el mecanismo crediticio se volviera tanto atractivo como viable. Un factor fue la alta demanda de infraestructura de municipios de mediana escala<sup>8</sup>. En las últimas décadas, estos municipios habían crecido a una tasa muy rápida, tanto económica como demográficamente<sup>9</sup>, pero no contaban con los recursos para hacer frente a la consiguiente brecha de la oferta de infraestructura<sup>10</sup>. Si bien en los años setenta el 56% de la población vivía en las ciudades, cuando PROCIDADES se aprobó, esa cifra había aumentado a cerca



del 80%<sup>11</sup>. Debido a la falta de planificación adecuada, este rápido crecimiento ha redundado en graves deficiencias en los servicios básicos y la infraestructura urbana de las ciudades. A principios de la década del 2000, por ejemplo, de las 27 áreas metropolitanas del país, solo el 38,6% del quintil de ingresos más bajo tenía acceso a servicios de saneamiento. Por lo tanto, la demanda de proyectos para desarrollar estructura urbana era muy alta.

Además, los municipios tenían creciente margen para obtener financiamiento directamente de los bancos multilaterales. Gracias a las actividades de reforma fiscal que Brasil emprendió a fines de los años noventa, en 2000 se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal (*Lei de Responsabilidade Fiscal*). A diferencia de leyes similares adoptadas en casi toda América Latina, la de Brasil se aplica tanto a nivel tanto federal como estatal y municipal. Procuró sanear las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno del país<sup>12</sup> y limitó las operaciones de crédito entre un nivel de gobierno y otro, y aquellas llevadas a cabo con instituciones financieras públicas. Estos cambios tuvieron dos implicaciones. En primer lugar, limitaron la capacidad del gobierno federal para represtar fondos obtenidos en préstamo de instituciones multilaterales, que había sido la estrategia vigente hasta entonces para dirigir los recursos del BID a los municipios<sup>13</sup>. Segundo, al restringir la capacidad crediticia de los bancos públicos, redujeron la disponibilidad de otras fuentes de crédito a los municipios. Hasta entonces, la mayor parte del crédito a los municipios se financiaba a través de la CEF o el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), y ambos alcanzaron rápidamente el límite de la exposición crediticia de sus operaciones frente al sector público.

Otro factor importante fue la creciente atención prestada en Brasil a la adopción de políticas e instituciones públicas para regular el desarrollo urbano, como lo ilustra la creación del Ministerio de las Ciudades (*Ministério das Cidades*). En 2001, la promulgación del Estatuto de la Ciudad (*Estatuto da Cidade*)<sup>14</sup> ofreció a los municipios herramientas de desarrollo urbano. Éstas incluyeron el requisito de que todo municipio con más de 20.000 habitantes debía formular un plan maestro urbano (*Plano Diretor*) para definir las reglas y los principios del uso de la tierra y del desarrollo urbano dentro de sus jurisdicciones. Asimismo, en 2003, se creó el Ministerio de Ciudades encargado de los asuntos municipales. A este ministerio se le encomendó la tarea de definir la política nacional de desarrollo urbano, en consonancia con los otros niveles de gobierno (estados y municipios). Por primera vez, se empezó a abordar en Brasil, en una sola institución y de forma integrada, los temas de vivienda, saneamiento, movilidad y otros aspectos del desarrollo urbano.

En aquel entonces, la Secretaría de Asuntos Internacionales (SEAIN) creó la posibilidad de autorizar a los organismos multilaterales a que trabajasen directamente a nivel municipal. No obstante, aunque el Gobierno de Brasil aprobó la estrategia de otorgar préstamos a nivel subnacional, adoptó un enfoque cauteloso. En primer lugar, la SEAIN restringió la elegibilidad: (i) únicamente serían elegibles aquellos municipios con más de 100.000 habitantes; (ii) los municipios tendrían que proporcionar al menos el 50% del monto del proyecto y (iii) los municipios tendrían que demostrar que sus finanzas públicas estaban en orden, más allá de los requisitos de la LRF, para que la SEAIN pudiera autorizar el préstamo<sup>15</sup>.

A lo largo de los años, la Administración ha ido recopilando lecciones aprendidas sobre PROCIDADES. Concretamente, la autoevaluación de PROCIDADES en 2013<sup>16</sup> indicó que si bien el mecanismo crediticio mejoró la proximidad entre el BID y el cliente, fue menos eficaz para aprovechar las principales innovaciones y reducir los costos de transacción<sup>17</sup>. La autoevaluación concluyó que la proximidad al cliente mejoró la relación de este con el Banco y que el mecanismo crediticio también ayudó a reducir algunos costos. Asimismo, señaló un alto grado de satisfacción por parte de los clientes y una alta probabilidad de alcanzar los resultados esperados para cada préstamo (a juicio de los gobiernos municipales). Por otra parte, la autoevaluación proporcionó algunas pruebas de que los aspectos innovadores de PROCIDADES no se aprovecharon en su totalidad y que era necesario hacer una serie de ajustes, por ejemplo, que el Banco ha de revisar el tope a que están sujetos los préstamos y autorizar préstamos de mayor monto, de acuerdo con la capacidad del municipio. Por último, se ha ido recopilando con el tiempo un gran número de lecciones a nivel de proyecto en el Observatório Metodológico PROCIDADES, los informes de terminación de proyecto y el estudio de Eguino y Provedello (2014)<sup>18</sup>.

En este informe se presentan los hallazgos de la evaluación independiente de PROCIDADES, haciendo especial hincapié en la rendición de cuentas. Mientras el Banco sigue adelante con su estrategia de fortalecer su asociación con los gobiernos subnacionales, sobre todo en los países de ingresos altos y medianos, la experiencia de PROCIDADES adquiere cada vez mayor pertinencia. Como señaló OVE en su evaluación de la labor del Banco en los países de ingresos altos y medianos, “la labor directa del BID con los gobiernos subnacionales por medio de financiamiento con garantía soberana se ha limitado en gran medida a Brasil”, pero “varios países indicaron que el BID podría aportar un valor agregado significativo a nivel subnacional”<sup>19</sup>. Por tratarse de un proyecto precursor en la promoción de la labor del Banco a nivel subnacional, PROCIDADES proporciona valiosas lecciones con respecto a lo que funciona, cómo funciona y los desafíos que deberán

superarse en el futuro. La evaluación tiene dos objetivos fundamentales: evaluar PROCIDADES como mecanismo crediticio y la medida en que se han alcanzado sus objetivos y, en lo posible, evaluar la eficacia de los proyectos aprobados con arreglo al mecanismo crediticio.



CURITIBA

**BID**

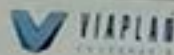
OBRA

URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO  
DA VILA JARDIM ACRÓPOLE

VALOR DA OBRA

R\$ 17.624.896,32

EMPREITEIRA



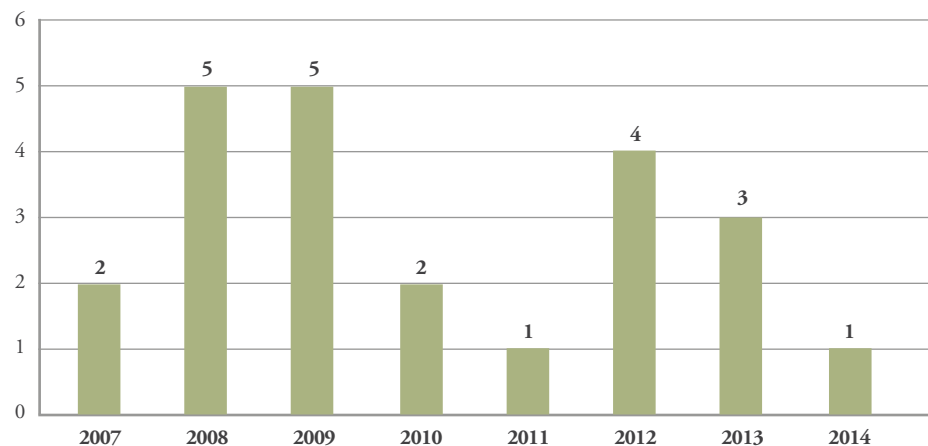


# 2 Reseña de la Cartera

Las líneas de acción prioritarias financiadas en el marco de PROCIDADES comprendieron inversiones en desarrollo urbano integrado y fortalecimiento municipal. En el caso del desarrollo urbano integrado, los municipios que obtenían financiamiento a través de PROCIDADES podían emprender distintos tipos de intervenciones, siempre y cuando fueran parte del plan de desarrollo municipal, a saber: (i) mejoras de vecindarios (para satisfacer las necesidades de las poblaciones residentes en vecindarios de bajos ingresos mediante inversiones multisectoriales integradas en infraestructura y servicios urbanos, servicios sociales y la creación de un sistema de registro de la propiedad raíz); (ii) rehabilitación y revitalización de zonas urbanas (para rectificar el deterioro físico y económico de zonas específicas, fortalecer sus funciones urbanas y recuperar su patrimonio histórico y cultural) y (iii) consolidación urbana e intervenciones localizadas con énfasis en sectores particulares (con miras a completar las obras de infraestructura urbana y social y ofrecer servicios en zonas específicas de las ciudades)<sup>20</sup>. Para promover el fortalecimiento municipal, PROCIDADES prestaría apoyo a la administración financiera y tributaria, la gestión interna, la provisión de servicios municipales, la planificación urbana y actividades de fomento del desarrollo económico local. (En el Anexo II se indica la distribución de las inversiones, por proyecto).

Según la propuesta de PROCIDADES se esperaba aprobar un gran número de proyectos en los primeros años, pero ello no ocurrió. De hecho, en la propuesta se señalaba que “debido al número de operaciones individuales previstas en el marco de PROCIDADES, el tamaño de la cartera administrada por la Representación en Brasil se duplicaría en tres años”<sup>21</sup>. Esta expectativa se fundamentó en el alto volumen de cartas consulta<sup>22</sup> que recibió la SEAIN en los primeros años<sup>23</sup>. En la práctica, desde que se puso en marcha PROCIDADES en 2007 y el 31 de marzo de 2015<sup>24</sup>, solo se aprobaron 22 proyectos (véase el Gráfico 2.1)<sup>25</sup>. Después de 2011, cuando la Comisión de Financiamiento Externo (COFIEX) aprobó la última carta consulta de PROCIDADES, la SEAIN dejó de considerar las solicitudes de PROCIDADES. En ese momento parecía que el mecanismo crediticio había alcanzado su límite, a juzgar por el total de cartas consulta aprobadas y presentadas al BID.

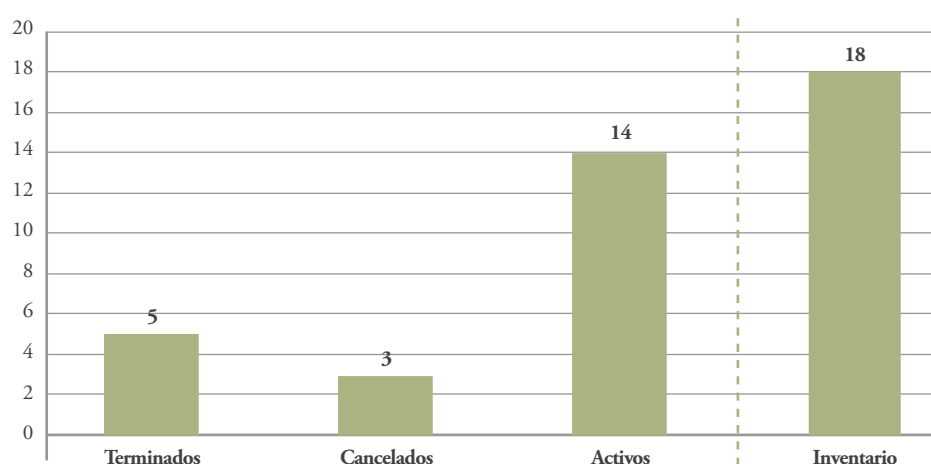
**Gráfico 2.1**  
**Número de proyectos aprobados por año**  
*Nota:* El gráfico refleja un total de 23 aprobaciones, dado que el préstamo a Niterói, aprobado en 2007 y posteriormente cancelado, volvió a aprobarse en 2013.  
*Fuente:* Sistemas internos de información del BID.



Las aprobaciones del BID alcanzaron US\$512 millones (64% del monto del mecanismo crediticio), de los cuales se ha desembolsado alrededor del 42%. La originación de aprobaciones y proyectos nuevos se ha reducido acusadamente en los últimos años. De los casi US\$1.000 millones en la cartera aprobada en 2014, el BID financió el 53% (US\$512 millones) y se usaron recursos locales para sufragar el monto restante. En los ocho años de operaciones, se desembolsaron el 42% de los recursos aprobados por el Banco (US\$212,5 millones), en tanto que un 14% fueron cancelados (US\$70,8 millones). Además de los proyectos aprobados, otros 18 proyectos —por un monto total de US\$331,5 millones— ingresaron en algún momento al inventario de proyectos, pero aún no han sido aprobados (véanse el Cuadro A.1 y el Anexo I). Después de 2008, solo un proyecto más se agregó al inventario de proyectos de PROCIDADES<sup>26</sup>. En conjunto, los montos totales correspondientes a proyectos aprobados y proyectos en inventario superan el límite del mecanismo crediticio.

De los 22 proyectos aprobados, se completaron cinco, se cancelaron tres (véase el Gráfico 2.3) y dos aún no han desembolsado recursos. Toledo (BR L1085) y Ponta Grossa (BR-L1099) constituyeron los préstamos más pequeños (ambos ascendieron a US\$7,5 millones o menos) y fueron los primeros en completarse (en 2012 y 2013,

respectivamente). Campo Grande (BR-L1104) se cerró en 2013, y Belford Roxo, cuyo último componente fue cancelado, se cerró en 2014. A principios de 2015, se concluyó Catanduva, que también estaba entre los préstamos más pequeños US\$8,44 millones). Nova Iguaçu (BR-L1058), Itajaí (BR-L1096) y Recife se cancelaron en 2011, 2013 y 2014, respectivamente. De los proyectos en ejecución, solo hay dos que no se han suscrito todavía: São Luis (BR-L1117) y Londrina (BR-L1094). De los proyectos que han desembolsado parte de los recursos, más de la mitad han desembolsado menos del 50%. Los proyectos restantes se encuentran en fase avanzada, habiendo desembolsado, en promedio, el 81% de sus montos aprobados. En el Gráfico 2.3 se presenta información detallada por proyecto.

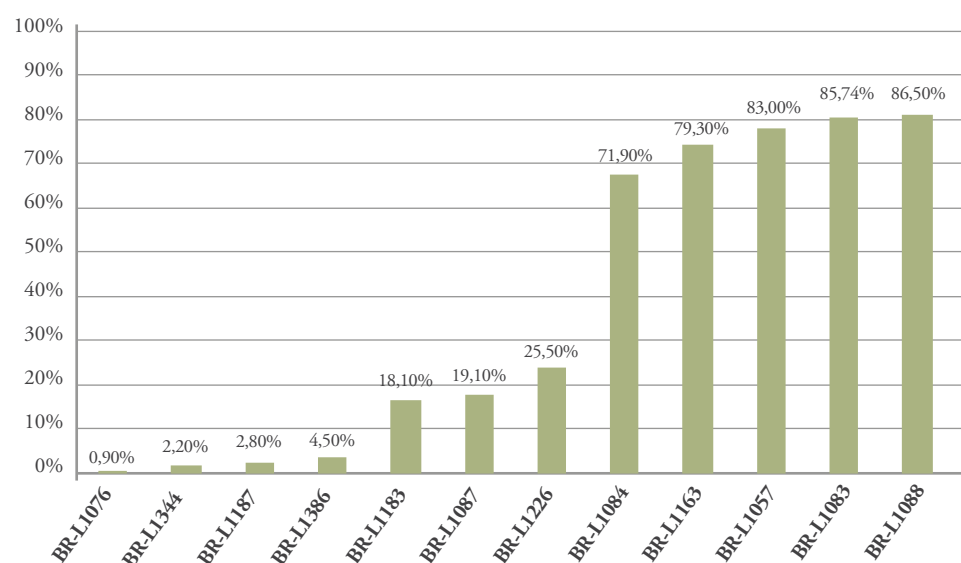


**Gráfico 2.2**

**Situación de los proyectos**

*Nota:* La fecha de referencia es el 31 de marzo de 2015.

*Fuente:* Sistemas internos de información del BID.



**Gráfico 2.3**

**Porcentaje de desembolsos**

*Nota:* La fecha de referencia es el 31 de marzo de 2015.

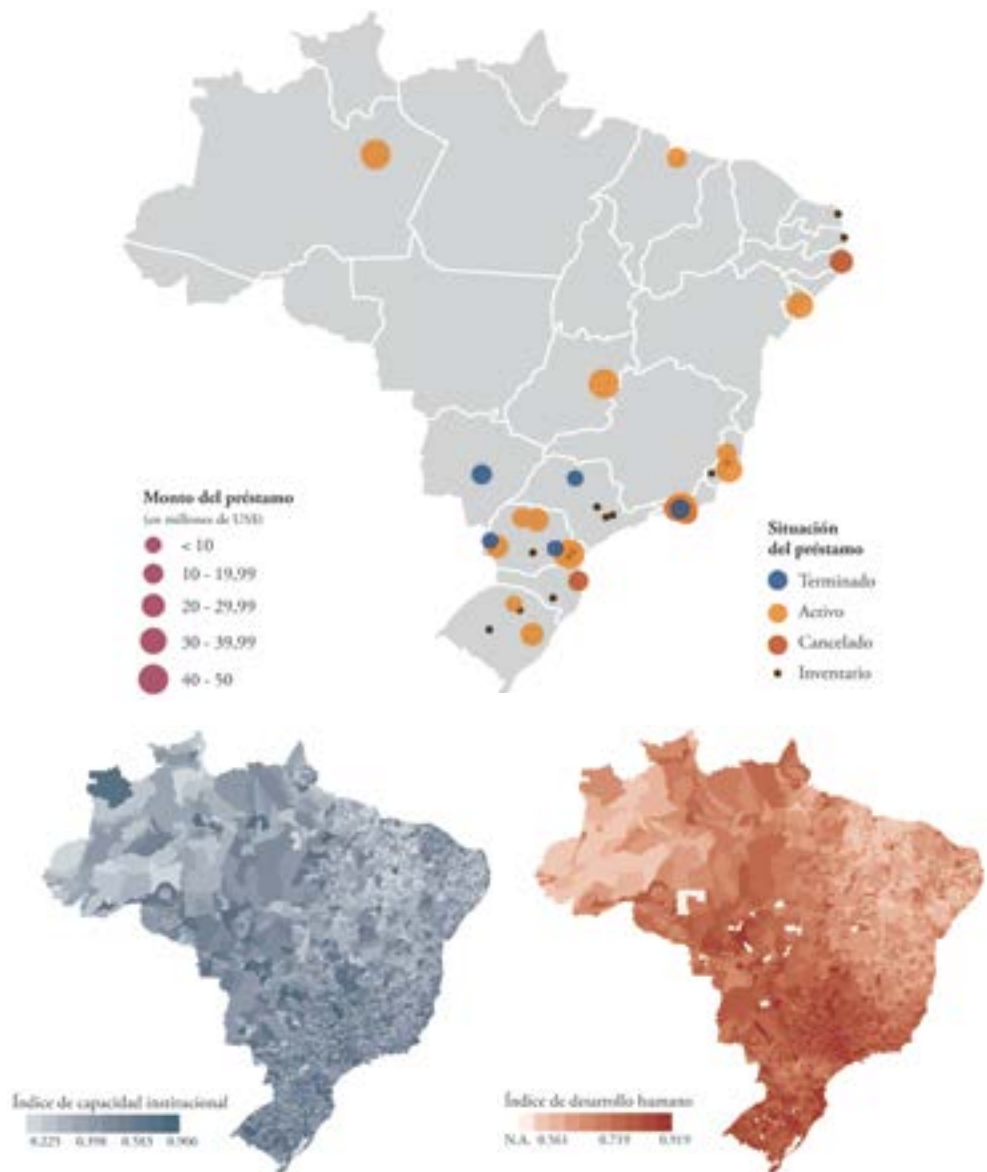
*Fuente:* Sistemas internos de información del BID.

Aunque los proyectos de PROCIDADES no han estado dirigidos al ámbito regional, la mayoría se concentra en las zonas sur y sureste del país (véase el Gráfico 2.4), y algunos se ubican en municipios cuyas poblaciones han superado el número previsto

de habitantes. En 2007, Brasil tenía 5.664 municipios, de los cuales solo 239 estaban clasificados como de tamaño mediano, empleando la definición anterior<sup>27</sup>. Cinco proyectos de PROCIDADES están situados en municipios que tienen más de un millón de habitantes<sup>28</sup>. De los proyectos aprobados, 16 (73% de los proyectos PROCIDADES) están en las regiones sur y sureste (que concentran el 12% de los municipios de tamaño mediano), cuatro (18%) en las zonas de mayor pobreza del país, el norte y el noreste (con cerca de un 6% de los municipios de tamaño mediano); y dos (9%) en la región central oeste, en Brasilia y Campo Grande. De los 16 proyectos en las regiones sur y sureste, siete están en el estado de Paraná. Los préstamos se prepararon a medida que el Banco empezó a recibir las cartas consulta. No es de sorprender que la mayor parte de las cartas consulta procedieron de municipios en Paraná, en que la labor del Banco se había dado a conocer a través de los programas Paraná Urbano.

**Gráfico 2.4**  
Distribución geográfica de los proyectos de PROCIDADES, por monto y situación, y distribución de la capacidad y desarrollo institucional de los municipios

Fuente: Sistemas internos de información del BID.





Asimismo, hay algunos indicios de que PROCIDADES se caracterizó por un sesgo a favor de los municipios de mayor capacidad institucional. De un análisis comparativo de la capacidad institucional<sup>29</sup> de los municipios que participaron en PROCIDADES y de los que conforman el resto de los municipios de tamaño mediano se desprende que aquellos cuyos préstamos fueron aprobados se cuentan entre los de mayor capacidad. Según entrevistas con funcionarios de la SEAIN, en diciembre de 2007, el universo de municipios (que ya estaba bien definido en aquel entonces) se había constituido por medio de un proceso de selección “perverso”: se incluyeron los municipios de rápida respuesta y los de mayor capacidad institucional. Hay una fuerte correlación entre esas dos dimensiones, ya que los municipios de mayor capacidad institucional suelen ser los que pueden responder más rápidamente. Asimismo, esos municipios tienden a concentrarse en las zonas más prósperas del país, en que el índice de desarrollo humano es, en promedio, más alto. Además de ser los que suelen proponer un préstamo, los municipios más sólidos son los que tienen mayores probabilidades de cumplir los requisitos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, y de conseguir que el préstamo se apruebe y se desembolse. Dadas las complejidades del proceso de ratificación y sus múltiples requisitos, muchos municipios abandonaron el proceso crediticio antes de que pudieran concluirse las etapas de aprobación, elegibilidad y desembolso. Una vez más, se observa que los que consiguieron completar el proceso son los de mayor capacidad institucional.





# 3 El Mecanismo Crediticio

## A. JUSTIFICACIÓN

**PROCIDADES se creó en respuesta a la demanda de Brasil y para acrecentar la pertinencia del BID en el país. Brasil propuso por primera vez la posibilidad de trabajar directamente a nivel municipal en proyectos de infraestructura al Banco Mundial, que decidió retirarse tras varios proyectos por considerar que el costo de las operaciones era demasiado alto. Entre 2007 y 2008, el Banco Mundial aprobó seis préstamos a municipios más pequeños por montos de US\$16 millones en promedio. Después de 2009 se aprobaron muy pocos préstamos municipales y, por lo general, sus montos fueron muy superiores a los de PROCIDADES (Costa et al, 2014)<sup>30</sup>. El BID, por su parte, decidió satisfacer la demanda del país diseñando un mecanismo dirigido específicamente a los municipios que a su vez reduciría los costos de transacción.**

Apoyándose en la experiencia acumulada en el desarrollo urbano a nivel municipal, el Banco identificó acertadamente los principales desafíos para la puesta en marcha del mecanismo crediticio PROCIDADES: falta de capacidad institucional y altos costos de transacción a nivel de los municipios. En primer lugar, el trabajo a nivel subnacional suponía lidiar con entidades cuyos niveles de capacidad institucional y gerencial eran muy heterogéneos. La mayor parte de los municipios no tenía ninguna experiencia anterior con donantes internacionales, o sus prácticas financieras y de adquisiciones. Además, este segmento de clientes es más propenso a las conmociones ocasionadas por cambios de personal que redundan en pérdida de memoria institucional (sobre todo, cuando se produce un cambio de gobierno). Por último, debido a la falta de disciplina de los municipios en el ámbito de la planificación, sus horizontes de planificación eran a muy corto plazo y obedecían principalmente al ciclo político del alcalde. Puesto

que PROCIDADES tenía por objetivo focalizar a clientes más pequeños, de menos capacidad y en zonas menos asequibles, se preveía que en relación con el cliente federal los gastos de preparación y supervisión serían mayores.

Para hacer frente a esos desafíos, el Banco propuso estrategias para reducir los costos de transacción y simplificar la preparación y supervisión, al tiempo de brindar el apoyo necesario a municipios frágiles. Se preveía que esas medidas de mitigación surtirían efecto porque, si bien las necesidades de los clientes eran diferentes, previsiblemente los proyectos de PROCIDADES podrían en gran medida estandarizarse. Concretamente, el Banco adoptó el siguiente enfoque para reducir el costo de las operaciones:

- **Descentralización seguida por delegación de la facultad de aprobación.** El mecanismo crediticio estableció la descentralización de la preparación de proyectos en la Representación, medida que se preveía reduciría significativamente el costo de las misiones e incrementaría la proximidad al cliente, permitiendo realizar una supervisión sin un aumento de los costos. Es importante recalcar que PROCIDADES se aprobó antes de la realineación y, por lo tanto, su enfoque de descentralización fue bastante innovador. Asimismo, puesto que el personal de la Representación rendía cuentas al Representante, la descentralización facilitó una mayor coordinación entre los diferentes especialistas (agua y saneamiento, transporte, desarrollo urbano), pero ese tema no fue motivo de mayor preocupación. Según estimaciones, esas medidas reducirían los costos de preparación en 43%<sup>31</sup>. Además de la descentralización, en la propuesta del mecanismo crediticio se disponía que el Presidente del Banco autorizaría los proyectos directamente<sup>32</sup> (delegando en la Representación la aprobación del informe de proyecto), sosteniéndose que, en vista de la experiencia anterior del Banco en proyectos de desarrollo urbano en Brasil, la Administración ya contaba con suficiente capacidad para asumir esta responsabilidad. Se preveía que esa medida reduciría considerablemente el tiempo de aprobación de los proyectos de PROCIDADES.
- **Contratación de proveedores de asistencia técnica.** PROCIDADES propuso reducir los costos mediante la contratación de proveedores locales de asistencia técnica a los municipios durante las fases de preparación y ejecución de los proyectos. Esta iniciativa se lanzó tras la exitosa experiencia con los proyectos Paraná Urbano I y II<sup>33</sup>, en que el BID trabajó con la entidad estatal de desarrollo urbano (Paranacidade). La idea era aprovechar la pericia de esas entidades, sobre todo en las fases de preparación, evaluación y ejecución de las operaciones. Se preveía que aportarían no solo sus conocimientos en el ámbito del desarrollo urbano sino también y, más importante, la experiencia indispensable de haber administrado proyectos y trabajado con una institución multilateral.
- **Tercerización de la supervisión de proyecto.** A fin de ayudar a contener los costos, el mecanismo crediticio preveía contratar a la CEF como proveedor de asistencia técnica para que se encargara de la supervisión y evaluación de los proyectos. Debido a su presencia en todo el país, podría realizar un estrecho seguimiento de

los proyectos en ejecución. Asimismo, la CEF contaba con una vasta experiencia en el financiamiento de proyectos urbanos y un largo historial de trabajo con el BID (por ejemplo, en el proyecto Habitar Brasil, anterior a PROCIDADES). Según previsiones, contratar a la CEF para que se encargara de supervisar los proyectos reduciría los costos de supervisión en 43%<sup>34</sup>.

- **Programa informático de gestión de proyectos.** PROCIDADES contemplaba crear un sistema de gestión informatizado para integrar a los municipios, las entidades proveedoras de asistencia técnica y el BID con el ánimo de ayudar a los municipios en la gestión de los proyectos y al Banco en las tareas de supervisión. Se preveía que el sistema se integraría directamente con el sistema del Banco. Aunque inicialmente el Banco subvencionaría su creación, una vez que el mecanismo crediticio financiara a un suficiente número de proyectos (unos 30), el respaldo del Banco dejaría de ser necesario. Aunque se preveía que todos los proyectos aprobados en el marco de PROCIDADES utilizarían dicho sistema, que reduciría los gastos de declaración de información y el seguimiento de los costos tanto para los proyectos como para el Banco, su adopción no fue obligatoria<sup>35</sup>.
- **Fortalecimiento institucional.** El fortalecimiento institucional, un importante elemento de PROCIDADES, tuvo por objetivo dejar de lado el enfoque de satisfacer las necesidades en un ámbito específico para adoptar, en su lugar, un enfoque holístico de desarrollo urbano a nivel del municipio. La idea subyacente era que, a través de ese componente, PROCIDADES se convertiría en un mecanismo de transmisión de la capacidad que prepararía a los municipios a trabajar más eficazmente en intervenciones de desarrollo urbano<sup>36</sup>. Por lo general, el fortalecimiento institucional no era parte de las cartas consulta presentadas a la SEAIN, pero el Banco lo exigió en todos los proyectos que financió. Además, el BID logró obtener cofinanciamiento de la Unión Europea (UE): €7,3 millones para financiar actividades de coordinación y preinversión de PROCIDADES, el fortalecimiento de asociaciones municipales y capacitación<sup>37</sup>.

Otra de las principales características del mecanismo crediticio, la opción de trabajar en moneda local, fue un requisito del Gobierno de Brasil. Habida cuenta de la limitada experiencia de los municipios con el endeudamiento en moneda extranjera, al Gobierno de Brasil le preocupaba la posibilidad de un descalce de monedas que pudiera exigir la ejecución de la garantía soberana. Por lo tanto, en el marco de PROCIDADES, se dispuso que el Banco utilizaría el método innovador de desembolsar recursos en reales brasileños a través de la Facilidad en Moneda Local. Como en esa época el Banco no podía colocar bonos o asumir exposiciones crediticias en los mercados nacionales, ni asumir el riesgo cambiario de conceder crédito o efectuar desembolsos en reales, habría tenido que colocar instrumentos de canje en el mercado. Los préstamos seguirían aprobándose en dólares estadounidenses, pero con la autorización del Gobierno de Brasil los municipios podían solicitar los desembolsos en reales brasileños o la conversión del saldo restante a moneda local, de conformidad con las directrices del mecanismo crediticio (véase el Recuadro 3.1).

### RECUADRO 3.1 MONEDA LOCAL

Según la propuesta de PROCIDADES, el Banco brindaría financiamiento en reales brasileños en los casos en que la moneda estuviese disponible a través de diferentes mecanismos (canjes o bonos) y cuando hubiera mecanismos para que el mercado absorbiera el riesgo cambiario. Las tasas de interés de los desembolsos en moneda local aplicadas a las operaciones de PROCIDADES estaban vinculadas a la tasa LIBOR y al índice de precios al consumidor de Brasil, y en ese entonces eran más altas que las tasas de interés de los desembolsos denominados en dólares.

A diferencia de los desembolsos denominados en dólares, el financiamiento en reales se ajustaba a las condiciones del mercado en el momento de realizarse cada transacción. Por consiguiente, cada desembolso en reales estaba sujeto a condiciones financieras propias y a un período de amortización que podía variar con respecto a lo establecido en el contrato de préstamo original.

Los desembolsos en moneda local para las operaciones de PROCIDADES debían cumplir las siguientes condiciones: (i) los desembolsos se realizarían cuatro veces al año; (ii) el monto mínimo agregado (para los municipios participantes en conjunto) era de US\$3 millones; (iii) de no alcanzarse este monto, se esperaría hasta la próxima fecha de desembolso; (iv) el reembolso o reintegro de los préstamos también estarían sujetos al mismo monto mínimo global de US\$3 millones.

*Nota:* Basado en el documento RE-355, Anexo I.

## B. CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS

El análisis realizado por OVE de los logros y costos del proyecto tuvo en consideración algunos de los indicadores señalados en la propuesta de PROCIDADES. Dichos indicadores incluyeron el número de proyectos aprobados durante la vigencia del mecanismo crediticio, los costos de preparación e implementación, así como el tiempo de preparación e implementación. Muchos de los otros indicadores señalados no son indicadores SMART o dejaron de emplearse tras la adopción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo. Además, OVE tomó en cuenta otros indicadores que consideró pertinentes para el presente análisis.

PROCIDADES logró incrementar la exposición crediticia del Banco a nivel municipal. Desde principios de los años noventa hasta la aprobación de PROCIDADES, el Banco aprobó solo 13 préstamos municipales, todos a municipios grandes. En el marco de PROCIDADES, se aprobaron 22 préstamos en aproximadamente la mitad del tiempo. El Banco también aprobó otros 14 proyectos municipales que posiblemente se concretaron gracias a los esfuerzos de mercadeo emprendidos en torno a PROCIDADES. Además, PROCIDADES creó la posibilidad de trabajar directamente con municipios de tamaño mediano<sup>38</sup>. No obstante, el Banco no logró tanto como había previsto inicialmente y distó mucho de alcanzar la meta de 34 proyectos en 2009 por un valor de US\$800 millones. De hecho, el nivel alcanzado fue muy inferior al límite del mecanismo crediticio.

PROCIDADES no logró, sin embargo, reducir los costos operativos mediante las estrategias de mitigación enunciadas en la propuesta del mecanismo crediticio. Pocas de las estrategias de mitigación funcionaron conforme a lo programado y, en consecuencia, PROCIDADES no logró reducir los costos de transacción del Banco. La descentralización de la preparación de los proyectos, el aspecto innovador más exitoso de PROCIDADES, se empleó más adelante como referente para la realineación. Los proyectos emprendidos a través de PROCIDADES se diseñaron y se ejecutaron en su integridad en la Representación en Brasil. No obstante, con respecto a otras medidas de mitigación adoptadas en el marco de PROCIDADES, se observó lo siguiente:

- **Delegación de la facultad de aprobación.** Tras las discusiones del Directorio, se decidió que los 10 primeros proyectos de PROCIDADES se aprobarían por procedimiento corto, no por decisión del Presidente como se había propuesto en la operación BR-L1043. Posteriormente, se delegaría en el Presidente la facultad para aprobar proyectos por un valor de hasta US\$50 millones. No obstante, la Administración nunca ejerció la delegación de esa facultad. Con la adopción del nuevo ciclo de proyectos, las ventajas de la delegación de la facultad de aprobación perdieron importancia.
- **Tercerización de la supervisión de proyecto.** A pesar del acuerdo marco suscrito con la CEF en 2007, el BID dejó de contratar sus servicios debido a los pobres resultados obtenidos en dos contratos de supervisión de Campo Grande y Toledo. Se han señalado muchos motivos para explicar el fracaso de la asociación entre el Banco y la CEF. En primer lugar, como se indicó en el documento RE-398, “el convenio con la CEF fracasó, debido a que los recursos fueron limitados y que la escala que pudo aportar el Banco fue reducida”. Segundo, el enfoque de la CEF en torno a la supervisión de proyectos, basada en los parámetros técnicos de los proyectos de infraestructura, difirió radicalmente del enfoque del Banco que se centra en objetivos de desarrollo<sup>39</sup>. Por último, la reducción prevista de los costos no se materializó ya que el especialista del Banco tuvo que intervenir constantemente.
- **Contratación de entidades proveedoras de asistencia técnica.** Los proyectos de PROCIDADES se dividieron inicialmente en grupos para la contratación de entidades proveedoras de asistencia técnica. Al final, solo cuatro grupos se presentaron a licitación y abarcaron los municipios de Piracicaba, Santa María, Serra, (consorcio PBLM-AMPLA); Itajaí (con Paranacidades); João Pessoa, Recife, São Luis, Distrito Federal (TC/BR), y Barra Mansa, Passo Fundo y São João do Meriti (FEPESUL). Más de la mitad son municipios cuyos proyectos nunca fueron aprobados. Poco después, el modelo de contratación de entidades proveedoras de asistencia técnica se abandonó. Los contratos con esas entidades, con la salvedad de Paranacidades, no se renovaron o se cancelaron. Se determinó que el modelo presentaba dos problemas: (i) las entidades proveedoras de asistencia técnica, exceptuando nuevamente Paranacidades, no contaban con la pericia necesaria y su desempeño era deficiente de acuerdo con los parámetros del Banco; y (ii) el costo de contratar empresas para

la preparación y supervisión de proyectos resultó muy elevado porque, en el régimen tributario brasileño, las empresas consultoras pagan impuestos proporcionalmente más altos que los consultores independientes. Por consiguiente, el BID volvió a adoptar el modelo original de contratación de consultores, quienes en la mayoría de los casos habían trabajado anteriormente con el Banco.

- **Programa informático para la gestión de proyectos.** El Banco tardó demasiado en formular la propuesta para la creación del programa informático. Al final, se contrató a la empresa SOFTPLAN en septiembre de 2008, cuando un gran número de proyectos ya habían sido aprobados. En consecuencia, surgieron algunos problemas. En primer lugar, el programa no estaba listo cuando algunos municipios empezaron a usarlo, y fue necesario ir ajustándolo, lo cual creó confusión, especialmente en los municipios de baja capacidad. Segundo, en el contrato con SOFTPLAN se supuso un alto nivel de demanda que nunca se materializó, ya que las metas de PROCIDADES se sobreestimaron por un amplio margen. Ello redundó en mayores costos para el Banco, que se hizo cargo de subvencionar el programa informático hasta que 30 municipios lo adoptaron. Asimismo, aunque la versión final del programa resultó ser eficaz para la gestión de proyectos<sup>40</sup>, se volvió obsoleta frente a los sistemas del Banco, que cambiaron con el tiempo. Por lo tanto, utilizar el programa en la preparación de los informes al Banco no representaba una gran ventaja para los municipios, y era poco probable que los nuevos municipios de PROCIDADES lo adoptaran.
- **Fortalecimiento institucional.** Todos los proyectos aprobados en el marco de PROCIDADES incluyeron un componente de fortalecimiento institucional, y ese componente se analiza en la siguiente sección. Con respecto a la operación de cooperación técnica suscrita con la UE, el principal hallazgo fue que no benefició a los proyectos de PROCIDADES. Debido a los cambios de gobierno, la operación se trasladó a otra división del Ministerio de Planificación. Ello dio lugar a un desacuerdo con respecto al uso de los recursos, y finalmente a la cancelación de la operación tras haberse desembolsado apenas el 32% de los recursos. Asimismo, al modificarse las prioridades del Gobierno de Brasil, los recursos se destinaron a capacitación y solo en menor medida a actividades de preinversión. La evaluación de la operación de cooperación técnica apunta a que los resultados fueron muy positivos, pero ninguno guarda relación con PROCIDADES.

Otro aspecto innovador de PROCIDADES que nunca se materializó fue el uso de la moneda local (véase el Recuadro 3.1). El Banco desplegó considerables esfuerzos para aprobar la solicitud del Gobierno de Brasil, pero al final ninguno de los municipios optó por emplear la moneda local. Para los municipios, convertir el préstamo en reales habría exigido hacer frente al complejo mecanismo diseñado por el Banco, pero al mantenerlo en dólares estaban obligados a asumir el riesgo cambiario, situación con la que se sentían relativamente cómodos. Dadas las fluctuaciones del tipo de cambio durante ese período, algunos municipios se beneficiaron de haber obtenido un préstamo en dólares, en tanto que otros declararon haber registrado pérdidas.



No obstante, los municipios subrayaron el gran diferencial de tasa de interés entre el financiamiento del BID y el de otras fuentes de financiamiento, señalando que el del BID era hasta cinco veces más barato.

Al no materializarse algunas de las innovaciones de PROCIDADES, tampoco se lograron las reducciones previstas en el tiempo de preparación. De hecho, según la propuesta del mecanismo crediticio, “el esquema de procesamiento y aprobación propuesto redundaría en una simplificación del proceso de revisión que disminuirá el tiempo de procesamiento de las operaciones y el costo que significa su paso por los diferentes comités en términos de horas/persona dedicadas a su revisión y el costo de los servicios logísticos prestados por la Secretaría”. En el Cuadro 3.1 se comparan el tiempo de preparación<sup>41</sup>, el tiempo transcurrido entre la aprobación y la elegibilidad, así como el tiempo entre la elegibilidad y el primer desembolso de los proyectos de PROCIDADES con respecto a los de otros grupos de proyectos. Lo primero que cabe señalar es que, desde 2007, ha habido una pequeña reducción en el tiempo de preparación en Brasil que probablemente guarda relación con el lanzamiento del nuevo ciclo de proyectos en 2007. En promedio, los préstamos de PROCIDADES son los que más tardaron en prepararse —casi nueve meses más que el promedio de otros préstamos a municipios brasileños en el periodo analizado— y en alcanzar la elegibilidad. Las comparaciones con los promedios de proyectos en el país o de desarrollo urbano en la región revelan discrepancias incluso mayores <sup>42</sup>.

CUADRO 3.1. TIEMPO PROMEDIO DE PREPARACIÓN, ELEGIBILIDAD Y PRIMER DESEMBOLSO  
(EN MESES)

Tipo de préstamo	Tiempo de preparación	Tiempo transcurrido entre la aprobación y la elegibilidad	Tiempo transcurrido entre la elegibilidad y el primer desembolso
Préstamos de PROCIDADES	35,2	16,6	3,4
Préstamos a municipios brasileños entre 2007 y 2014 que no se realizaron por medio de PROCIDADES	26,5	14,5	2,8
Préstamos a Brasil aprobados entre 2000 y 2006	27,5	15,0	4,0
Préstamos a Brasil aprobados entre 2007 y 2014	24,9	13,6	3,0
Préstamos de desarrollo urbano aprobados entre 2000 y 2006	25,4	12,4	1,8
Préstamos de desarrollo urbano aprobados entre 2007 y 2014	26,9	12,5	2,4

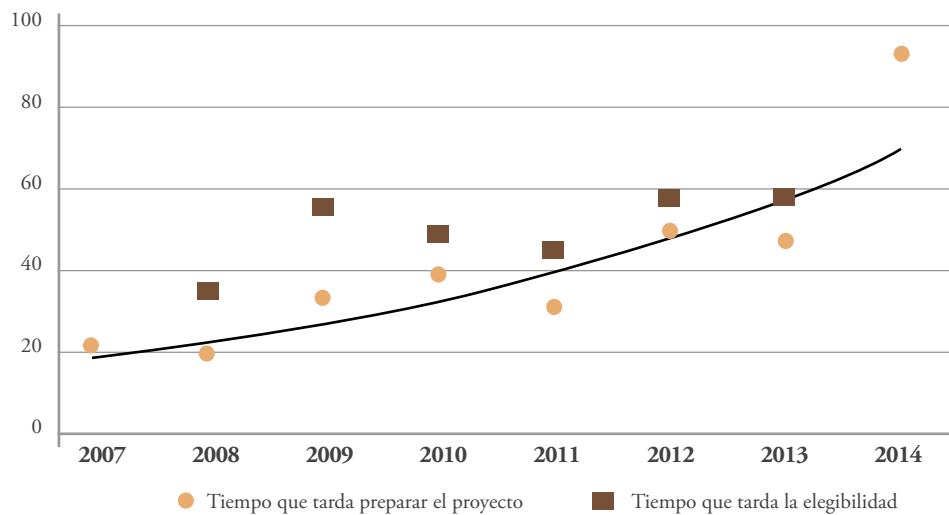
Fuente: Sistemas internos de información del BID.

El tiempo transcurrido entre la aprobación de la propuesta de la COFIEX y la aprobación del BID fue de 35,2 meses en promedio<sup>43</sup>; esta demora parece deberse en gran medida a cambios políticos. En el Gráfico 3.1 puede constatar el gran aumento del tiempo de preparación a lo largo de los años, lo cual no es de sorprender si se considera que

todos los municipios presentaron sus cartas consulta más o menos al mismo tiempo<sup>44</sup>. Los motivos que dan lugar a resultados tan heterogéneos parecen guardar relación con los ciclos políticos de los municipios<sup>45</sup>. Las elecciones municipales más recientes en Brasil tuvieron lugar en 2004, 2008 y 2012. Ello significa que la mayor parte de los municipios presentaron sus solicitudes de préstamo a la COFIEX poco después de que los nuevos alcaldes asumieran sus funciones en 2005. Toledo, el municipio con el tiempo de preparación más corto y el plazo transcurrido hasta la elegibilidad, reeligió su alcalde, de modo que la continuidad del proceso fue perfecta<sup>46</sup>. Análogamente, Belford Roxo, con la menor capacidad institucional, mantuvo un diálogo muy fluido con el Banco y la SEAIN desde un inicio, lo que explica su breve período de aprobación. En el Gráfico 3.2 puede apreciarse que los proyectos de municipios en que el partido político cambió en 2008 tardaron más tiempo en promedio, ya que en muchos casos ciertos aspectos del proyecto tuvieron que renegociarse<sup>47</sup>.

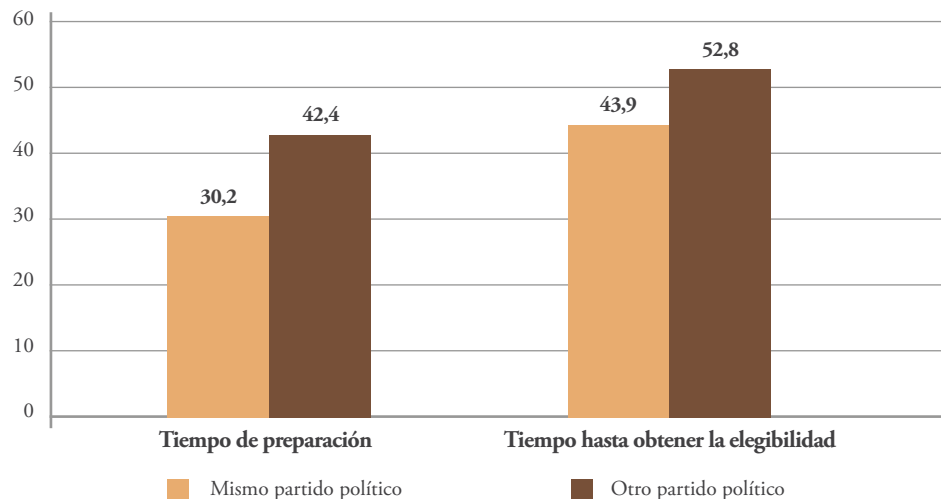
**Gráfico 3.1**  
Tiempo promedio de  
preparación, por año de  
aprobación

*Fuente:* Sistemas internos  
información del BID.

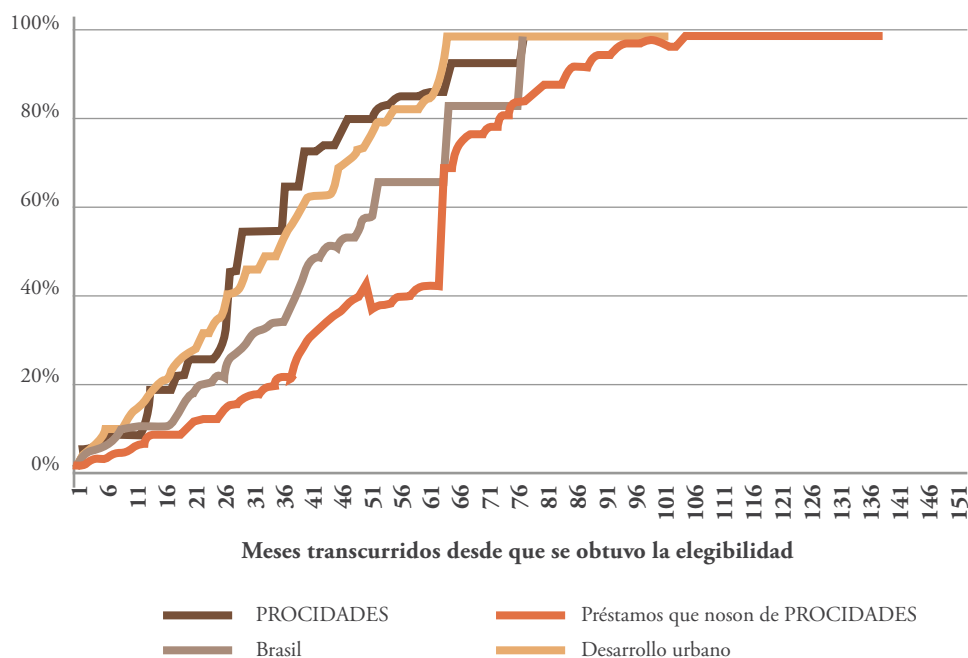


**Gráfico 3.2**  
Tiempo promedio de  
preparación, con y sin cambio  
del partido político en el  
poder entre 2004 y 2008

*Fuente:* Sistemas internos  
información del BID y Tribunal  
Superior Electoral



La velocidad con que se desembolsan los préstamos de PROCIDADES es similar al promedio de otros préstamos de desarrollo urbano de la región (véase el Gráfico 3.3). Los préstamos de PROCIDADES tardan un poco más en desembolsarse. No obstante, la discrepancia es pequeña y puede atribuirse a que son para municipios, lo cual no es la norma en los proyectos de desarrollo urbano en otros países de la región. Esta menor velocidad es de prever ya que los otros préstamos de inversión se conceden a gobiernos federales y estatales, contrapartes mucho más sólidas. De hecho, cuando se comparan con todos los préstamos municipales, los de PROCIDADES parecen haber tenido un mejor desempeño. No obstante, este análisis debe interpretarse con cautela ya que el período considerado difiere en cierto modo. Es posible que este resultado se deba a la inclusión de otros préstamos municipales aprobados desde 2000 para poder alcanzar un número razonable de préstamos y efectuar la comparación<sup>48</sup>. Algunos de los principales desafíos en la ejecución de los préstamos de PROCIDADES son problemas que suelen surgir en proyectos de desarrollo urbano, sobre todo cuando se trabaja en zonas pobres (véase el Recuadro 3.2). Cuando los préstamos de PROCIDADES se comparan con los otros préstamos en Brasil durante el mismo periodo (2007-2014), y se excluyen los que se concedieron en apoyo de reformas de política y operaciones del sector privado, se observa que su desempeño fue muy superior. Es probable que ello se deba a que los préstamos de PROCIDADES se concentran en las regiones sur y sureste del país.



**Gráfico 3.3**

Tiempo que tardan en desembolsarse los préstamos de PROCIDADES, en relación con otros préstamos

### RECUADRO 3.2 EJEMPLOS DE DESAFÍOS EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE PROCIDADES

Los motivos por los que se retrasó la ejecución variaron según el proyecto. Algunos retrasos y desafíos de ejecución parecen haber sido los que surgen habitualmente en proyectos de desarrollo urbano, sobre todo en zonas pobres, en tanto que otros fueron característicos de lo que sucede cuando se trabaja con municipios más pequeños. A continuación se describen algunas de las principales causas de los desafíos que surgieron en los proyectos de PROCIDADES.

- **Vandalismo y falta de identificación con el programa cuando la infraestructura está ubicado en comunidades pobres.** En los dos parques de Catanduva y Orla Ferroviária en Campo Grande, la sostenibilidad de las inversiones está comprometida. En Vitoria, el problema fue más grave y afecta la probabilidad de poder terminar la infraestructura, ya que en muchos casos se robaron materiales.
- **Reasentamientos.** Aunque los préstamos de PROCIDADES parecen haber manejado mejor los reasentamientos que otros proyectos del Banco, los proyectos que contemplaban reasentamiento siguieron experimentando dificultades para abordar este tema. Los retos guardaron relación con la expropiación, sobre todo en zonas en que la tierra urbana es escasa. En Curitiba, el hecho de que el gobierno logró expropiar una gran superficie (suficiente para 75 hogares) que pertenecía a un solo propietario simplificó la ejecución. Pero no ha sucedido lo mismo en otros proyectos: en Manaus, por ejemplo, surgieron problemas precisamente porque el gobierno no pudo expropiar una gran propiedad que está frenando el proyecto. Procurar que la población participe parece ser una estrategia exitosa para vender el proyecto y promover la identificación de la comunidad con el proyecto.
- **Aspectos de economía política.** A veces ocurre que si bien la inversión en infraestructura desfavorece a algunos beneficia al conjunto de la comunidad. Si no se atiende adecuadamente a dichos grupos concretos desfavorecidos pueden producirse alborotes y demoras, como sucedió en el caso del corredor de infraestructura de la Avenida Julio Castilho en Campo Grande. La avenida era angosta y de mucha actividad comercial y la construcción de la nueva infraestructura eliminaría los espacios de estacionamiento en la calle. La asociación local de comerciantes logró que interviniera el alcalde, lo cual creó alborotes y demoras. Concretamente en comunidades pequeñas, en que el alcalde está más expuesto a grupos de presión, es importante poder aislar la decisión técnica óptima del poder político.
- **Cambios de gobierno y riesgo político.** Pese a que los alcaldes habían cambiado, en la mayoría de los proyectos visitados los riesgos políticos no se materializaron. Cuanto más pequeña sea la jurisdicción, mayor la probabilidad de que el poder político desee interferir en la ejecución del proyecto. En algunos casos, el BID ejerció una importante función contactando a los nuevos funcionarios para explicar el proyecto (vender el proyecto) al nuevo gobierno y velar por que no se produjeran cambios en el equipo técnico del organismo ejecutor. No obstante, el caso de Belford Roxo fue muy diferente. El proyecto avanzó satisfactoriamente hasta después de las elecciones en 2012 cuando se reemplazó al coordinador del organismo ejecutor. Este cambio y varios problemas que se presentaron con las empresas a cargo de la construcción dieron lugar a que el diálogo con el Banco y la SEAIN se deteriorara.

La realineación del Banco redujo la ventaja comparativa de PROCIDADES en relación con la de otros préstamos del BID<sup>49</sup>. Aunque la realineación podría haberse inspirado en algunas de las ideas plasmadas en PROCIDADES, la realineación en sí redujo algunas de las ventajas comparativas del mecanismo crediticio al hacer extensivas muchas de las innovaciones a toda la institución. Al respecto, cabe citar el ciclo de proyectos de PROCIDADES, cuyas reducciones en términos de tiempo (incluido el procedimiento corto) son en la actualidad relativamente pequeñas en comparación con las de proyectos no financiados con recursos de PROCIDADES. Asimismo, la realineación aminoró gravemente una de las principales ventajas de PROCIDADES: su enfoque multisectorial. Tras la realineación, la coordinación entre las divisiones se volvió, paradójicamente, más difícil<sup>50</sup>. En el nuevo contexto, el mecanismo crediticio y sus costos se asignaron a la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM)<sup>51</sup>. Los especialistas en transporte y agua —que hasta entonces rendían cuentas al Representante— se vieron obligados a cambiar de división si querían seguir trabajando en PROCIDADES. La cooperación también se volvió más difícil.

El Gobierno de Brasil impuso varias restricciones que también afectaron la viabilidad de PROCIDADES. Debido al tope que el gobierno aplicó al tamaño de los préstamos, el Banco terminó asumiendo un gran número de proyectos muy pequeños que, como se explicó en la sección anterior, tuvieron un alto costo operativo por cada dólar aprobado. Asimismo, la insistencia de que los costos se repartieran equitativamente redujo el atractivo de estos préstamos para los municipios que tenían que aportar la mitad de los recursos, e incrementó los incentivos para otorgar préstamos pequeños.

Desde el punto de vista de los municipios, PROCIDADES tenía algunas desventajas: (i) su largo proceso, que tardaba más de dos años para pasar de la etapa de diseño (carta consulta) a la elegibilidad<sup>52</sup>; (ii) los limitados recursos disponibles para financiar preinversiones (iii) la creciente disponibilidad de otras fuentes de financiamiento más atractivas y (iv) el requisito de repartición de los costos. El largo (y costoso) proceso de aprobación y elegibilidad no se ajusta a la economía política de los municipios, cuyos ciclos políticos suelen ser más cortos: una vez que el proyecto ha terminado de prepararse y se ha alcanzado la elegibilidad, el alcalde y por consiguiente las prioridades cívicas pueden haber cambiado. La reducida capacidad de planificación a nivel municipal se vio exacerbada por la falta de recursos de preinversión. Asimismo, el mecanismo crediticio tuvo que competir con otras fuentes de financiamiento, principalmente la Corporación Andina de Fomento (CAF)<sup>53</sup> y el gobierno federal.

El efecto en sí que las fuentes alternativas de financiamiento tuvieron sobre PROCIDADES no es evidente. En 2007, la CAF aprobó una línea de crédito de US\$200 millones para los municipios en el marco del Programa de Apoyo a Gobiernos Municipales. El éxito de esta línea de crédito, que logró comprometer todos sus recursos llegado 2009, dio lugar a la aprobación de una segunda línea de crédito<sup>54</sup>. La única duplicación de financiamiento con PROCIDADES fue en el municipio de Manaus, que aprobó un préstamo de la CAF de US\$75 millones en 2008. Los

préstamos de la CAF son más caros, pero son a largo plazo y cuentan con un período de gracia de cinco años, y hay indicios de que a los funcionarios municipales a menudo les preocupa más la velocidad de desembolso que otras consideraciones financieras. Además, durante ese período, el gobierno puso en marcha un programa de gran alcance, llamado Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que proporcionó recursos gratuitos o muy subvencionados para inversiones en infraestructura municipal. En 2007, se implementó el PAC (2007-2010)<sup>55</sup> con R\$503.000 millones y, posteriormente, PAC Ciudades Históricas<sup>56</sup> (2009) con R\$133.100 millones, y PAC2 (2010-2014) con una focalización aún mayor en la inversión municipal y un volumen total de recursos comprometidos de R\$1,59 billones<sup>57</sup>. Es difícil determinar el efecto global de las masivas inversiones del PAC a nivel municipal. En algunos casos, este dinero “gratis” tuvo el efecto de desalentar el endeudamiento a través de PROCIDADES (como ocurrió en los casos de Recife y Nova Iguaçu, cuyos préstamos fueron cancelados); en otros, fueron un buen complemento que financió la contraparte estatal exigida (en Vitória, por ejemplo) reduciendo, de ese modo, los altos requisitos de repartición de los costos. Ello generó otras dificultades, principalmente relacionadas con el sistema de control externo. Concretamente, si el municipio decidía utilizar el PAC como contraparte de un préstamo del BID, se le exigía aplicar las normas de adquisiciones del BID, en lugar de las normas nacionales de adquisiciones (Ley 866). La falta de familiaridad con las reglas del BID suscitó ciertas objeciones de los tribunales estatales de cuentas (*Tribunal de Contas*).

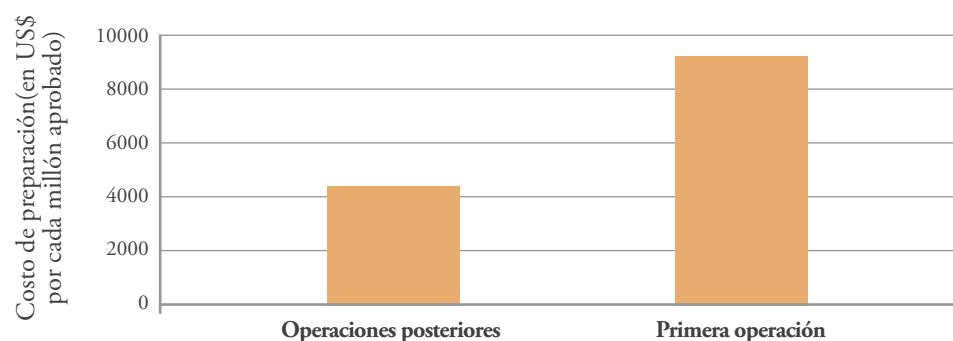
Al final, debido al aumento de los costos de transacción para el gobierno y el Banco, se perdió interés en el mecanismo crediticio. La aprobación de PROCIDADES en 2007 generó tanto una ola masiva de cartas consulta como un aumento del número de proyectos que administraría la SEAIN. Puesto que el proceso de aprobación dentro del Gobierno de Brasil es engorroso, la carga de trabajo de la SEAIN aumentó significativamente después de 2006. De hecho, en ese proceso intervinieron numerosas instituciones federales: la SEAIN, la Tesorería, la Secretaría de Finanzas, el Senado Federal y el Banco Central de Brasil. Asimismo, en vista de su larga duración, algunos requisitos, como la revisión de las cuentas municipales, terminan repitiéndose al menos tres veces durante el proceso. En consecuencia, el interés en el mecanismo crediticio para obtener préstamos pequeños empezó a disiparse.

### C. COSTOS

Con respecto a los costos de los proyectos aprobados en el marco de PROCIDADES, el análisis cronológico ya indica que fueron superiores a lo previsto. Al final de 2014, el costo total de los proyectos aprobados, incluidos los costos de preparación y supervisión, ascendía a US\$8,7 millones. Aunque en promedio el costo de preparación de los proyectos fue de un poco más de US\$200.000, cifra ligeramente inferior al promedio global de los proyectos de FMM del mismo período, el promedio de FMM incluye proyectos que no están relacionados con infraestructura y cuyo costo de preparación suele ser menor<sup>58</sup>. Además, el monto es considerablemente menor que el de la meta de US\$225.000. Los proyectos aprobados en los últimos tres años figuraron entre

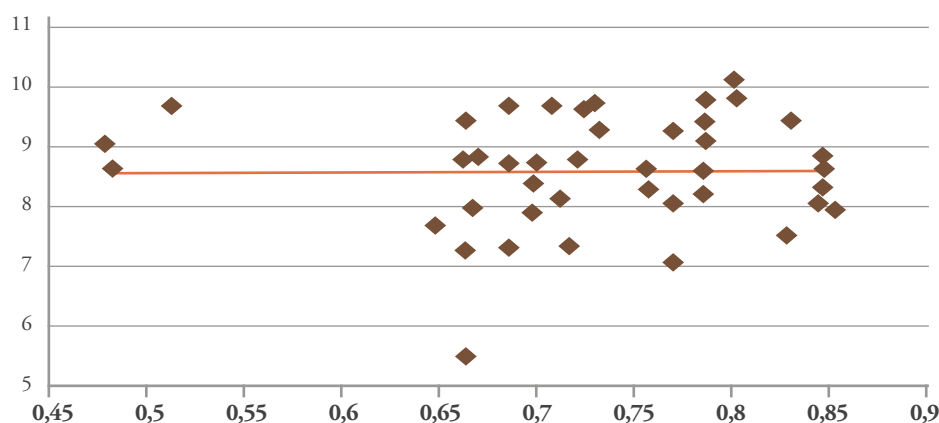
los proyectos más caros, lo cual es consonante con el hecho de que tardaron más en prepararse. Sin embargo, el costo promedio por millón aprobado es de US\$11.326<sup>59</sup>, monto sustancialmente mayor que el costo promedio de preparación de los proyectos del Banco, sobre todo en Brasil<sup>60</sup>. Asimismo, en promedio, el costo de preparación de los proyectos de PROCIDADES fue más del doble del de otros préstamos municipales otorgados en Brasil entre 2007 y 2014. Ello se explica principalmente por los montos de aprobación muy pequeños de los proyectos de PROCIDADES, tendencia a la que también contribuyó el tope de US\$50 millones que el gobierno aplicó a las operaciones individuales del mecanismo crediticio (no se dispone un monto mínimo).

El principal factor que contribuyó a los costos de preparación de estos proyectos fue el hecho de que casi todos los municipios de PROCIDADES eran clientes nuevos del BID. En realidad, trabajar con un cliente nuevo es uno de los pocos elementos que parece explicar por qué el Banco gasta aproximadamente el doble (por cada millón aprobado) en la primera operación que en etapas posteriores (véase el Gráfico 3.4). Por lo tanto, es posible que el costo de preparación relativamente alto de los préstamos de PROCIDADES también se deba a que el Banco estaba realizando operaciones en un mercado sin experiencia previa con bancos multilaterales. Curiosamente, el monto que el Banco invirtió en la preparación de proyectos parece haber guardado relativamente poca relación con la capacidad institucional del organismo ejecutor (véase el Gráfico 3.5), lo cual posiblemente explique por qué los consiguientes costos de ejecución fueron más altos más adelante.



**Gráfico 3.4**

**Costo de preparación y experiencia previa con el BID**



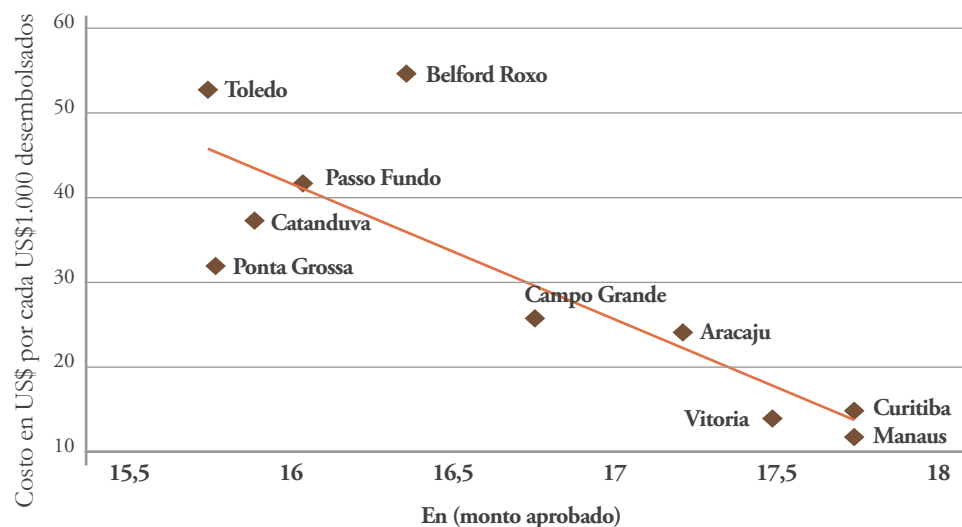
**Gráfico 3.5**

**Costo de preparación y capacidad institucional**

*Nota:* A fin de permitir un mayor número de observaciones, en este gráfico se incluyen todos los préstamos concedidos a municipios desde 2000.

El costo de supervisión promedio de PROCIDADES también es alto en relación con el monto desembolsado y está correlacionado con el monto aprobado. El costo de supervisión de los préstamos de PROCIDADES, asciende en promedio a US\$151 por cada US\$1.000 desembolsado, en tanto que el de los préstamos de inversión otorgados a Brasil durante el mismo período (excluidos los préstamos de PROCIDADES) es de solo US\$42 en promedio. Asimismo, hay evidencias que muestran una relación negativa entre el costo por desembolso y el monto aprobado (véase el Gráfico 3.6)<sup>61</sup>, es decir, es relativamente más caro supervisar préstamos más pequeños, ya que es probable que los desembolsos sean más pequeños.

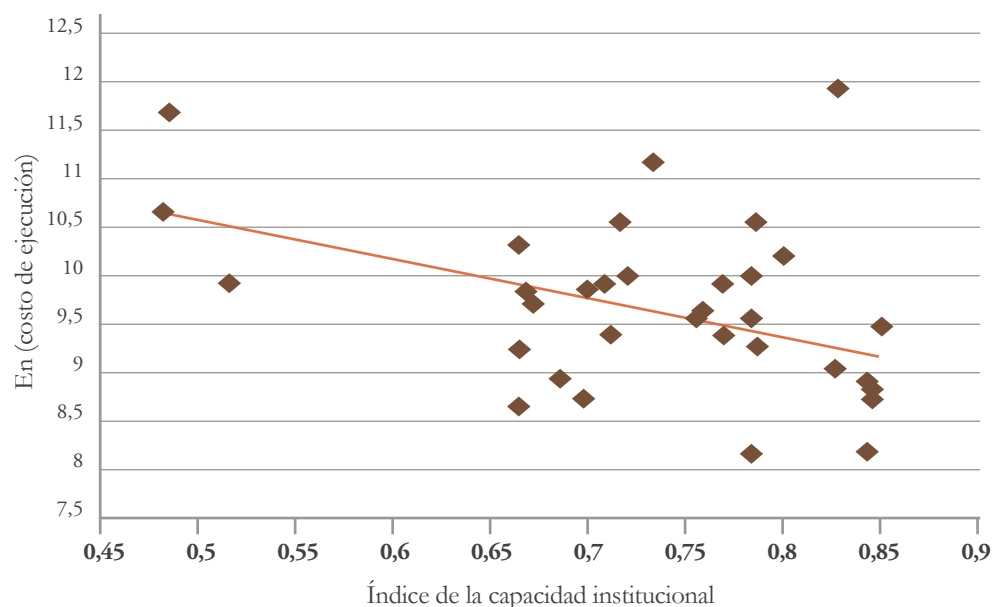
**Gráfico 3.6**  
Relación entre el costo  
por cada US\$1.000  
desembolsado y el monto  
aprobado del préstamo



El alto costo de supervisión por monto desembolsado parece obedecer más que todo a los préstamos aprobados recientemente. Los proyectos a favor de municipios en Brasil tienden a tardar más en alcanzar la elegibilidad. Todos los cargos aplicados al proyecto durante el período entre la aprobación y la elegibilidad, en que no se realizan desembolsos, tienen un efecto al principio de la ejecución del proyecto. Además, los proyectos en Cascavel, Novo Hamburgo y Brasilia, que fueron aprobados recientemente y que se han desembolsado en menos de un 3%, ya han acumulado costos de supervisión que exceden del total gastado en Toledo y Ponta Grossa, que son proyectos concluidos.

Asimismo, hay pruebas de que la capacidad institucional es un factor clave en los costos de supervisión. En el Gráfico 3.7 puede constatar la significativa relación negativa (desde el punto de vista estadístico) entre los costos de ejecución y la capacidad institucional<sup>62</sup>. Trabajar con municipios de menor capacidad (Belford Roxo, Cascavel<sup>63</sup> y Catanduva) genera costos de ejecución que ascienden en promedio a unos US\$41.000 por cada millón desembolsado. Por otra parte, trabajar con los municipios más capaces, como Curitiba, conlleva costos de ejecución de unos US\$7.000 anuales en promedio. Además, cuando la operación es la primera que se realiza en el municipio, el costo de ejecución también es significativamente más alto (en un 50%), pero la significancia estadística de esa relación es solo marginal.





**Gráfico 3.7**  
Capacidad institucional y  
costos de ejecución

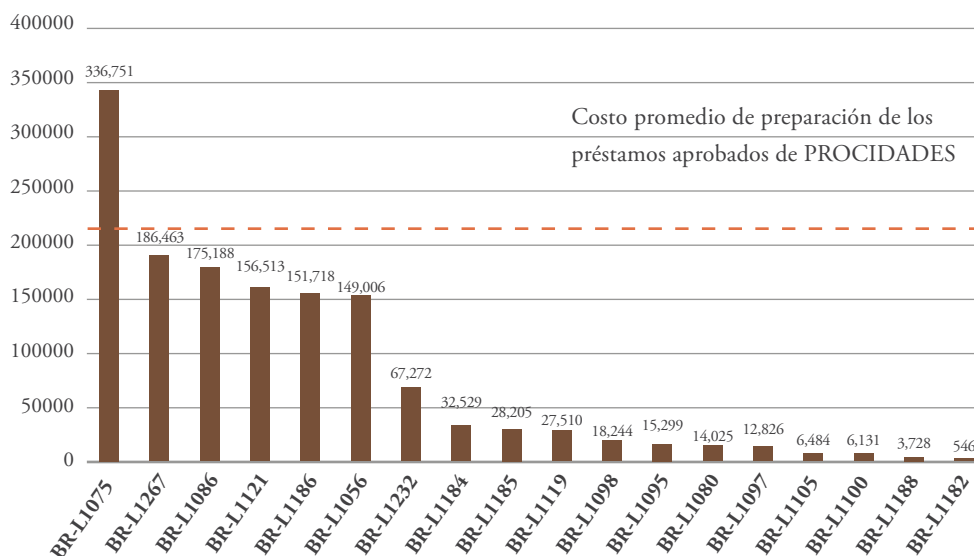
El hecho de que PROCIDADES generó un gran número de proyectos que nunca se aprobaron incrementó el costo total del mecanismo crediticio. El costo global de los proyectos en inventario alcanzó US\$1,39 millones (véase el Gráfico 3.8). Muchos de esos proyectos eran de bajo costo, lo cual indica que dejaron de prepararse en una etapa muy preliminar, lo cual no necesariamente está correlacionado con el número de años que el proyecto figuró en el inventario. No obstante, unos pocos proyectos estuvieron en preparación entre siete y nueve años, y algunos tuvieron costos de preparación superiores a los de proyectos aprobados. Uno de ellos, a favor del municipio Duque de Caxias, tuvo un costo de más de US\$335.000<sup>64</sup>. Según la autoevaluación, entre los principales motivos por los que no se siguió adelante con esos proyectos fueron su falta de cumplimiento de las condiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal y la posibilidad que tenían de obtener financiamiento de otras fuentes<sup>65</sup>. Además, hay pruebas de que el enfoque del Banco de no llevar adelante algunos de los proyectos en el inventario fue el acertado, ya que los municipios de ese grupo de proyectos tenían una capacidad institucional significativamente menor que la de municipios cuyos proyectos se aprobaron<sup>66</sup>. Como se explica en la siguiente sección, aprobarlos podría haber creado mayores costos de ejecución para el Banco.

Hasta la fecha, y excluido el costo de las operaciones de cooperación técnica, el costo global de PROCIDADES para el Banco ha sido de más de US\$12 millones<sup>67</sup>. Para calcular esta cifra fue necesario tener en cuenta todos los cargos al mecanismo crediticio marco (BR-L1043), el costo de preparar y ejecutar cada proyecto aprobado, el costo de los proyectos en el inventario, así como el costo del programa informático de gestión de proyectos que elaboró la empresa SOFTPLAN. A 2014, el costo del mecanismo crediticio únicamente ascendía a US\$2,26 millones, habiéndose alcanzado el gasto máximo en 2006, cuando se aprobó el mecanismo crediticio y se concluyó la mayor parte de la labor de crearla. El contrato con SOFTPLAN, por unos US\$800.000, se firmó en el segundo semestre de 2008.

**Gráfico 3.8**  
**Costo de preparación de los proyectos en inventario**

Fuente: Sistemas internos información del BID.

Nota: La fecha de referencia es el 31 de marzo 2015.



Sin embargo, el costo de PROCIDADES debe considerarse en relación con los beneficios que ha reportado. Los avances generados por PROCIDADES no solo se derivan de los proyectos aprobados, sino también de las lecciones aprendidas<sup>68</sup>, especialmente aquellas que pudieron extrapolarse y aplicarse a municipios fuera de Brasil (como plantea la propuesta de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles)<sup>69</sup> y de la mayor proximidad lograda entre el BID y los municipios brasileños<sup>70</sup>. Según datos publicados por la SEAIN a comienzos de 2014, más del 50% de los préstamos otorgados a los municipios procedieron del BID y la mayor parte se aprobó en el marco de PROCIDADES<sup>71</sup>. Además, las relaciones con los municipios se han ido solidificando con el tiempo, ya que estos —incluidos algunos que han cerrado o que están cerrando proyectos de PROCIDADES, como Campo Grande, Manaus y Aracaju— han aprobado nuevos proyectos con el BID. Ello indica que, más allá de las ventajas de los proyectos en sí, en algunos municipios el Banco logró generar capacidad que les permitirá seguir trabajando con los bancos multilaterales. Esos beneficios, sin embargo, no pueden cuantificarse fácilmente en valores monetarios.

Al no aplicarse algunas de las estrategias de mitigación los costos operativos aumentaron; sin embargo, es posible que su aplicación habría reportado ventajas para el Banco y algunos municipios. Debido a que el contrato con la CEF fracasó, los especialistas del Banco tuvieron que supervisar la ejecución de los proyectos. Además de incrementar los costos de supervisión para el Banco, ello creó una excesiva carga de trabajo para el poco personal del BID encargado de administrar PROCIDADES. Sin embargo, como se analiza en la siguiente sección, en algunos municipios la presencia del Banco ayudó a los organismos ejecutores a adoptar normas más acertadas en los proyectos, como por ejemplo brindar una mayor atención a las salvaguardias ambientales y sociales. Asimismo, los organismos ejecutores señalaron que la constante presencia de especialistas y consultores del BID<sup>72</sup> constituyó una fuente de aprendizaje y ofreció una forma de intercambiar experiencias. Por último, la supervisión directa incrementó

la visibilidad del Banco en dichos municipios, lo cual posiblemente explique en parte el aumento continuo que han registrado los préstamos municipales. Otro ejemplo de un efecto positivo imprevisto fue la tercerización de la asistencia técnica por medio de entidades proveedoras de asistencia técnica. La contratación de dichas entidades por parte del Banco fue un intento por acelerar la ejecución pero a expensas de reducir el efecto del Banco en la creación de capacidad institucional para la preparación y ejecución de proyectos. Una vez más, sin la ayuda de dichas entidades, el costo de preparación y ejecución de los proyectos habría recaído sobre el Banco y los municipios. Algunos municipios aprovecharon esa oportunidad para aprender y crear organismos ejecutores más sólidos y así sentar las bases para obtener nuevos préstamos del BID y otros organismos multilaterales<sup>73</sup>.





# 4 Los Proyectos

A fin de asegurar la pertinencia de los proyectos, el mecanismo crediticio PROCIDADES les exigía que formaran una parte integral de los planes estratégicos, de inversión o de desarrollo del municipio, y que fuesen una prioridad, definida generalmente en el plan maestro urbano. En la práctica, los planes maestros urbanos de los diferentes municipios se caracterizaron por distintos grados de desarrollo, y los préstamos de PROCIDADES no siempre pudieron estandarizarse como se había previsto<sup>74</sup>. De hecho, para que pudieran ajustarse a las necesidades de cada municipio en particular, los préstamos de PROCIDADES eran independientes, únicos en su género y con reducidas posibilidades de resultar mutuamente provechosos para diferentes municipios. Lamentablemente, el hecho de que todos estos proyectos se aprobaran a través del mismo mecanismo genérico no se tradujo en una mayor coordinación y cooperación entre un municipio y otro, ni en el ámbito técnico ni en el fiduciario. En algunos casos, los municipios intercambiaron información sobre la forma de preparar los términos de referencia, y algunos organismos ejecutores declararon haber visitado proyectos “modelo”, pero el intercambio provechoso de experiencias entre municipios fue muy limitado.

Pese a los problemas a nivel del mecanismo crediticio, los préstamos han permitido avanzar en la consecución de su objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población de los municipios beneficiarios. No obstante, su impacto real no puede cuantificarse. Como se indicó anteriormente, se han completado cinco proyectos





© OVE, 2015 y otros cinco han registrado un nivel de desembolsos considerable. La visitas sobre el terreno y los análisis documentales de OVE apuntan a que la calidad de vida de la población en esos municipios ha mejorado. Muchos de los municipios han logrado rehabilitar vecindarios enteros, incrementando el acceso a agua, servicios de saneamiento y electricidad en zonas necesitadas, creado superficies más grandes para esparcimiento, con parques y áreas verdes, y mejorado la movilidad (véase el Recuadro 4.1). No obstante, ninguno de los proyectos presentaba indicadores adecuados que revelaran con exactitud las mejoras generales en términos de calidad de vida, lo cual es un resultado complejo de medir. Entre los proyectos completados es posible observar algunas mejoras, cuantificadas con base en la percepción de la población (Toledo), el uso dado a los parques construidos (Catanduva y Campo Grande), la reducción del tiempo y el costo de los viajes (Campo Grande, Toledo) y el índice de la oferta de servicios públicos (Ponta Grossa).

En cuanto a productos, es posible observar que —entre los proyectos con altos niveles de desembolso— se ha hecho menos en el componente de capacidad institucional que en los otros. Passo Fundo parece ser el único proyecto en que las actividades vinculadas a capacidad institucional se llevaron a cabo antes que las otras actividades. Aunque Curitiba también ha logrado avances sustanciales en este componente, se han producido demoras, principalmente en el componente de mejoramiento de vecindarios, que confrontó los mayores retos como consecuencia del reasentamiento. En los proyectos que incluyeron un componente de movilidad, este fue el primero en concluirse, quizás porque es relativamente más fácil de ejecutar.

#### RECUADRO 4.1 CUANTIFICACIÓN DE LOS LOGROS DE LOS PROYECTOS PROCIDADES

La dificultad de evaluar el impacto de los proyectos PROCIDADES guarda relación con las complejas características que reúnen. El desarrollo urbano integrado incide en muchas dimensiones de la vida de las personas. Por lo tanto, cuantificar un mayor acceso a ciertos servicios, la reducción del tiempo de los viajes o incluso las mejoras logradas en zonas céntricas no sería suficiente para evaluar el impacto de estos proyectos. Además, si bien estos proyectos deberían haber intentado medir el impacto de trabajar en forma integrada, en sus matrices de resultados no figuran indicadores para evaluar ese aspecto y, de hecho, medirlo no es fácil.

Los préstamos aprobados en el marco de PROCIDADES incluyeron entre sus objetivos mejorar la calidad de vida de la población, salvo tres: São Luis, que tuvo por objeto respaldar la revitalización del centro histórico; Colatina, que procuró mejorar las condiciones ambientales y urbanas de la población; y Cascavel, cuya meta fue mejorar el espacio urbano. Entre los proyectos que tuvieron explícitamente por objetivo mejorar la calidad de vida, los indicadores propuestos variaron sustancialmente. Los indicadores más comunes son los siguientes: (i) el índice de calidad de vida, aunque el alcance de los índices de este tipo no es apropiado porque corresponden al conjunto de la ciudad, mientras que las intervenciones se destinaron a subgrupos; (ii) las encuestas de satisfacción, que no se definieron adecuadamente ni ayudarían probablemente a evaluar el impacto real de las intervenciones; (iii) los valores de la vivienda, que probablemente se vean afectados por muchas variables, más allá de la intervención; y (iv) el tiempo y el costo de transporte, que son indicadores estándar en los proyectos de movilidad.

La Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) está actualmente colaborando con los equipos de PROCIDADES en un intento por medir el impacto que tuvieron las intervenciones del mecanismo crediticio en función de los valores de la vivienda. En lugar de considerar únicamente las zonas de intervención, ese enfoque compara las zonas de las ciudades afectadas por PROCIDADES con otras zonas del mismo municipio utilizando una metodología de diferencia en la diferencia. Se trata de un enfoque indirecto, ya que los cambios en los municipios a lo largo del tiempo se deben a una serie de factores, no solo al efecto de PROCIDADES. Asimismo, las intervenciones de PROCIDADES son generalmente limitadas en comparación con el conjunto de necesidades de cada zona. Además, podrían ponerse algunos reparos a la metodología, en especial el número de observaciones.

La falta de indicadores cuantitativos limita la capacidad para evaluar el impacto real de PROCIDADES sobre la calidad de vida. Sin embargo, la entrega de los productos puede indicar que los habitantes de estos municipios gozan de algunos beneficios. En Belford Roxo, por ejemplo, el proyecto de saneamiento tuvo por objetivo conectar las casas a la planta de tratamiento en la ladera opuesta del río que pasa cerca del municipio; aunque las tuberías se instalaron, el sistema para conectarlas a la planta de tratamiento nunca se terminó. En consecuencia, las aguas negras se vierten directamente en el río. La construcción trajo consigo mejoras desde el punto de vista visual y olfativo, que se tradujeron en un aumento de la calidad de vida de la población beneficiaria, pero no redujo la contaminación fluvial.

Con respecto al componente de capacidad institucional, que fue obligatorio en todos los préstamos de PROCIDADES y tuvo por objeto promover las actividades de fortalecimiento institucional relacionadas con los componentes de inversión, los logros parecen ser desiguales y guardar relación con la capacidad municipal (véase el Recuadro 4.2). Este componente presentó gran heterogeneidad entre un municipio y otro. Alrededor del 75% de los proyectos incluyeron estudios, recopilación de datos y la creación de sistemas de seguimiento. Aunque muchos de los estudios diagnosticaron la manera de mejorar la eficacia de las operaciones municipales, las modificaciones necesarias en sí se dejaron en manos de los municipios. Casi las tres cuartas partes de los proyectos incluyeron adquisiciones de equipos y más de la mitad ofrecieron diferentes tipos de capacitación. En al menos algunos de los municipios visitados, el excesivo interés en la adquisición de equipos informáticos no fue positivo, ya que se tornaron obsoletos en el largo período que media entre la preparación y la ejecución.

#### RECUADRO 4.2. EJEMPLOS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN PROCIDADES

Entre los municipios visitados, el de menor capacidad institucional —Belford Roxo— fue el que había hecho menos en este ámbito. La creación de capacidad institucional se convirtió en capacitación ofrecida a la comunidad, y todas las demás actividades de creación de capacidad contempladas en la propuesta de préstamo original se cancelaron.

Los avances que registró Campo Grande como resultado de este componente también fueron limitados, hecho que se debió en parte a la falta de conocimiento del gobierno con respecto al significado de este componente y de lo que podía hacerse en el ámbito del fortalecimiento institucional. El componente terminó centrándose principalmente en la adquisición de equipos, que para el momento en que el proyecto empezó a desembolsar recursos se tornaron obsoletos. En consecuencia, para el municipio este componente resultó poco útil y difícil de ejecutar. A través de un proyecto nuevo, Campo Grande ha empezado a solicitar la ayuda del BID para crear en el gobierno una estructura de planificación a largo plazo. En Curitiba, aunque el componente en sí era diferente, el organismo ejecutor tuvo una opinión similar al de Campo Grande.

No obstante, otros municipios indicaron haber tenido buenas experiencias con este componente. En Aracaju, PROCIDADES respaldó el establecimiento de la Secretaría Municipal del Medio Ambiente. Los organismos ejecutores en Vitoria y Niterói informaron sobre mejoras en términos de capacidad institucional más allá de lo previsto en el componente respectivo. Sostuvieron que el enfoque integrado del programa había dado lugar a un cierto grado de fortalecimiento, lo cual les llevó a reorganizar la forma en que trabajaban y a incrementar el diálogo entre las diferentes unidades públicas.

Se ha planteado la inquietud de que la capacidad institucional que trajo consigo PROCIDADES no sea permanente. En la mayoría de los municipios visitados, el personal de los organismos ejecutores estaba compuesto principalmente por

funcionarios permanentes del gobierno municipal. Por lo tanto, es probable que los resultados del costoso proceso de aprender a trabajar con el Banco y administrar proyectos complejos permanezcan en el municipio. Sin embargo, en algunos casos —Niterói, Catanduva e incluso Brasilia al comienzo— el organismo ejecutor estuvo integrado exclusivamente por consultores, de modo que toda la capacitación brindada a través del programa podría perderse una vez que el proyecto concluya. Análogamente, la extensa gama de capacitación brindada a través del componente de fortalecimiento institucional podría perderse. Algunos municipios señalaron el riesgo de perder gente capacitada, ya que en algunos de esos gobiernos municipales el personal incluye una proporción relativamente alta de consultores.

El mayor valor agregado del Banco parece haber sido el enfoque integrado y su constante presencia durante la ejecución del proyecto. Como se señaló anteriormente, poco después de aprobarse el mecanismo crediticio PROCIDADES, el Gobierno de Brasil puso en marcha el PAC, que proporcionó a los municipios recursos suplementarios para invertir en infraestructura. No obstante, los organismos ejecutores entrevistados señalaron que los proyectos de este programa carecían del enfoque integral en que se había sustentado PROCIDADES (véase el Recuadro 4.3). Solo un municipio —Belford Roxo— tuvo problemas para administrar el proyecto debido a su gran complejidad; los otros municipios, todos de mayor capacidad institucional que Belford Roxo, se beneficiaron del enfoque integrado, logrando incluso fortalecer su capacidad para administrar proyectos. Asimismo, todos los clientes consideraron que las misiones del BID habían sido muy positivas. Señalaron que, en promedio, recibieron una misión cada 6 a 12 meses. Al margen de ser una buena forma de intercambiar ideas con especialistas y consultores del BID, estas misiones sirvieron para conferir a los organismos ejecutores poder de negociación, sobre todo, frente a otros conflictos de intereses en los gobiernos locales. En Curitiba, por ejemplo, la presencia de los especialistas parece haber sido fundamental para asegurar la adopción de salvaguardias ambientales y sociales acertadas y una adecuada supervisión y cumplimiento de las normas<sup>75</sup>.

Para PROCIDADES, y muchos proyectos a nivel municipal, una de las principales inquietudes es la sostenibilidad de la infraestructura. El Banco exige simplemente que el gobierno municipal presente un plan de mantenimiento trienal, pero la capacidad del Banco para asegurar su ejecución es limitada, incluso para un periodo tan breve. Asimismo, dado que las instituciones municipales suelen ser más frágiles y vulnerables a los ciclos políticos, es muy probable que el plan de mantenimiento trienal no sea suficiente, incluso si se ejecuta. El caso de Catanduva es ilustrativo: la reelección del alcalde en 2008 ayudó al municipio a aprobar y ejecutar el proyecto razonablemente rápido y a entregar todos los productos acordados. Sin embargo, cuando un nuevo gobierno entró en funciones en 2013 y las prioridades cambiaron, el mantenimiento de los parques que había estado a cargo del gobierno anterior no se llevó a cabo de acuerdo con las normas del Banco. En apenas un año pudo observarse una elevada tasa de depreciación<sup>76</sup>. La intervención del Banco en relación con el mantenimiento no fue suficiente.



RECUADRO 4.3. ¿CUÁL ES EL GRADO DE INTEGRACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO DE PROCIDADES?

Un plan integrado de desarrollo urbano sostenible comprende un sistema de medidas vinculadas entre sí para lograr mejoras permanentes en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de una ciudad o una zona en la ciudad. Según la propuesta del mecanismo crediticio PROCIDADES, “la experiencia ha demostrado que las intervenciones a nivel municipal son más efectivas cuando tienen un carácter integral, ya que de esta forma es posible combinar acciones de carácter social con intervenciones físicas y otras que contribuyen a soluciones más completas de los problemas locales”. Por lo tanto, PROCIDADES se diseñó para financiar programas integrados de desarrollo municipal con actividades dirigidas a zonas específicas de cada ciudad.

Si se observan los componentes de cada préstamo aprobado (véase el Anexo II), es evidente que el concepto de desarrollo urbano integrado, tal como se definió anteriormente, no se aplicó en su totalidad en todos los municipios. Muchos componentes son totalmente independientes entre sí. En Vitoria, por ejemplo, es evidente que el componente de drenaje urbano es independiente del componente de apoyo al proyecto “Terra Mais Igual”, ya que el primero se dirige a un vecindario de clase media bastante distante de las comunidades pobres que se benefician del proyecto de mejoramiento de vecindarios “Terra Mais Igual”. Análogamente, el componente de movilidad urbana en Niterói se dirigirá a zonas que no guardan relación directa con la zona que se rehabilitará en el centro urbano o con los vecindarios que se beneficiarán del componente de desarrollo comunitario e inclusión social.

Es importante destacar, sin embargo, que fueron los propios municipios los que definieron la mayor parte de los componentes y que el Banco respondió a su demanda. Se ha señalado que en algunos casos la selección de componentes no relacionados ayudó a asegurar la viabilidad del proyecto, ya que uno o más de los componentes fueron proyectos financiados con recursos de otras fuentes. El proyecto de Manaus, por ejemplo, constó de tres componentes: el de desarrollo urbano integrado, financiado con recursos del BID, y los componentes de transporte urbano y movilidad, que financió la contraparte. La situación en Catanduva fue similar: el componente de servicios básicos de saneamiento lo financió la contraparte, en tanto que el BID financió el componente de recalificación urbana y la mayor parte de las actividades de fortalecimiento institucional. Sin embargo, hay una importante distinción entre estos dos ejemplos. Aunque el componente financiado en Manaus es claramente un proyecto de desarrollo urbano integrado, que tuvo que incluir la participación de diferentes agentes e intervino en el vecindario en su conjunto, el componente físico que el BID financió en Catanduva parece carecer de un enfoque integral.

Otra dificultad que surge al intentar velar por la sostenibilidad es que los municipios posiblemente no cuenten con los recursos o las facultades para hacer cumplir los compromisos relativos a los planes de mantenimiento y que, en su lugar, se





apele a la comunidad para ayudar en los esfuerzos de conservación. En Campo Grande, por ejemplo, la Orla Ferroviária —un parque lineal construido sobre las antiguas vías férreas y completado en 2013— ya está exhibiendo fuertes indicios de desvalorización. Se han robado plantas, algunos vagones han sido destruidos y la empresa de construcción no está manteniendo la piedra portuguesa (el tipo de pavimento utilizado en el parque) como se acordó en el contrato. La comunidad nunca se identificó con el espacio mejorado, de manera que la falta de uso dio lugar a repetidos casos de vandalismo. Además, el gobierno local ha tenido problemas para hacer cumplir los contratos de mantenimiento. En Campo Grande, en cambio, no ha habido problemas en asegurar la sostenibilidad del Parque Orla Morena (un parque similar construido en otra sección de las antiguas vías férreas que se materializó poco después de completarse el parque Orla Ferroviária y que sigue estando en perfectas condiciones). La clave del éxito del mantenimiento de Orla Morena fue la labor de la asociación de residentes (Associação Amigos da Orla Morena) creada para velar por su conservación. Así pues, fomentar la creación de estructuras comunitarias, formales o informales, para proteger las inversiones puede contribuir en gran medida a asegurar la sostenibilidad.

© OVE, 2015







# 5 Sugerencias y Comentarios Finales

**El desarrollo tiene un alto costo, y la experiencia de PROCIDADES demuestra claramente la relación inversa que puede llegar a darse entre la rentabilidad del Banco y el aporte al desarrollo que persigue. Aunque PROCIDADES fracasó fundamentalmente en lo que proponía —crear un mecanismo para llegar a un mercado necesitado, pero manteniendo la rentabilidad mediante reducciones sustanciales de los costos operativos— fue una experiencia pertinente para el Banco. Ha permitido acumular lecciones aprendidas y, lo que es más importante, mejorar la capacidad de algunos municipios que hoy en día siguen trabajando con el Banco a un costo reducido.**

Cuando se aprobó PROCIDADES, el Banco no tenía muchas opciones debido al reducido margen que había para colocar préstamos federales. PROCIDADES representó un intento genuino por mantener la pertinencia del Banco en Brasil y contribuir al desarrollo del país, ya que las necesidades de desarrollo más apremiantes de Brasil se encuentran en los municipios de mediana escala. No obstante, cuando fracasó la estrategia para reducir costos (tercerización de la supervisión, uso de entidades proveedoras de asistencia técnica, el programa informático de gestión de proyectos y el respaldo suplementario para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios), el costo de las operaciones se volvió excesivo. En ese sentido, el problema de PROCIDADES es que funcionó con préstamos muy pequeños. Al final, el mecanismo crediticio dejó de ser viable porque el Banco no tenía los recursos para sufragar operaciones tan costosas en Brasil.

Los municipios que más parecen haberse beneficiado de PROCIDADES son los que tenían un nivel de capacidad institucional que les permitía administrar el préstamo y fortalecer su capacidad para trabajar en proyectos de desarrollo urbano. Asimismo,



esos municipios fueron los que tenían las mayores probabilidades de absorber las externalidades que surgen en la ejecución de proyectos integrados y multisectoriales, y los que disponían de componentes de fortalecimiento institucional mejor definidos. Además de recibir menos recursos del gobierno federal, los municipios frágiles están menos preparados para trabajar en proyectos complejos y cumplir los requisitos de los donantes multilaterales. Asimismo, es menos probable que comprendan la importancia del fortalecimiento institucional y suelen ser vulnerables a los ciclos políticos. Por consiguiente, los municipios más necesitados son los que menos se benefician.

Sobre la base de los hallazgos del presente informe, OVE tiene las siguientes sugerencias:

1. Cuando se adopten enfoques innovadores con los gobiernos subnacionales, es preferible empezar a pequeña escala y hacer un gran hincapié en la evaluación adecuada de los costos y beneficios, así como de todos los riesgos que podrían presentarse. La innovación es uno de los principales mecanismos de aprendizaje del Banco y debe valerse de este cuando las condiciones lo permitan. No obstante, las probabilidades de tener éxito y aprender aumentan cuando los proyectos se ponen primero detenidamente a prueba para poder evaluar sus ventajas, costos conexos y posibles riesgos.
2. Para promover el desarrollo de municipios de mediana escala en Brasil, debe considerarse la posibilidad de formar asociaciones a largo plazo con estos, ajustando los préstamos a su nivel de capacidad. Un enfoque de este tipo permitiría al Banco respaldar el desarrollo de municipios con grandes necesidades y, con el transcurso del tiempo, reduciría el costo operativo de trabajar con ellos. Conceder montos más altos a municipios con mayor capacidad acrecentaría la



eficiencia del Banco. Un enfoque a largo plazo también permitiría ir abordando con el tiempo los diferentes aspectos del desarrollo urbano en forma integral. Por último, comprometerse a una colaboración a largo plazo ayudaría a hacer frente a la vulnerabilidad intrínseca de proyectos asociada a los ciclos políticos. Para que esa labor pueda dar fruto, la duración y el alcance estimado de la asociación deben definirse claramente desde un inicio, porque ello alentará a los municipios de mediana escala a trabajar con el BID.

© OVE, 2015

3. Realizar en una etapa temprana un detenido análisis institucional para identificar deficiencias y proponer medidas concretas de mitigación. Además, es posible que el BID pueda reducir los costos para los municipios revisando la documentación y los procesos de implementación a fin de eliminar requisitos redundantes o que no procedan.
4. Asignar recursos sustanciales al fortalecimiento institucional de municipios de menor capacidad institucional. La experiencia acumulada con PROCIDADES demuestra que la decisión de trabajar con municipios más frágiles no debe basarse en la rentabilidad, sino en las necesidades de desarrollo. Trabajar con ellos es un reto y es probable que sea costoso al principio. Otorgar préstamos más grandes a municipios de mayor capacidad institucional y de endeudamiento podría generar subvenciones cruzadas que permitan al Banco llegar a municipios más pobres y frágiles.
5. Crear mecanismos para velar por la sostenibilidad de los proyectos. Trabajar más con la comunidad en el mantenimiento de la infraestructura y recalcar a los organismos ejecutores la importancia de la sostenibilidad puede resultar muy productivo.





- <sup>1</sup> Operación BR-L1043.
- <sup>2</sup> La propuesta inicial del Banco fue trabajar con municipios de entre 50.000 y un millón de habitantes, pero se modificó a solicitud del Gobierno de Brasil.
- <sup>3</sup> Condiciones impuestas por el Gobierno de Brasil.
- <sup>4</sup> Operación BR-L1043, párrafo 2.1.
- <sup>5</sup> Véase el documento PR-3086-3, Propuesta para un mecanismo crediticio para el financiamiento de municipios brasileños – PROCIDADES.
- <sup>6</sup> En 2007 se firmó un contrato con la CEF para que colaborara con el Banco en las tareas de supervisar y evaluar los proyectos emprendidos en el marco de PROCIDADES.
- <sup>7</sup> Operación BR-L1043, párrafo 2.2.
- <sup>8</sup> Véase más información en Ipea (2011). *Brasil em Desenvolvimento 2011 – Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, vol. (1), capítulos 7 y 8.
- <sup>9</sup> En el decenio anterior a la aprobación de PROCIDADES, las ciudades de tamaño mediano registraron tasas anuales de crecimiento del PIB de aproximadamente 4,7%, y ello atrajo migrantes en búsqueda de mejores condiciones de trabajo. Puesto que, en general, las tasas de natalidad y mortalidad de estas ciudades no difieren sustancialmente, la intensa migración se ha traducido en tasas más altas de crecimiento demográfico: las ciudades de tamaño mediano, definidas como las que tienen entre 100.000 y un millón habitantes, han crecido a una tasa anual cercana al 2%, más rápidamente que las grandes ciudades del país.
- <sup>10</sup> La Constitución Federal de 1988 estableció que los municipios financiarían sus políticas de desarrollo urbano.
- <sup>11</sup> La población urbana de Brasil es la cuarta más grande del mundo, después de China, India y Estados Unidos. Según estimaciones de la ONU, para el año 2050, el 90% de la población brasileña vivirá en ciudades.
- <sup>12</sup> Durante el período de limitado margen fiscal en los años noventa, el gobierno federal logró imponer sucesivas limitaciones (a través de procesos sumamente complejos) para desalentar la concesión de crédito a nivel subnacional.
- <sup>13</sup> Al igual que Paraná Urbano, un préstamo al Estado de Paraná para desarrollo urbano a nivel municipal, o PNAFM, un préstamo federal en apoyo de la gestión administrativa y fiscal de los gobiernos municipales.
- <sup>14</sup> Ley federal número 10.257, que se debatió desde principios de los años noventa. La ley iba más allá de la reglamentación del espacio urbano, pero centró gran atención en ese tema.
- <sup>15</sup> Véase la Resolución número 294 de septiembre de 2006. Fuente: SEAIN.
- <sup>16</sup> Bessa, L. F., M. C. Barbosa, R. Spezziali y P. Giraldez (2013). *Avaliação Externa do Mecanismo Creditício para o Financiamento dos Municípios Brasileiros* – PROCIDADES, Memorando. La evaluación que encomendó la Administración estuvo a cargo de un equipo de cuatro consultores, y tres de ellos ya habían trabajado anteriormente en el diseño e implementación de PROCIDADES. La autoevaluación también se benefició de la asistencia técnica de un integrante del personal que había trabajado en el mecanismo crediticio desde la fase de diseño.
- <sup>17</sup> El Directorio Ejecutivo solicitó una evaluación de PROCIDADES una vez suscritos 10 contratos de préstamo o cuando se hubiese comprometido el 35% de sus recursos, lo que ocurriera primero. Si bien a diciembre de 2010, se habían firmado 10 contratos de préstamo en el marco del mecanismo, la autoevaluación se inició recién en 2013.
- <sup>18</sup> Eguino, H. y M. Provedello (2014). *Cidades em Transformação – Experiências de Desenvolvimento Urbano apoiadas pelo PROCIDADES*. Memorando interno de FMM.
- <sup>19</sup> Documento RE-447 de OVE. ¿Cómo está atendiendo el BID a los países de ingreso mediano alto? Perspectivas de los prestatarios.

- <sup>20</sup> Según la operación BR-L1043, “PROCIDADES financiará también intervenciones sectoriales — en transporte y sistema vial urbanos, saneamiento, servicios urbanos, gestión ambiental, desarrollo social y otros— siempre y cuando éstas sean parte de un plan de desarrollo municipal o de un programa de inversiones urbanas integrales, y preferentemente complementen intervenciones urbanas integrales”.
- <sup>21</sup> En diciembre de 2006, Brasil tenía 78 proyectos en ejecución; para 2009 la cartera había aumentado en 34%. Puesto que entre 2007 y 2009 el mecanismo crediticio aprobó solo 12 proyectos, este crecimiento no puede atribuirse del todo a PROCIDADES.
- <sup>22</sup> La carta consulta incluye la propuesta técnica inicial del proyecto y se prepara siguiendo las normas de la SEAIN. Formularla es un requisito básico de todo municipio con interés en obtener un préstamo. Las cartas consulta están sujetas a la aprobación de la COFIEIX.
- <sup>23</sup> Como puede desprenderse de una entrevista con el personal de la SEAIN en el Anexo C de *Observatório Metodológico PROCIDADES- Informe Etapas I y II, abril 2008*, la SEAIN esperaba incluso que PROCIDADES tendría una segunda fase.
- <sup>24</sup> Esta es la fecha de referencia de todo el análisis de esta sección.
- <sup>25</sup> De hecho, se aprobaron 23 proyectos, pero dos de ellos fueron para el mismo municipio y, por lo tanto, se consideraron como uno solo en el presente análisis. El municipio de Niterói formó parte del proyecto piloto de PROCIDADES. El proyecto, aprobado en 2007, era uno estándar de PROCIDADES que incluyó componentes de movilidad, mejoras de vecindarios, rehabilitación del centro urbano y fortalecimiento institucional. El préstamo se canceló en 2008, pero posteriormente se creó un mecanismo para reaprobarlo. Se aprobó un nuevo préstamo en 2013 y el proyecto ya se suscribió. El hecho de que la tramitación pudo acelerarse se debió en parte a los esfuerzos del Banco, pero también a las intensas gestiones del alcalde. Las principales diferencias entre los dos proyectos radica en los cambios que tuvieron lugar en el municipio entre 2007 y 2013.
- <sup>26</sup> Cascavel se agregó más tarde, en 2008. Todos los demás municipios presentaron cartas consulta entre 2005 y 2008: 4 en 2005, 24 en 2006, 10 en 2007 y 1 en 2008.
- <sup>27</sup> Según el censo de 2010, Brasil tiene 5.665 municipios, de los cuales 268 fueron clasificados como de tamaño mediano por su número de habitantes.
- <sup>28</sup> Hay proyectos de PROCIDADES en Brasilia, Curitiba y Manaus, grandes ciudades capitales de más de un millón de habitantes. Asimismo, se han aprobado proyectos en Recife y São Luis, pero aún no se desembolsan los fondos.
- <sup>29</sup> El índice de capacidad institucional que se empleó en este análisis consta de cuatro dimensiones: liderazgo estratégico, marco legal y normativo; gestión de operaciones; comunicación con la ciudadanía en la toma de decisiones; y participación internacional, proviniendo 61 indicadores institucionales de MUNIC (la encuesta de información municipal básica que realiza la Dirección del Censo de Brasil). En el Anexo III figura un análisis completo y más información sobre el cálculo del índice institucional de los municipios. En esta evaluación se optó por no utilizar el índice FIRJAN utilizado más comúnmente, por tratarse únicamente de un índice de gestión fiscal. Como se explica en el Anexo III, el índice de capacidad institucional es un índice de mayor alcance.
- <sup>30</sup> Costa, C. E. L., M. J. F. Gonzalez y N. F. de Almeida (2014). *As Relações Econômicas do Brasil com os Principais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento* (1990-2004). Documento de trabajo de Ipea.
- <sup>31</sup> Véase la operación BR-L1043, párrafo 4.7.
- <sup>32</sup> Al igual como se dispuso en la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP); no obstante, se preveía que el monto de los préstamos de PROCIDADES sería muy superior a los de la FAPEP.
- <sup>33</sup> Tras la exitosa experiencia del Banco con Paraná Urbano I y II, en diciembre de 2014 se aprobó Paraná Urbano III.
- <sup>34</sup> Véanse los párrafos 4.8 y 5.7 de la operación BR-L1043.
- <sup>35</sup> Aunque todos los documentos de préstamo exigían la adopción de un sistema de gestión de proyectos autorizado por el Banco, no se impusieron otras restricciones.

- <sup>36</sup> Véase el Anexo II del documento RE-355.
- <sup>37</sup> Ello fue negociado por el equipo de PROCIDADES y el Gobierno de Brasil. El país ya había obtenido los recursos, pero no había logrado asignarlos de conformidad con los requisitos que establece la UE. El Banco respaldó al país para que estos recursos se reasignaran a apoyar a los municipios en el marco de PROCIDADES.
- <sup>38</sup> Muchos de los municipios que participaron en PROCIDADES ya habían acumulado cierta experiencia con el Banco, pero en el marco de proyectos federales y estatales. Concretamente, ocho de los municipios de PROCIDADES habían colaborado con el PNFM (fases I o II): Aracaju (2002), Belford Roxo (2008), Campo Grande (2006), Manaus (2007), Passo Fundo (2006), Recife (2004) y São Luis (2007); en tanto que los municipios del estado de Paraná se habían beneficiado del Programa Paraná Urbano que abarcó el 98% de los municipios del estado, con 2.076 proyectos de infraestructura, 1.092 adquisiciones de equipo y 631 actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional, con la participación del estado o de los municipios en calidad de contrapartes.
- <sup>39</sup> Como consecuencia de las lecciones aprendidas de la experiencia acumulada con Habitar Brasil, la propuesta original incluyó capacitación adecuada para el personal de la CEF que trabajaría con PROCIDADES. Sin embargo, el equipo propuesto de la CEF cambió con el tiempo y la capacitación, que se brindaría utilizando un formato de aprendizaje práctico, nunca se materializó.
- <sup>40</sup> Ello se confirmó en entrevistas con especialistas del Banco y los organismos ejecutores que adoptaron el programa informático de SOFTPLAN. Según las entrevistas con los organismos ejecutores, el programa resultó relativamente bueno como herramienta de gestión, la atención de la empresa proveedora fue adecuada y algunos objetivos se alcanzaron en parte. El sistema SOFTPLAN parece haber reducido parte de la documentación que el BID exige en la declaración de información financiera. No obstante, el sistema nunca se integró con el componente físico de la ejecución, o con otros organismos fiscalizadores estatales o locales, como el Tribunal de Cuentas. Por consiguiente, su funcionalidad fue limitada. Asimismo, con el tiempo y a medida que el BID fue reduciendo su respaldo al programa, se volvió rápidamente obsoleto. Como era de prever, los primeros municipios en adoptarlo —por ejemplo, Vitoria y Belford Roxo— fueron los que tuvieron las mayores dificultades para aprovecharlo. Con todo, pese a las dificultades que se presentaron al comienzo, se señaló que, sin este programa, no se hubiera podido responder a la demanda de datos del Banco. En relación con los proyectos con la CEF y el BNDES, el programa facilitó muy considerablemente la gestión del proyecto del BID.
- <sup>41</sup> El tiempo de preparación se calcula comparando la fecha de aprobación con el momento en que se declaran 40 horas o más para el proyecto en el sistema de empleo del tiempo (TRS). OVE optó por emplear este indicador en lugar del que se propone en el Anexo II de la operación BR L1043 por ser más fiable. Se realizaron diferentes tipos de comparación a fin de dilucidar más claramente los logros de PROCIDADES.
- <sup>42</sup> Ello es de esperar ya que el promedio del conjunto del país incluye préstamos a los órganos de los gobiernos federales y estatales, que tienden a tener mayor capacidad institucional.
- <sup>43</sup> Ello supera ampliamente la meta de 22 meses fijada para los préstamos de PROCIDADES, pero el parámetro de medición es diferente y no puede compararse directamente. OVE optó por considerar el punto de inicio del proyecto como el momento en que se declaran 40 horas o más en el sistema de declaración del empleo del tiempo (TRS), no la fecha de inicio que declara la Administración. Esta última fecha declarada por la Administración puede modificarse fácilmente y, como demostró la Evaluación de los Resultados de la Realineación (documento RE-451-2), ello sucede con frecuencia, por lo que debe considerarse un dato poco fiable.
- <sup>44</sup> Vitoria fue la primera en 2005; todas las demás se presentaron en 2006 (25) y 2007 (12), con la excepción de Cascavel, que presentó su carta consulta en 2011 y registró uno de los tiempos de preparación más cortos.

- <sup>45</sup> El caso de Brasilia es un buen ejemplo. Aunque fue uno de los primeros municipios en presentar su carta consulta, el gobierno del Distrito Federal enfrentó problemas con la SEAIN y la Tesorería. El proyecto, que empezó a prepararse en 2006, tuvo por objetivo promover zonas de desarrollo económico. En 2009, a raíz de problemas políticos se produjeron una serie de cambios en el gobierno, y en solo tres años asumieron funciones tres gobernadores diferentes. Durante este periodo, además de inestabilidad a nivel del gobierno, el organismo executor cambió varias veces. Actualmente, cuenta con personal permanente, pero se ha caracterizado por una situación en que se nombran personas que poco tiempo después dejan sus funciones. Ello ha creado crecientes costos para el Banco, que se ve obligado a capacitar un equipo nuevo cada vez que cambia el personal.
- <sup>46</sup> PROCIDADES Toledo se aprobó en 15 meses y alcanzó la elegibilidad en ocho meses.
- <sup>47</sup> Los proyectos en Toledo y Catanduva se contaron entre los que se aprobaron y se desembolsaron más rápidamente; ambos reeligieron su alcalde en 2008.
- <sup>48</sup> Entre 2007 y 2010, PROCIDADES otorgó la mayor parte de los préstamos municipales. Por lo tanto, integran el grupo de comparación principalmente proyectos más antiguos aprobados entre 2000 y 2006, así como proyectos aprobados recientemente.
- <sup>49</sup> Otro factor que debe tenerse en cuenta es que la situación del BID cambió radicalmente después de 2009 cuando la crisis financiera internacional trajo consigo una extraordinaria demanda de recursos del Banco. Asimismo, durante ese período el Banco aprobó una línea de crédito condicional de US\$3.000 millones a favor del BNDES (a través del proyecto BR-X1001 ejecutado entre 2005 y 2010). Por consiguiente, la necesidad de colocar recursos se hizo menos evidente con el transcurso del tiempo.
- <sup>50</sup> Véase OVE (2014), Evaluación de los Resultados de la Realineación, documento RE-451-2.
- <sup>51</sup> Los costos de mantener y modernizar SOFTPLAN, sin embargo, no se asignaron claramente.
- <sup>52</sup> Algunos municipios tardaron incluso más tiempo. Por ejemplo, Vitoria inició su carta consulta en 2005 y alcanzó la elegibilidad en 2009.
- <sup>53</sup> La CAF ingresó en Brasil en 1996, pero con una participación muy pequeña, principalmente en el sector privado. Cuando el Gobierno de Brasil permitió que los organismos internacionales trabajaran directamente con los municipios, y el BID lanzó el programa PROCIDADES, la CAF aprovechó la oportunidad para también ampliar su cartera a nivel subnacional en el país. Entre 2006 y 2010, la CAF aprobó 12 préstamos en apoyo de municipios brasileños.
- <sup>54</sup> CAF (2010). 40 Iniciativas para o Desenvolvimento Sustentável, en <http://www.caf.com/media/3729/40CAFPortugues.pdf>.
- <sup>55</sup> Sus cinco componentes originales incluyeron infraestructura que abarcó vivienda, saneamiento y transporte, que constituyen principalmente inversiones a nivel municipal.
- <sup>56</sup> Proporcionó apoyo a 173 municipios para la rehabilitación de su patrimonio histórico.
- <sup>57</sup> Abarcó, entre otros, los componentes PAC Cidade Melhor, para mejorar la calidad de vida de municipios de tamaño mediano y grande, PAC Comunidade Cidadã, para incrementar la prestación de servicios básicos en vecindarios pobres y PAC Minha casa, minha vida, para reducir las brechas de vivienda.
- <sup>58</sup> El costo promedio de preparación de proyectos de PROCIDADES fue de US\$207.000, en tanto que el costo de los proyectos de inversión de FMM (excluidos los de PROCIDADES) durante el período 2007-2014 fue de US\$210.000, en promedio.
- <sup>59</sup> A efectos de calcular el costo promedio de preparación, los dos proyectos en Niterói se consideraron como uno solo.
- <sup>60</sup> Aunque este indicador no se consideró en la propuesta del mecanismo crediticio, es pertinente ya que da una idea del rendimiento de los recursos gastados.
- <sup>61</sup> El análisis incluyó todos los préstamos desembolsados en más de un 25%; la correlación entre esas dos variables es negativa y estadísticamente significativa.



- <sup>62</sup> El modelo de regresión emplea el logaritmo natural de los costos de ejecución en relación con el índice de capacidad institucional que elaboró OVE. Se obtuvieron resultados semejantes cuando se incluyó una variable sustitutiva para indicar que la operación era la primera que se realizaba con el municipio.
- <sup>63</sup> La correlación entre el índice de capacidad institucional utilizado en presente informe y el índice FIRJAN es muy alta, pero con importantes salvedades; entre otras, los resultados correspondientes a Cascavel. Es importante señalar, sin embargo, que en relación con el índice de FIJAN, que mide la gestión fiscal, el índice de capacidad institucional es más completo.
- <sup>64</sup> La propuesta de préstamo de este municipio se preparó dos veces; en 2008, por un valor de US\$51,5 millones, monto superior al límite del mecanismo crediticio y, posteriormente, en 2011, cuando los componentes se reajustaron y el monto del proyecto se redujo a US\$43,6 millones.
- <sup>65</sup> Como se señaló más arriba, inmediatamente después de aprobarse el mecanismo crediticio PROCIDADES, el Gobierno de Brasil lanzó el PAC, que ofreció a los municipios un considerable apoyo en materia de desarrollo urbano. A enero de 2014, ninguno de los municipios con proyectos en el inventario había suscrito un préstamo con otro organismo multilateral, lo cual apunta que el Banco podría haber sido reemplazado por ese programa, pero no por otro organismo multilateral.
- <sup>66</sup> El valor promedio del índice de capacidad institucional de los municipios con proyectos en el inventario es de 0,65, en tanto que el de los que tienen proyectos aprobados asciende, en promedio, a 7,3.
- <sup>67</sup> El Banco aprobó varias operaciones de cooperación técnica en apoyo de PROCIDADES, con cargo al Fondo Fiduciario Japonés (US\$2,5 millones), el Fondo Fiduciario Español (US\$224,2 millones), el Fondo Fiduciario Coreano (US\$2,5 millones) y la Unión Europea (€7,3 millones).
- <sup>68</sup> Registradas en el Observatório Metodológico PROCIDADES, la evaluación externa de PROCIDADES, y Eguino y Provedello (2014), op. cit.
- <sup>69</sup> Documento GN-2652-5. Programa Especial y del Fondo Multidonantes para la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles.
- <sup>70</sup> Costa, C. E. L., M. J. F. Gonzalez y N. F. de Almeida (2014). *As Relações Econômicas do Brasil com os Principais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento* (1990-2004). Documento de trabajo de Ipea.
- <sup>71</sup> Esta información procede del resumen de la cartera de proyectos /programas del sistema interno de la SEAIN que se divulgó en el sitio virtual de la SEAIN en enero de 2014. En aquel entonces, el BID había otorgado el 55,7% de los préstamos municipales, seguido por la CAF (20,25%), el Banco Mundial (10,13%), FONPLATA (5,06%) y otros acreedores.
- <sup>72</sup> Algunas de los organismos ejecutores entrevistados declararon haber recibido hasta dos misiones del BID por año.
- <sup>73</sup> Ello sucedió, por ejemplo, en Toledo, Campo Grande, Aracaju y Manaus.
- <sup>74</sup> Por ejemplo, aunque el primer plan maestro de Curitiba se aprobó en los años ochenta, muchos de los otros municipios que se beneficiaron de PROCIDADES, como Belford Roxo, formularon su primer plan maestro poco después de aprobarse el Estatuto de la Ciudad, es decir, en la misma época en que las cartas consulta se presentaron a la SEAIN.
- <sup>75</sup> Curitiba obtuvo tres préstamos del BID. Los dos primeros se centraron en la movilidad (BR-0209 en 1995 y BR-0375 en 2004) y el tercero fue el préstamo de PROCIDADES (BR-L1083). Según el organismo ejecutor, el segundo préstamo fue clave para asegurar salvaguardias ambientales y sociales adecuadas. Se adoptó el mismo enfoque en el préstamo de PROCIDADES.
- <sup>76</sup> Según el informe de terminación de proyecto, en el plan de gestión de parques formulado en enero de 2015 se indicó que el 81,5% de los equipos necesitaban una labor de mantenimiento sustancial y que el 38% de las plantas del Parque Mandaçaí estaban en condiciones deficientes. Asimismo, se señalaron problemas con el alumbrado, las vías de acceso y el sistema de drenaje. Parque Ipês estaba ligeramente en mejores condiciones.