


Evaluación del Programa de País

Brasil

2011-2014



En este documento se presenta una evaluación del Programa de País del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) con Brasil en el periodo 2011-2014 efectuada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). La presente es la cuarta evaluación independiente del programa del Banco con Brasil. Las evaluaciones pasadas cubrieron los periodos 1993-2003 (documento RE-298), que se caracterizó por el énfasis del Banco en la concesión de préstamos en una amplia variedad de sectores sin metas claras a nivel de programa; 2000-2008 (documento RE-355), marcado por la exploración de segmentos especializados para el Banco y el uso de operaciones sin garantía soberana; y 2007-2010 (documento RE-398), en que el Banco pasó de apoyar a instituciones federales a gobiernos subnacionales con intervenciones en todo el programa.

Conforme estipula el Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE-348-3), la función principal de este tipo de evaluaciones es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. Como en otras evaluaciones de programas de país, también en ésta se procurará examinar la relación del Banco con Brasil desde una perspectiva independiente e integral, atendiendo al doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y compartir lecciones aprendidas para el futuro apoyo del Banco y, en particular, para definir la próxima estrategia de país.

En la evaluación se revisa el programa del Banco de 2011 a 2014 a la luz del contexto del país y de los documentos de estrategia aplicables y se examinan a fondo los resultados de una muestra de todas las operaciones aprobadas entre enero de 2011 y diciembre de 2014 y las aprobadas anteriormente pero desembolsadas (al menos en un 70%) en dicho periodo. En los anexos de este documento se consignan los detalles de la cartera. El primer año de la evaluación (2011) fue un período de transición entre la última extensión de la estrategia de país 2004-2007 (documento GN-2477) y la aprobación de la estrategia de país 2012-2014 en mayo de 2012 (documento GN-2662-1).

En la preparación de este documento, OVE entrevistó a unas 400 personas, incluidas las principales contrapartes del Banco entre las autoridades brasileñas, unidades de ejecución de los proyectos, miembros de la sociedad civil y el sector privado, representantes de organismos multilaterales con presencia en Brasil, gerentes del Banco que supervisan el programa de Brasil y personal del BID en la Representación y la Sede. Asimismo, OVE llevó a cabo un sondeo de 56 empleados y consultores que trabajan con Brasil para entender mejor los desafíos organizacionales y de personal que encara el Banco en un país tan heterogéneo como Brasil. La misión también visitó los sitios de proyectos apoyados por el BID para evaluar el avance y los desafíos de la implementación.

Evaluación del Programa de País:

Brasil

2011-2014

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 (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

RE-482-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. EL CONTEXTO DEL PAÍS.....	1
2. EL PROGRAMA DEL BANCO.....	7
A. Importancia de los documentos de estrategia	7
B. Importancia del programa implementado	8
C. Desempeño de la cartera de préstamos de inversión	15
D. Uso de los sistemas nacionales.....	17
E. Coordinación con otros socios en el desarrollo	17
3. EFICACIA DEL PROGRAMA	19
A. Inclusión social y productiva.....	20
1. Protección social	20
2. Salud.....	21
3. Educación.....	22
B. Infraestructura	23
C. Ciudades sostenibles	26
1. Desarrollo urbano.....	26
2. Seguridad ciudadana	27
D. Capacidad institucional	28
1. Gestión pública.....	28
2. Gestión fiscal	29
E. Gestión de recursos naturales y cambio climático	31
F. Desarrollo a través del sector privado	32
1. Desarrollo productivo y del mercado de capital.....	32
2. Ciencia y tecnología.....	33
3. Turismo	33
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

NOTAS

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

[ANEXOS ELECTRÓNICOS](#)

BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión
CRAS	Centros de Referencia de Asistencia Social
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IPEA	Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PNAFE	Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal de los Estados Brasileños
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SPU	Secretaría del Patrimonio de la Unión
SUAS	Sistema Único de Asistencia Social

La presente evaluación fue elaborada por un equipo integrado por Pablo Alonso, Dorte Verner, José Claudio Pires, Juan Manuel Puerta, Anna Crespo, Ricardo Marto, Margareth Celse-L'Hoste, Lucia Martin y Patricia Sadeghi, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray, Directora de OVE.

El equipo desea expresar su agradecimiento a todos los que contribuyeron a este documento. En primer lugar, deseamos reconocer la ayuda que recibimos de las autoridades brasileñas y otras contrapartes en Brasil, que fueron generosas con su tiempo y proporcionaron datos y documentación, así como opiniones francas sobre el trabajo del Banco. En segundo lugar, agradecemos a la Administración y los funcionarios del Banco, en especial al personal de la Representación en Brasil. Finalmente, deseamos agradecer a nuestros colegas de OVE que nos proveyeron valiosos aportes: César Bouillon, Héctor V. Conroy, Leslie F. Stone, Carlos Morales y María Elena Corrales.



Con una población de casi 202,8 millones de habitantes y un PIB de US\$2,353 trillones, Brasil es un país grande y diversificado, con un alto nivel de desarrollo humano.

© BID, 2014

Resumen Ejecutivo

Brasil es el quinto país más poblado y la séptima economía más grande del mundo y una de las naciones más avanzadas de América Latina y el Caribe. Con una población de casi 202,8 millones de habitantes y un PIB de US\$2,353 trillones, Brasil es un país grande y diversificado, con un alto nivel de desarrollo humano. El PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo fue de US\$16.096 en 2014, casi el doble que en el año 2000 y por encima del promedio de la región. La economía brasileña es particularmente avanzada y cuenta con amplios sectores industriales y de servicios.

Brasil ha experimentado un sólido crecimiento económico en los últimos años, pero ahora ese ritmo ha disminuido y el país sigue enfrentando importantes déficits en infraestructura y servicios públicos que limitan su productividad y competitividad. Después de varias décadas de alta inflación, el Gobierno de Brasil adoptó reformas económicas que fueron cruciales para la estabilización de la situación macroeconómica. Estas reformas, aunadas a condiciones externas favorables, impulsaron el crecimiento nacional y contribuyeron al mejoramiento de la posición fiscal en todos los niveles de gobierno, así como a la reducción de las tasas de interés nominal. En este contexto, Brasil logró reducir la pobreza, ampliar la clase media y disminuir las diferencias regionales. Sin embargo, el país sigue encarando desafíos significativos: desigualdad en los ingresos y regional y productividad, bajo nivel de inversiones, urbanización, calidad y acceso a servicios sociales (sobre todo educación) y elevados niveles de delincuencia. Brasil también enfrenta desafíos ambientales difíciles, como deforestación, contaminación, pérdida de biodiversidad y emisiones de gases de efecto invernadero. Otros desafíos, en particular a nivel subnacional, incluyen la deficiencia de la gestión pública, la rigidez y escasa transparencia del gasto público y la poca capacidad para aumentar la recaudación tributaria.

A mediano plazo, Brasil habrá de afrontar desafíos para lograr tasas de crecimiento y reducción de la pobreza similares a las de la última década. La tasa de crecimiento se verá afectada por factores como aumentos de productividad, el ritmo de la inversión en infraestructura, el índice de adopción de reformas estructurales que promuevan el crecimiento, mejoras en la eficiencia y la calidad del gasto público y la dinámica del mercado de trabajo.

Las necesidades extremadamente heterogéneas del país y la dispar capacidad de los gobiernos subnacionales afectan la gestión e implementación de las políticas sociales. Los gobiernos municipales y estatales gozan de autonomía para la prestación de numerosos servicios sociales y afrontan diferentes desafíos, y su capacidad para enfrentar estos desafíos varía mucho. Por consiguiente, la calidad y el acceso a los servicios sociales varían de un estado a otro y tienden a ser peores en los estados más pobres del norte y nordeste.

EL PROGRAMA

La Estrategia de País del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) para 2012-2014 fue pertinente en cuanto reflejó las prioridades compartidas entre el Gobierno de Brasil y el Banco, así como las necesidades de desarrollo a largo plazo del país, pero estuvo dividida en 16 sectores prioritarios con una limitada complementariedad estratégica. La Estrategia de País señaló seis objetivos estratégicos, a saber: (i) promover la inclusión social y productiva; (ii) mejorar las condiciones de la infraestructura del país; (iii) apoyar el desarrollo de ciudades sostenibles; (iv) fortalecer la capacidad institucional de los organismos públicos; (v) promover una mejor gestión de los recursos naturales y del cambio climático, y (vi) estimular el desarrollo por medio del sector privado. También propuso que se trabajara en los tres niveles de gobierno (pero centrándose más en el ámbito subnacional) con un sesgo hacia las regiones del norte y nordeste, y con un mayor esfuerzo para tener en cuenta los temas raciales y de género. Aun cuando la Estrategia de País haya identificado dos o más sectores del Banco para trabajo en cada uno de los seis objetivos, no animó a los sectores a complementarse recíprocamente para conseguir objetivos comunes. De hecho, en vez de identificar objetivos comunes, la Estrategia de País brindó objetivos e indicadores separados para cada uno de los 16 sectores prioritarios.

Para mantener su pertinencia, el Banco continuó adaptando sus modelos de financiamiento durante el periodo. Si bien la proporción de financiamiento federal y municipal en 2011-2014 siguió siendo aproximadamente el mismo que el del periodo anterior, el financiamiento a los estados aumentó y el financiamiento al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil se discontinuó. Al mismo tiempo, el financiamiento al sector privado disminuyó y pasó de operaciones del sector real al sector financiero: el Banco encontró un segmento especializado en el financiamiento del comercio exterior, en el que había una gran demanda de sus préstamos en moneda fuerte a largo plazo.

El Banco siguió siendo una fuente importante de financiamiento internacional para Brasil. El BID se convirtió en el mayor prestamista multilateral de Brasil (en términos del saldo de la deuda). En el periodo 2011-2014, el Banco aprobó 175 operaciones (préstamos, garantías y financiamiento no reembolsable) por un total de US\$10.450 millones (un nivel comparable al de los cuatro años anteriores, cuando el Banco aprobó 206 operaciones por US\$10.160 millones). El financiamiento se canalizó a través de préstamos de inversión con garantía soberana (74% del valor), préstamos en apoyo de reformas de política para los estados (20%) e inversiones sin garantía soberana (6%). En dicho periodo se aprobó un total de US\$90,8 millones en financiamiento no reembolsable, lo que supera los US\$78,5 millones aprobados de 2007 a 2010.

En términos de sectores, el programa del Banco se concentró en desafíos pertinentes de desarrollo, como infraestructura y temas fiscales e institucionales. Debido a la considerable inversión en cooperación técnica y diálogo, fue capaz de conseguir la participación de los estados y los municipios en los sectores de salud y educación. Los proyectos de infraestructura a nivel estatal siguieron siendo un ámbito básico de trabajo. La mayor parte del financiamiento para infraestructura se destinó a proyectos de transporte que podrían ayudar a mejorar la productividad y la competitividad. Casi un tercio del financiamiento para infraestructura se asignó al sector de agua y saneamiento, de acuerdo con los desafíos que plantea la urbanización del país. Aun cuando los préstamos para energía representaron solo el 8% de las aprobaciones para infraestructura, estuvieron destinados a proyectos muy estratégicos. La mayoría de los préstamos para infraestructura se otorgó a los estados de las regiones del sur y sudeste, aunque un quinto se asignó a los estados más pobres del norte y nordeste, de acuerdo con el propósito de la Estrategia de País y las necesidades nacionales. Las inquietudes fiscales y la necesidad de mejorar la gestión fiscal a nivel estatal justificaron el apoyo del Banco a las finanzas públicas, principalmente a través de operaciones en apoyo de reformas de política a los estados (PROCONFIS) y de apoyo a la reforma fiscal subnacional (PROFISCO). Al brindar el Banco un monto considerable para operaciones de cooperación técnica en los sectores de salud y educación se abrió la posibilidad de conceder financiamiento a los estados y municipios en esos sectores; durante el periodo, el Banco aprobó cinco proyectos de salud y otros cinco de educación por un total de más de US\$1.000 millones.

Como se previó en la Estrategia de País y de acuerdo con las necesidades nacionales, el programa intensificó su enfoque en las regiones más pobres del país e hizo algunos esfuerzos para incluir los aspectos de género y diversidad como un tema transversal. Aunque la mitad del financiamiento otorgado durante el periodo estuvo destinado a los estados de ingresos más altos del sur y sudeste, el financiamiento a los del norte y nordeste casi se duplicó. Se ha venido incrementando el énfasis de la cartera en los estados menos desarrollados desde la crisis de 1999, tendencia que se intensificó en el periodo de la última estrategia. Los préstamos a los sectores sociales también se concentraron en los estados más pobres, en consonancia con las necesidades del país. Cerca de un quinto de los préstamos con garantía soberana incluyeron

indicadores específicos de género y raza en sus matrices de resultados (como primer paso para abordar temas de diversidad), lo que representó un avance respecto de los periodos anteriores, pero aún lejos del objetivo original del 100% planteado en la Estrategia de País.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

El desempeño del Banco muestra las implicaciones de cambiar el financiamiento del gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Los plazos generales de preparación de los proyectos de inversión del BID en Brasil permanecieron constantes y por encima del promedio del Banco, y los costos de preparación y ejecución aumentaron respecto de los correspondientes al periodo de la estrategia anterior, aunque estos promedios ocultan diferencias importantes entre los prestatarios y los instrumentos. El tiempo combinado entre el inicio y la elegibilidad siguió siendo de aproximadamente 40 meses en Brasil, mientras el promedio del Banco disminuyó ligeramente a solo un poco más de 30 meses. Este tiempo de preparación más prolongado se debe en parte al meticuloso proceso de revisión federal al cual son sometidos los prestatarios del Banco (gobiernos subnacionales) antes de la aprobación. Los costos de preparación y ejecución por cada millón de dólares aprobado aumentaron de US\$2.002 y US\$3.566, respectivamente, a US\$2.477 y US\$6.160, aún por encima de los promedios del Banco, que también aumentaron desde 2010.

El uso de operaciones globales no compensó los costos previsiblemente más elevados para las transacciones con gobiernos subnacionales institucionalmente más deficientes y menos experimentados. Para compensar los costos previsiblemente más elevados en las transacciones con gobiernos subnacionales, el Banco creó nuevos instrumentos —la línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), cuyo uso se esperaba que simplificara la preparación y aprobación de proyectos— y descentralizó la ejecución para la Representación. Sin embargo, los tiempos y costos de preparación y los costos de ejecución empeoraron en los tres programas que utilizaron CCLIP, mientras que en general mejoraron en el caso de los prestatarios estatales y municipales que no recurrieron a operaciones globales.

La experiencia del Banco demuestra que las asociaciones de largo plazo con un número seleccionado de gobiernos subnacionales pueden intensificar la eficiencia y la eficacia de la cartera. Algunos de los factores que influyeron en los costos de preparación y ejecución de los proyectos fueron la falta de experiencia de trabajo con el Banco de los nuevos clientes y la relativa debilidad de su capacidad institucional. A medida que los nuevos prestatarios subnacionales adquirieron experiencia, su trabajo con el Banco se volvió más eficiente y los costos de preparación disminuyeron a la mitad en el caso de los clientes habituales. Muchos nuevos prestatarios acusaban mayor deficiencia institucional y tendían a tener más dificultades en aplicar los procesos del Banco, situación que también afectó los costos de implementación, puesto que los préstamos otorgados a municipios de menor capacidad registraron un promedio de costos de

ejecución hasta siete veces más alto que los de aquellos concedidos a municipios más capaces. El trabajo continuo con el Banco facilitó el diálogo sobre políticas y la coordinación entre el BID y los gobiernos subnacionales, lo que puede llevar a una mejor planificación y resultados.

Los resultados del programa parecen haber sido dispares, con algunos éxitos significativos. Los proyectos de protección social están brindando infraestructura social popular, pero no está claro si rendirán los resultados esperados. A excepción de los fructíferos proyectos de salud ejecutados en Fortaleza y São Bernardo, los proyectos que OVE examinó en los sectores de educación y salud se encuentran en fases relativamente iniciales. Tanto el gobierno federal como los gobiernos subnacionales aprecian que el Banco haya reactivado su participación en esos sectores. Los proyectos de transporte y de agua y saneamiento, principalmente a los niveles estatal y municipal, parecen haber tenido efectos positivos sustanciales. Los proyectos de desarrollo urbano (PROCIDADES o préstamos independientes) son muy pertinentes, y el Banco cuenta con el conocimiento técnico necesario para prestar apoyo. Sin embargo, algunos proyectos tienen graves problemas de eficiencia e implementación, y debido a atrasos y deficiencias de seguimiento y evaluación, poco es lo que puede decirse de su eficacia. El ritmo de desembolso para los proyectos de gestión del sector público a nivel federal es muy lento como para calibrar su eficacia. La cartera de medio ambiente y recursos naturales es de un tamaño relativamente modesto, pero diversa, y las operaciones de cooperación técnica en particular apoyaron varias iniciativas de fortalecimiento institucional y conocimientos. El financiamiento con garantía soberana del Banco al sector de turismo a través de PRODETUR afronta considerables problemas de implementación; pese a la alta demanda, los préstamos de esa modalidad se discontinuaron. El apoyo a la reforma fiscal a nivel estatal a través de PROFISCO y PNAFM tuvo resultados contrapuestos. El programa PROFISCO tuvo resultados satisfactorios en la difusión de experiencias y prácticas óptimas en los estados, pero pocos proyectos avanzaron lo suficiente como para presentar pruebas claras de sus resultados. El financiamiento en apoyo de reformas de política a través de PROCONFIS ayudó a los estados a establecer una agenda de reformas y mejorar la gestión fiscal, pero solo dos de las cinco operaciones fueron financieramente relevantes y todas tuvieron una profundidad apenas modesta en términos de políticas.

El Banco tuvo poca participación del sector privado en los ámbitos productivos, concentrándose la mayor parte del financiamiento sin garantía soberana en intermediarios financieros. Esto se debió en parte a la buena disponibilidad de financiamiento para proyectos del sector privado en Brasil a través de los bancos públicos de desarrollo (especialmente el BNDES) durante el periodo. Los clientes del sector financiero parecen valorar los términos y los efectos de reputación del apoyo del BID. El Banco ofreció plazos que no están disponibles en el mercado interno (o que sí lo están internacionalmente, pero a un costo superior). Su proceso de debida diligencia añadió un sello de calidad a la mayoría de los bancos, ayudándolos a negociar mejores transacciones con bancos extranjeros o captar nuevas fuentes de financiamiento. En

menor grado, el Banco logró zanjar con eficacia las asimetrías de información entre los bancos en operaciones de financiamiento de comercio exterior. No obstante, las deficiencias de los mecanismos de seguimiento y evaluación en operaciones del sector privado dificultan la tarea de evaluar plenamente su eficacia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Brasil experimentó un sólido crecimiento económico en los últimos años, pero el crecimiento disminuyó recientemente y el país sigue enfrentando importantes déficit en materia de infraestructura y servicios públicos que limitan su productividad y competitividad. Habida cuenta de las restricciones fiscales y la rigidez del gasto, será preciso contar con la participación de los sectores público y privado para resolver las brechas en infraestructura y servicios sociales. El marco normativo del país no ha sido plenamente propicio para las inversiones del sector privado, pero el Banco ha estado trabajando con Brasil para subsanar ciertos aspectos del problema, por lo que podrían surgir nuevas oportunidades. Considerando la complejidad y la naturaleza intersectorial de estos desafíos, será de importancia crucial contar con la colaboración entre los sectores y la coordinación entre los ámbitos público y privado del Grupo del BID.

La atención en los gobiernos subnacionales y en infraestructura, gestión fiscal y sectores sociales (con mayor énfasis en las regiones más pobres) fue en general pertinente para las necesidades del país y las prioridades gubernamentales, pero, a juicio de OVE, una cartera más estratégicamente integrada podría haber generado un impacto más sólido para el país.

El desempeño de la cartera del Banco muestra las implicaciones de pasar de trabajar con los gobiernos subnacionales, en vez de trabajar con el gobierno federal. La experiencia del Banco muestra que las asociaciones de largo plazo con un número seleccionado de gobiernos subnacionales pueden aumentar la eficiencia y la eficacia de la cartera.

OVE tiene las siguientes recomendaciones para la futura participación del Banco en Brasil:

1. Trabajar con el cliente para definir un conjunto limitado de prioridades temáticas estratégicas para estructurar e integrar el programa del Banco, teniendo en cuenta las demandas del país y la ventaja comparativa del Banco. En vista de la magnitud de Brasil y la heterogeneidad de los prestatarios es comprensible que el Banco apoye una serie de temas y actividades, pero la priorización estratégica todavía es importante para la eficacia del Banco. Una prioridad a considerar sería enfocar el programa con mayor intensidad en la pobreza, especialmente en las zonas de mayor necesidad del país.
2. Buscar asociaciones de largo plazo con gobiernos subnacionales (tanto estatales como municipales) cuando sea posible y dedicar recursos sustanciales al aprendizaje transversal. Puesto que la falta de experiencia laboral con el Banco y de fortaleza en

la capacidad institucional parecen explicar el aumento de los costos, las relaciones de más largo plazo (como las CCLIP con gobiernos subnacionales específicos) pueden reducir los costos de preparación e implementación y reforzar la capacidad institucional. Una mayor atención al intercambio de experiencias entre los programas, estados y municipios (por ejemplo, reproduciendo mecanismos similares al de la Comisión de Secretarías de Hacienda de PROFISCO) puede incrementar la eficacia y, al mismo tiempo, controlar los costos.

3. En la medida en que lo demanden los clientes, seguir trabajando con los estados y municipios en la profundización de la reforma de las finanzas públicas. Una mejor posición fiscal, políticas más eficientes de gasto público y una gestión más estricta del gasto público serán factores cruciales para que los gobiernos subnacionales amplíen la cobertura y mejoren la calidad de los servicios públicos y la infraestructura. El Banco posee un profundo conocimiento técnico multisectorial que puede contribuir a esas reformas. Los préstamos en apoyo de reformas de política otorgados a los estados —especialmente a los que tienen necesidades financieras inmediatas— parecen ser un instrumento eficiente y eficaz de apoyo, suplementados, en los casos adecuados, con operaciones de cooperación técnica o de inversión. Considerando la amplitud de importantes temas fiscales, los programas de apoyo fiscal deberían contar con la participación de múltiples divisiones del Banco para ayudar a los clientes a identificar algunas de las rigideces e ineficiencias de gasto más apremiantes y formular soluciones adecuadas.
4. Buscar maneras de trabajar con las autoridades brasileñas para ayudar a fortalecer los marcos normativos para las asociaciones público-privadas en varios niveles de gobierno. Facilitar la inversión privada en la prestación de servicios públicos será esencial para atender las crecientes necesidades de infraestructura del país, y también puede contribuir decisivamente a incrementar las inversiones sociales, ambientales y en otros ámbitos.
5. Elaborar un plan concreto para promover una colaboración intersectorial y público-privada más eficaz en el programa de país. Esa colaboración será esencial para el logro de los objetivos de priorización estratégica y apoyo a la reforma fiscal integrada a nivel subnacional, según se contempla en las recomendaciones anteriores.
6. Continuar fortaleciendo el seguimiento y la evaluación de la cartera del Banco. La evaluabilidad de la cartera aprobada del Banco mejoró bastante, como lo evidencian los puntajes más elevados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en los últimos años. La aplicación de estas mejoras hasta la conclusión de los proyectos y su evaluación ex post puede ayudar al Banco a aprender más de la experiencia adquirida y afinar sus futuras intervenciones.



El Plan Real de 1994 introdujo una nueva moneda (el real brasileño) y elevó las tasas de interés, conteniendo de esta manera la hiperinflación (que en ese año registró un promedio de 2.076%).

© OVE, 2015

1 El Contexto del País

Brasil es el quinto país más poblado y la séptima economía más grande del mundo y una de las naciones más avanzadas de América Latina y el Caribe. Con una población de casi 202,8 millones de habitantes y un PIB de US\$2,353 trillones (Cuadro A.1), Brasil es un país grande, diversificado y federal, con un alto nivel de desarrollo humano¹. El PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo fue de US\$16.096 en 2014, casi el doble que en el año 2000 y por encima del promedio de la región. La economía brasileña es particularmente avanzada y cuenta con amplios sectores industriales y de servicios (25% y 69% de la economía, respectivamente).

Tras décadas de alta inflación, el Gobierno de Brasil adoptó varias reformas económicas que fueron cruciales para estabilizar la situación macroeconómica. El Plan Real de 1994 introdujo una nueva moneda (el real brasileño) y elevó las tasas de interés, conteniendo de esta manera la hiperinflación (que en ese año registró un promedio de 2.076%). También contempló medidas de ajuste fiscal. A finales de los años noventa y principios de la década de 2000, el Gobierno de Brasil introdujo un tipo de cambio flexible y regímenes de control de la inflación y promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal, después del Programa de Ajuste Fiscal a través del cual el gobierno federal asumió la deuda de los estados y municipios (equivalente al 20% del PIB) a cambio de la adopción de normas de disciplina fiscal (The Economist 2013)².

Estas reformas, junto con un entorno externo favorable, impulsaron el crecimiento de Brasil y contribuyeron a la mejora de la posición fiscal en todos los niveles de gobierno y a la reducción de las tasas de interés nominal. El PIB registró un crecimiento promedio del 1,9% en 1990-2000 y creció al 3,7% entre 2000 y 2010 y al 2,1% durante el periodo de la evaluación. El superávit fiscal primario de 3% del PIB obtenido entre 2001 y 2013

(Gráfico A.1) permitió que el Gobierno de Brasil redujera la elevada deuda bruta del sector público (del 78,9% del PIB en 2002 al 65,2% en 2014). El Banco Central de Brasil redujo la tasa interés de referencia (SELIC) de más del 25% registrada a principios de 2003 a aproximadamente el 10% en 2014, con lo que disminuyó la cuenta neta de interés del sector público del 8,5% del PIB en 2003 al 6,1% en 2014.

En este contexto, Brasil logró reducir la pobreza, ampliar la clase media y disminuir las diferencias regionales. Entre otros factores, la introducción de una nueva red de protección social (particularmente el programa Bolsa Família) en 1998, así como los aumentos del salario mínimo y de la cobertura del seguro de desempleo y las pensiones han contribuido decisivamente a estos cambios (Carneiro et al, 2011)³. La pobreza cayó del 35,1% de la población en 2001 al 15,9% en 2012 y los niveles de indigencia llegaron a un nivel históricamente bajo del 5,3% en el mismo año. Los niveles de empleo formal crecieron y la tasa de desempleo cayó del 11,3% en 2001 al 6,7% en 2015. La pobreza en el norte y el nordeste (tradicionalmente las regiones más pobres del país) también se redujo del 45,4% y el 59,8% de la población en 2001 al 27,5% y el 30,8% en 2012 (Cuadro A.2) (IPEA 2012).

No obstante, Brasil continúa afrontando importantes desafíos en materia de ingresos y desigualdad regional. El índice de Gini de Brasil, aun cuando declinó de 0,60 en 2001 a 0,53 en 2012 (IPEA, 2013), continúa siendo uno de los más altos entre los países de América Latina y el Caribe. Las regiones del norte y nordeste acusan un PIB per cápita inferior a US\$8.600 y US\$6.300, respectivamente (Cuadro A.2), así como bajos índices promedio de desarrollo humano (PNUD, 2014). Las regiones del sur, sudeste y centro-occidental cuentan con un PIB per cápita bastante superior (entre US\$14.000 y US\$17.000), un menor nivel de pobreza (menos del 8%), menos desempleo (entre 4% y 7%, Cuadro A.2), economías más diversificadas y una mejor capacidad institucional (Gráfico A.2).

Los desafíos sociales y la capacidad de los gobiernos subnacionales para administrar e implementar políticas sociales también varían ampliamente en el país. Desde la adopción de la Constitución de 1988, los gobiernos municipales y estatales han tenido mayor autonomía en la prestación de numerosos servicios sociales. La calidad a dichos servicios y el acceso a ellos varían de un estado a otro en parte por las diferencias de capacidad de gestión existentes a nivel estatal. Mientras los estados del sur y sudeste registran niveles y desafíos de salud comparables a los de las economías desarrolladas, los indicadores de salud de los estados del norte y nordeste van a la zaga del promedio nacional, y sus sistemas de salud deben lidiar con causas de muerte y enfermedades infecciosas fácilmente prevenibles (Gráficos A.3 y A.4). Del mismo modo, los principales desafíos en educación se deben a disparidades regionales, la baja calidad y cobertura de la educación básica y secundaria en algunos estados (como lo demuestran los resultados del examen nacional de enseñanza media, Gráfico A.5), y la precaria capacidad de gestión de algunos gobiernos subnacionales para articular e implementar las políticas (IPEA, 2014 y Oliveira, Sakowski y Gusso, 2013)⁴. El ámbito de la protección social

revela desafíos similares, entre ellos, la reducida cobertura y calidad de los servicios y la deficiente coordinación y capacidad institucional, sobre todo en las partes más pobres del norte y nordeste (Barrientos, 2013; Robles y Mirosevic, 2013). Por consiguiente, aun cuando la desigualdad social sigue siendo un problema nacional, es preciso abordarla principalmente a nivel local (Vélez, Barros y Ferreira, 2004).

La productividad y la competitividad son temas importantes. Entre 2003 y 2013 la productividad total de los factores de Brasil creció solo al 4,2% , mientras que la de India lo hizo al 31,1% y la de China al 22,3%. Hay varios factores que inciden en la productividad y la competitividad, a saber: marcos normativos poco rigurosos, aranceles e impuestos elevados, aptitudes inadecuadas de la fuerza laboral⁵, informalidad, dificultad de acceso al crédito y burocracia (Banco Mundial, 2009). Los aumentos salariales no vinieron acompañados de una mayor productividad laboral, de modo que los costos laborales unitarios subieron (Frischtak y Moreira, 2014; IPEA, 2013; De Negri y Cavalcanti, 2013). Finalmente, la economía relativamente cerrada del país menoscaba sus posibilidades de beneficiarse de las cadenas de valor mundiales (OCDE et al., 2014).

El reducido nivel de inversión en infraestructura también afecta la productividad. Las tasas de inversión (que se cifraron en promedio en el 19,5% del PIB entre 2000 y 2014) representan un nivel bajo comparado incluso con las de América Latina y el Caribe (IPEA, 2013). Los expertos estiman que el valor total de la infraestructura de Brasil asciende al 16% del PIB, mientras otras economías grandes promedian el 71% (McKinsey & Company, 2014). El sector de transporte se ve afectado por el mal estado de las carreteras, la reducida capacidad de los sistemas de transporte masivo y los elevados índices de accidentes de tránsito⁶. Brasil posee la mayor capacidad de almacenamiento de agua en el mundo, pero su dependencia del recurso hidroeléctrico lo hace especialmente vulnerable a las mermas de suministro durante los años de baja precipitación (Flórez Orrego, Silva y Oliveira, 2014; BEN, 2014). Esta situación, junto con las condiciones de deterioro de las centrales eléctricas y líneas de transmisión, causa interrupciones de frecuencia y duración cercanas al promedio de la región (Byer, Crousillat y Dussan, 2009; EPE, 2014). Finalmente, se espera que Brasil registre un crecimiento de la demanda anual de electricidad del 4,5% en el periodo 2014-2018, con el mayor incremento en las regiones del norte y nordeste.

La rápida urbanización en el pasado ha generado grandes desafíos para las zonas metropolitanas. Una considerable proporción de la población urbana reside en favelas en los alrededores de los centros urbanos, sin infraestructura y servicios básicos y con altos índices de delincuencia. La proporción de personas que viven en favelas en Rio de Janeiro y São Paulo es del 22% y el 20%, respectivamente (IBGE, 2014). La urbanización también ha venido acompañada del aumento de la motorización, especialmente en las principales zonas metropolitanas del sur y sudeste (Observatório das Metrópoles, 2013), situación que ha congestionado el transporte y causado un incremento de las emisiones de dióxido de carbono de vehículos motorizados, que pasó de 125 millones de toneladas en 2000 a 180 millones de toneladas en 2010 en todo el país (IPEA, 2011).



La violencia tiende a concentrarse en los grupos marginados y de bajos ingresos, en las poblaciones jóvenes y negras sujetas a altas tasas de deserción escolar, desempleo, narcotráfico, violencia doméstica y uso de armas (IPEA, 2014).

© OVE, 2015

Se ha avanzado en la mejora del acceso a agua y saneamiento, pero se requieren inversiones continuas para reducir los déficit de cobertura. Entre 2004 y 2011 la proporción de personas con acceso a servicios adecuados de recolección de basura aumentó del 76% al 82%. La proporción de hogares con acceso a servicios adecuados de saneamiento creció del 45% en 1991 al 62% en 2010 (Ministerio de Medio Ambiente, MMA, 2014). Más de cuatro quintos de los hogares del sudeste disponen de servicios adecuados de tratamiento de agua, pero solo el 22% lo tiene en el norte. La falta de acceso tiende a concentrarse en las zonas rurales (MMA, 2014). Como sucede también en otros sectores, la reglamentación y la gestión plantean grandes desafíos: en 2011 solo el 28% de los municipios nacionales (20% en el norte) tenía una normativa municipal obligatoria de saneamiento básico, y solo la mitad de ellos contaba con una entidad responsable del control de la calidad del agua (IBGE, 2014).

La seguridad ciudadana sigue siendo un tema crítico. Brasil ostenta una de las tasas de homicidio más altas del mundo, particularmente en el norte y nordeste. La violencia tiende a concentrarse en los grupos marginados y de bajos ingresos, en las poblaciones jóvenes y negras sujetas a altas tasas de deserción escolar, desempleo, narcotráfico, violencia doméstica y uso de armas (IPEA, 2014). Las autoridades municipales y la policía suelen carecer de medios, sistemas y capacidad técnica para abordar estos problemas con eficacia (IPEA, 2014).

Brasil ha demostrado estar decididamente comprometido a acometer el tema del cambio climático. Redujo considerablemente la deforestación en la Amazonia, de 28.000 km² en 2004 a aproximadamente 5.000 km² a mediados de 2014: casi cuatro quintos de la floresta pluvial amazónica permanecen intactos. Sin embargo, el país sigue afrontando difíciles desafíos de índole ambiental, que plantean no solo

la deforestación (FAO, 2015) sino también la contaminación del aire proveniente del crecimiento de la flota automotriz y la industrialización. Entre 1998 y 2005, el 5% de las muertes de niños (0 a 5 años) y de ancianos (de 65 o más) en las grandes ciudades se atribuyó a la contaminación del aire.

El periodo de evaluación estuvo caracterizado por la debilitación de las condiciones externas y el deterioro de los indicadores macroeconómicos. El crecimiento del PIB, que registró un promedio del 4,5% entre 2004 y 2010, disminuyó al 2,1% en 2011-2014 debido a la caída de los precios de los productos básicos y la inversión y al incremento de los costos laborales (Gráfico A.6; The Economist Intelligence Unit, 2015). El déficit en cuenta corriente empeoró del 1,2% del PIB en 2006 al 3,9% en 2014 y el saldo primario del gobierno central entró en situación deficitaria por primera vez desde fines de los años noventa. La deuda bruta del sector público remontó por encima del 60% del PIB en 2014, y algunos de los gobiernos subnacionales del sur y sudeste alcanzaron niveles de deuda particularmente altos (Cuadro A.2 y Gráficos A.1 y A.7). Brasil mantiene una calificación crediticia de grado de inversión⁷.

El financiamiento del sector privado pasó de préstamos bancarios a bonos. En un contexto mundial de bajas tasas de interés real, especialmente después de 2009, aumentó el apetito de los inversionistas por los bonos de mayor rendimiento de América Latina y el Caribe. Las empresas del sector privado aprovecharon la situación para pasar de préstamos bancarios a financiamiento a través de bonos y utilizar los recursos para mejorar la estructura de la deuda en lugar de incrementar las inversiones (Shin, 2013; Caballero y Powell, 2014; Bastos, Kamil y Sutton, 2015; Canuto, 2014) (Gráficos A.8 y A.9).

Al parecer, la demanda de financiamiento del BID sin garantía soberana también se ha visto afectada por una mayor disponibilidad de financiamiento público al sector privado. Se asignaron fondos del Tesoro al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y otros bancos públicos como herramientas anticíclicas tras la crisis financiera (Gráfico A.10). El BNDES pasó a ser el principal financista del país⁸, con énfasis en los préstamos para infraestructura (36% del total otorgado en 2014), principalmente para energía y logística. Entre las 1.000 empresas más grandes de Brasil, 783 recibieron financiamiento del BNDES durante 2007-2014.

Brasil afrontará desafíos a mediano plazo para lograr tasas de crecimiento y reducción de la pobreza similares a las de la última década. El Banco Central pronostica que el PIB se contraerá en un 1,80% en 2015 y crecerá en un 0,20% en 2016⁹. La tasa de crecimiento acusará los efectos de factores tales como las ganancias de productividad, el ritmo de las inversiones en infraestructura, el grado de adopción de reformas estructurales que fomenten el crecimiento, mejoras en eficiencia y calidad del gasto público y la dinámica del mercado laboral (IPEA, 2014).



La Estrategia de País propuso trabajar en los tres niveles de gobierno (pero más centrado en el nivel subnacional) con un sesgo geográfico hacia las regiones del norte y nordeste, y un mayor esfuerzo en la consideración de los temas de género y raza.

© OVE, 2015

2 El Programa del Banco

A. IMPORTANCIA DE LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA

El programa del Banco con Brasil estuvo orientado por la Estrategia de País 2012-2014, aprobada en mayo de 2012 (documento GN-2662-1)¹⁰, los correspondientes documentos de programa de país (2012-2014) y la actualización de la Estrategia de País en febrero de 2013¹¹. La Estrategia de País estableció seis objetivos estratégicos, a saber: (i) promoción de la inclusión social y productiva; (ii) mejora de las condiciones de la infraestructura del país; (iii) apoyo al desarrollo de ciudades sostenibles; (iv) fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades públicas; (v) promoción de una mejor gestión de los recursos naturales y el cambio climático, y (vi) estímulo al desarrollo por medio del sector privado. También propuso trabajar en los tres niveles de gobierno (pero más centrado en el nivel subnacional) con un sesgo geográfico hacia las regiones del norte y nordeste, y un mayor esfuerzo en la consideración de los temas de género y raza. Estas seis prioridades estratégicas y el enfoque temático regional fueron ampliamente pertinentes, puesto que tomaron en consideración los 11 desafíos macroeconómicos del Plan Plurianual del Gobierno, el Plan Más Brasil 2012-2015, el Plan Brasil sin Miseria (Cuadro A.3), así como los objetivos del Noveno Aumento General de Recursos del BID y el diálogo entre el Banco y los gobiernos federal y subnacionales y la sociedad civil.

Los seis objetivos estratégicos de la Estrategia de País se dividieron en 16 sectores prioritarios, con una limitada complementariedad estratégica. El gran número de prestatarios subnacionales con necesidades diversas y la complejidad de los desafíos de desarrollo exigieron flexibilidad y un planteamiento multisectorial coherente. La Estrategia de País no presentó un planteamiento como ese. Aun cuando identificara dos o más sectores de trabajo para el Banco en cada uno de los seis objetivos, la Estrategia de País no instó a los sectores a complementarse mutuamente para conseguir objetivos comunes. En realidad, la Estrategia de País no estableció objetivos comunes, sino que planteó objetivos e indicadores separados para cada uno de los 16 sectores prioritarios. La revisión de las 17 notas sectoriales preparadas para la Estrategia de País (o 18 si se considera la nota fiduciaria) reveló la escasa coordinación en su preparación, como lo corroboran las entrevistas con funcionarios del Banco. De hecho, los sectores prioritarios de la Estrategia de País reflejan las divisiones sectoriales del Banco (Cuadro A.4), que tienden a trabajar en silos¹².

B. IMPORTANCIA DEL PROGRAMA IMPLEMENTADO

Para mantener la pertinencia en un contexto de cambio constante, a mediados de la década de 2000, el Banco comenzó a adaptar su programa para atraer a nuevos clientes con nuevos instrumentos. La positiva evolución económica y las reformas normativas adoptadas a principios de los años 2000 llevaron al gobierno federal a reducir su endeudamiento frente a instituciones financieras multilaterales¹³. El Gobierno de Brasil solicitó que el Banco apoyara el proceso de descentralización, que comenzó con la Constitución Federal de 1988 y fue reforzado con la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2000. En otros países en los cuales el Banco trabaja con los gobiernos subnacionales, el financiamiento se canaliza en general mediante transferencias fiscales del gobierno central¹⁴. La Constitución brasileña permite que los gobiernos subnacionales contraten empréstitos directamente del Banco, en vista de lo cual el Banco comenzó a conceder préstamos a los gobiernos estatales y municipales. El Banco también aumentó su financiamiento al BNDES y el sector privado: durante 2007-2010, el financiamiento a gobiernos subnacionales, el BNDES y el sector privado ascendieron al 53%, el 32% y el 13%, respectivamente, del total otorgado a Brasil (Cuadro A.5).

El Banco también creó nuevos instrumentos, especialmente tres programas globales (Recuadro 2.1) para ayudar a satisfacer algunas de las necesidades de los nuevos clientes subnacionales¹⁵. Tres programas de préstamo para inversión (PROCIDADES, PROFISCO y PRODETUR) fueron exclusivos de Brasil y se dirigían a agilizar la preparación de proyectos y promover la descentralización de la gestión de los programas hacia entidades locales y la Representación. Posteriormente, se formuló el programa PROCONFIS, que fue una serie de préstamos en apoyo de reformas de política para abordar temas fiscales a nivel estatal¹⁶. Durante 2007-2010, alrededor de un tercio del financiamiento concedido a gobiernos subnacionales fue otorgado a través de operaciones globales y PROCONFIS.

RECUADRO 2.1 PROGRAMAS GLOBALES

PROCIDADES es una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP)^a de US\$800 millones aprobada por el Banco en 2006 (BR L1043) para otorgar créditos de hasta US\$50 millones a cada municipio de mediana escala para financiar desarrollo urbano o actividades de fortalecimiento municipal que formen parte de un plan de desarrollo municipal. Requiere recursos de contrapartida equivalentes al 50% del monto total del proyecto.

PROFISCO es una CCLIP de US\$500 millones aprobada por el Banco en 2008 (BR X1005) para otorgar créditos de hasta US\$50 millones a estados individuales con el fin de ayudarlos a alcanzar y mantener metas fiscales establecidas en el Programa de Apoyo a la Reestructuración y Ajuste Fiscal a Nivel Estatal mejorando sus sistemas impositivos y de gasto. Aporta continuidad al Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal de los Estados Brasileños (PNAFE), financiado por el Banco en 1999, destinado a mejorar la gestión pública y la transparencia de los municipios. En mayo de 2013, el Banco aprobó una suma adicional de US\$200 millones para la CCLIP.

PRODETUR es una CCLIP de US\$1.000 millones aprobada por el Banco en 2008 (BR X1008) para apoyar la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Turismo 2007-2010, en un contexto de un importante crecimiento del turismo. Esta línea de crédito preveía conceder préstamos de hasta US\$150 millones al gobierno federal y a gobiernos estatales para financiar operaciones de turismo en municipios con más de un millón de habitantes.

^a Las líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) (documento GN 2246 1) proporcionan una línea de crédito para financiar proyectos similares mediante préstamos individuales de inversión en los casos en que (i) hay un buen historial de operaciones similares financiadas por el Banco en un determinado país y sector, o (ii) el prestatario o el organismo ejecutor puede demostrar un sólido historial institucional y financiero y ha ejecutado satisfactoriamente proyectos de naturaleza y alcance similares. La tramitación y autorización de la línea de crédito es similar a las de las operaciones de inversión, pero cada proyecto sigue un proceso agilizado de aprobación. En 2006, el instrumento financiero de la CCLIP fue modificado para permitir su uso por parte de los gobiernos subnacionales (documento GN 2246 4).

El Banco siguió siendo una fuente importante de financiamiento internacional para Brasil durante el periodo de la estrategia más reciente, y el programa aprobado fue de magnitud comparable al de 2007-2010. Entre enero de 2011 y diciembre de 2014, el Banco aprobó 175 operaciones (préstamos, garantías y financiamiento no reembolsable) por un total de US\$10.450 millones (un nivel comparable al de los cuatro años anteriores, cuando el Banco aprobó 206 operaciones por un total de US\$10.160 millones)¹⁷. El financiamiento fue canalizado a través de préstamos de inversión con garantía soberana (74% del valor), préstamos en apoyo de reformas de política a los estados (20%) e inversiones sin garantía soberana (6%). Durante el periodo se aprobó una suma de US\$90,8 millones en financiamiento no reembolsables, un aumento en comparación con los US\$78,5 millones aprobados en 2007-2010 (Cuadros A.5 y A.6).

CUADRO 2.1. DISTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE 2001-2014 POR OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS, SECTOR Y TIPO DE BENEFICIARIO

Objetivo de la Estrategia de País	Aprobaciones 2011-2014 (en millones de US\$)										Total	%
	Federal		Estatad		Municipal		Bancos de desarrollo		Sector privado			
1- Inclusión social y productiva	10	0,10%	1.092	10,40%	212,5	2,00%	0	0,00%	3	0,00%	1.318	12,50%
1.1. Protección social	10	0,10%	170	1,60%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	180	1,70%
1.2. Salud			570	5,50%	101,7	1,00%	0	0,00%	0	0,00%	672	6,50%
1.3. Educación			352	3,40%	110,9	1,10%	0	0,00%	3	0,00%	463	4,50%
1.4. Mercado laboral			0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2- Infraestructura	178,7	1,70%	4.305,4	41,20%	491,9	4,70%	0	0,00%	35	0,30%	5.011	47,90%
2.1. Transporte	50	0,50%	2.958,9	28,30%	241,9	2,30%	0	0,00%	0	0,00%	3.251	31,10%
2.2. Agua y saneamiento		0,00%	1.127,3	10,80%	250	2,40%	0	0,00%	0	0,00%	1.377	13,20%
2.3. Energía	128,7	1,20%	219,2	2,10%	0	0,00%	0	0,00%	35	0,30%	383	3,60%
3- Ciudades sostenibles	0	0,00%	459,7	4,40%	191,8	1,80%	0	0,00%	0	0,00%	652	6,20%
3.1. Desarrollo urbano			216,5	2,10%	191,8	1,80%	0	0,00%	0	0,00%	408	3,90%
3.1.1. PROCIDADES			0	0,00%	191,8	1,80%	0	0,00%	0	0,00%	192	1,80%
3.1.2. Otros			216,5	2,10%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	217	2,10%
3.2. Seguridad ciudadana			243,2	2,30%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	243	2,30%
4- Capacidad institucional de los organismos públicos	183	1,80%	2.126,6	20,30%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2.310	22,10%
4.1. Gestión pública	33	0,30%	50	0,50%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	83	0,80%
4.2. Gestión fiscal	150	1,40%	2.076,6	19,90%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2.227	21,30%
4.2.1. PROFISCO			242,6	2,30%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	243	2,30%
4.2.2. PROCONFIS			1.834	17,50%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1.834	17,50%
4.2.3. Otro	150	1,40%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	150	1,40%
5- Recursos naturales y cambio climático	0	0,00%	72	0,70%	0	0,00%	0	0,00%	150	1,40%	222	2,10%
6- Desarrollo por medio del sector privado	0	0,00%	208,2	2,00%	0	0,00%	150	1,40%	581.7	5,60%	940	9,00%
6.1. Desarrollo productivo y del mercado de capital			0	0,00%	0	0,00%	150	1,40%	581.7	5,60%	732	7,00%
6.2. Ciencia, Tecnología e Innovación			0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
6.3. Turismo			208,2	2,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	208	2,00%
6.3.1. PRODETUR			208,2	2,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	208	2,00%
SUBTOTAL	371,7	3,60%	8.263,90	79,10%	896,2	8,60%	150	1,40%	769,7	7,40%	10.452	100,00%

Dado que Brasil pagó parte de su deuda con el Banco Mundial en 2006, el BID ha pasado a ser su mayor prestamista multilateral (en términos del saldo de la deuda). Los desembolsos del Banco a Brasil durante 2010-2013 representaron el 4,3% de la inversión pública federal y el 9,3% de la inversión federal en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento¹⁸. La deuda pendiente de Brasil con el Banco a diciembre de 2014 equivalía al 0,7% del PIB. Brasil tiene el mayor volumen de aprobaciones anuales de préstamos y operaciones no reembolsables, desembolsos y saldos de préstamo entre todos los clientes del Banco y se mantiene invariablemente como la principal fuente de ingresos (intereses y comisiones) para el Banco (Gráfico A.11).

El Banco siguió adaptando sus patrones de financiamiento durante el periodo. Si bien la proporción de financiamiento federal y municipal en 2011-2014 permaneció casi igual que en el periodo anterior, los préstamos a los estados aumentaron y el financiamiento al BNDES y el sector privado disminuyó (Cuadro 2.1, Gráfico 2.1 y Cuadros A.5 y A.6). El financiamiento al gobierno federal respaldó la rehabilitación y modernización de centrales eléctricas que suministran más del 40% de la energía total consumida en el país. El financiamiento a los gobiernos municipales subsanó desafíos que plantean temas sociales y la rápida urbanización. El financiamiento a los estados representó el 79% del total (en comparación con el 44,4% en el periodo anterior), debido principalmente a un aumento de los préstamos en apoyo de reformas de política (a través de PROCONFIS) y de las inversiones en los sectores de transporte, salud y educación. Se discontinuaron los préstamos al BNDES y se redujeron los otorgados a otros bancos de desarrollo (CAIXA y Banco do Nordeste), en parte para dar margen al financiamiento a gobiernos subnacionales. Los préstamos al sector privado dejaron de destinarse al financiamiento de proyectos, en parte porque el BNDES amplió sus operaciones y se volvió un importante actor en el financiamiento de proyectos para el sector privado como consecuencia de las políticas anticíclicas del gobierno federal. El Banco encontró un segmento especializado de mercado en el financiamiento del comercio exterior, donde había una gran demanda de sus préstamos en moneda fuerte y a largo plazo.

El financiamiento del Banco al sector privado también se vio inhibido por el lento avance de las asociaciones público-privadas. Potencialmente, la mayor parte del financiamiento del Banco al sector privado debería haberse materializado en proyectos a través de asociaciones público-privadas a nivel subnacional en apoyo de salud, educación, transporte y desarrollo urbano (Filho et al, 2015). Pese a que el país actualizó su marco jurídico para dichas asociaciones, aún persisten obstáculos para su uso, entre ellos, incertidumbres normativas, ausencia de mecanismos adecuados de garantía, deficiente evaluación de los riesgos y capacidad de asignación de recursos, instrumentos limitados en moneda local, mecanismos deficientes de resolución de conflictos y reducida capacidad de unidades estatales de asociaciones público-privadas para generar proyectos y lidiar con la compleja evaluación financiera de los proyectos (Senko y Queiroz, 2013; Queiroz, Astesiano y Serebrisky, 2014).

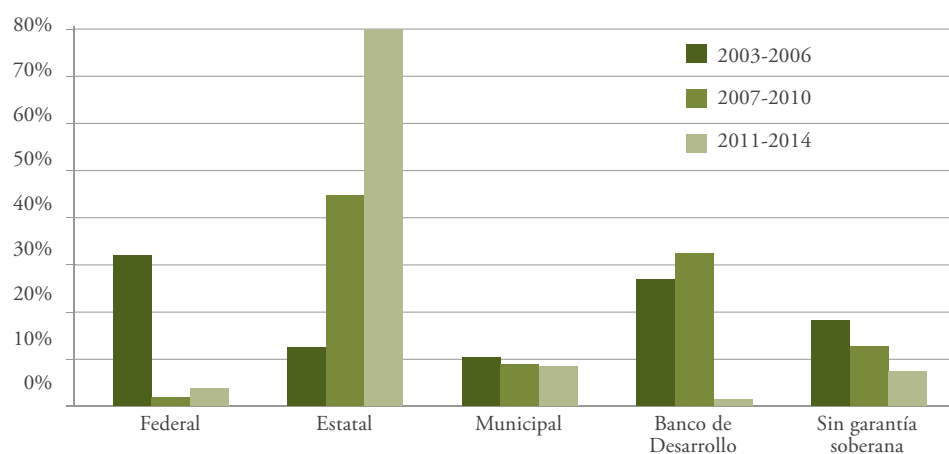


GRÁFICO 2.1

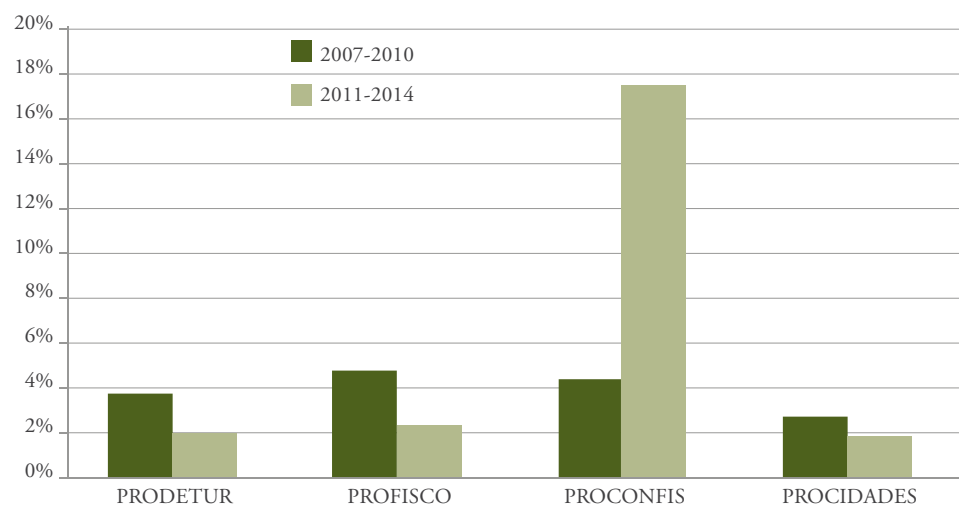
Evolución del financiamiento del Banco en Brasil desde 2003, por tipo de prestatario (% del financiamiento total)

Fuente: OVEDA

El uso de las operaciones globales también disminuyó durante 2011-2014, mientras que creció en el caso de PROCONFIS (Gráfico 2.2 y Cuadro A.5). Aunque la demanda de proyectos de PRODETUR sigue siendo alta (el Banco ha recibido 11 solicitudes de nuevas operaciones de PRODETUR), el financiamiento con esta modalidad se ha detenido a raíz de serios desafíos de implementación. Entre otras cosas, las consideraciones de costo, las exigencias a las contrapartes y la magnitud de los proyectos (Recuadro 2.1) dieron lugar finalmente al cese de los créditos en el marco de PROCIDADES. El apoyo del Banco a la gestión fiscal a nivel estatal (PROFISCO) disminuyó porque la mayoría de los estados ya había iniciado operaciones del tipo PROFISCO antes de la estrategia actual, pero el programa siguió siendo bastante pertinente. Muchos estados consideran que se necesita trabajar más en ese ámbito para mejorar la calidad y la transparencia del gasto público. El financiamiento en apoyo de reformas de política concedido a los estados a través de PROCONFIS aumentó, en respuesta al deterioro de la situación fiscal y a la necesidad de mejorar la gestión fiscal de los estados.

GRÁFICO 2.2
Evolución del financiamiento del Banco en Brasil desde 2007, por tipo de operación global y PROCONFIS (% del financiamiento total)

Fuente: OVEDA



en infraestructura y temas fiscales e institucionales. Mediante una inversión sustancial en cooperación técnica y diálogo, el Banco también logró hacer participar a los estados y municipios en los sectores de salud y educación (Cuadro 2.1 y Gráfico 2.3). Los proyectos de infraestructura a nivel estatal siguieron siendo un importante ámbito de trabajo. La mayor parte del financiamiento del Banco para infraestructura se destinó a proyectos de transporte (65%) y casi un tercio (27%) a agua y saneamiento. Aunque el financiamiento para energía representó solo el 8% de las aprobaciones de infraestructura, se dirigió a proyectos sumamente estratégicos. La mayor parte del financiamiento para infraestructura (78%) se concedió a estados de las regiones del sur y sudeste, aunque el 22% se destinó a los estados más pobres del norte y nordeste, de acuerdo con lo previsto en la Estrategia de País y las necesidades del país. Después de estar prácticamente ausente de los sectores de salud

y educación, el Banco aprobó cinco proyectos de salud (por US\$676 millones) y cinco proyectos de educación (por US\$462 millones).

Aun cuando el financiamiento en apoyo de reformas de política para los estados

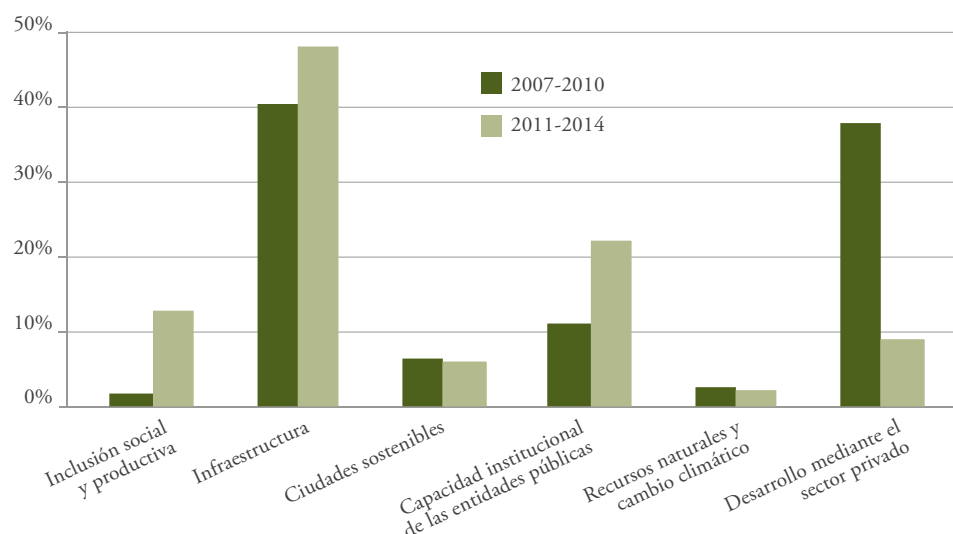


GRÁFICO 2.3

Evolución del financiamiento del Banco en Brasil por objetivo estratégico de la Estrategia de País

Fuente: OVEDA

fue pertinente, no tuvo la misma importancia financiera en todos los estados. Entre noviembre de 2012 y diciembre de 2013, el Banco aprobó seis préstamos de múltiples tramos en apoyo de reformas de política fiscal (PROCONFIS) por un total de US\$1.830 millones, a cada uno de los estados de Alagoas, Bahía y Pernambuco, en el nordeste, y Amazonas en el norte y dos en el estado sureño de Rio Grande do Sul. Los préstamos en apoyo de reformas de política financiaron mejoras en la gestión fiscal y reformas en los sectores de transporte, agua y saneamiento, y seguridad ciudadana. Fueron también económicamente pertinentes en los casos de Rio Grande do Sul y Alagoas, que se encuentran entre los estados más endeudados del país. No quedó claro, sin embargo, si Amazonas, Bahía y Pernambuco estaban pasando por una situación fiscal apremiante (Recuadro A.1).

Pese a que la demanda de financiamiento para hacer frente al cambio climático no fue tan fuerte como se esperaba inicialmente, el Banco aumentó en forma considerable su apoyo, principalmente mediante cooperación técnica. El Banco aprobó dos préstamos por valor de US\$222 millones para apoyar la gestión de recursos forestales en los estados de Acre y Pará y 17 operaciones de financiamiento no reembolsable por un monto de US\$60,2 millones para apoyar una amplia serie de temas pertinentes, tales como estrategias de mitigación del cambio climático. De hecho, el pilar de recursos naturales y cambio climático recibió dos tercios del total de financiamiento no reembolsable durante el periodo (Gráfico 2.4 y Cuadro A. 6). Debido en parte a las elevadas normas de salvaguardia del Banco, las instituciones financieras de Brasil evitaron los proyectos de energía renovable y eficiencia energética¹⁹.



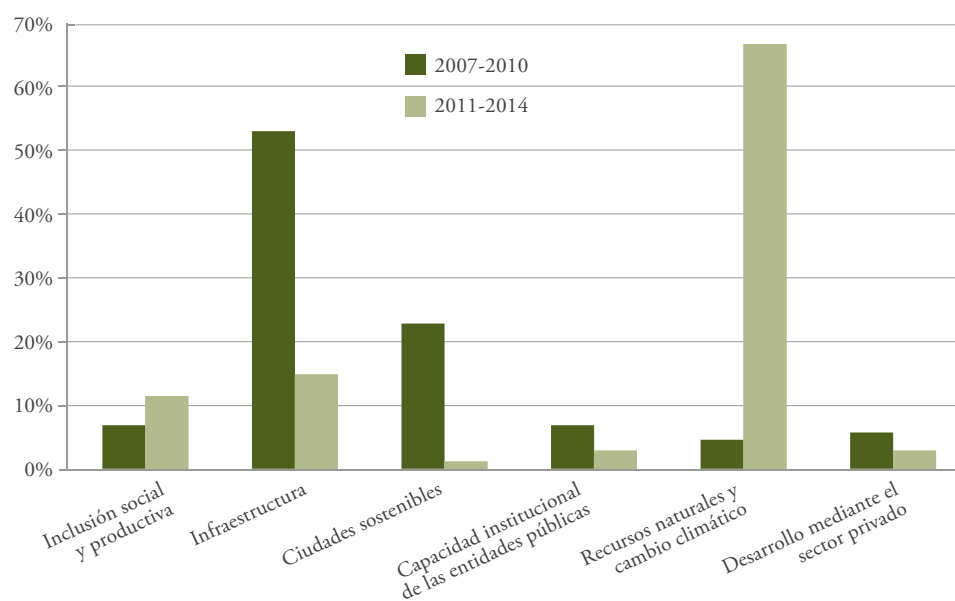
El plan Brasil sin Miseria exigió el respeto a la diversidad racial, étnica y de género, y cerca de un quinto de los préstamos con garantía soberana incluyó indicadores específicos de género y raza en sus matrices de resultados, lo que constituye un avance respecto de los periodos anteriores, pero aún está lejos de la meta original del 100% prevista en la Estrategia de País.

© BID, 2014

GRÁFICO 2.4

Evolución de las aprobaciones de operaciones no reembolsables en Brasil, por objetivo estratégico de la Estrategia de País

Fuente: OVEDA



De conformidad con lo previsto en la Estrategia de País y las necesidades del país, el programa intensificó su enfoque en las regiones más necesitadas de Brasil. Aunque más de la mitad del financiamiento en el periodo se destinó a los estados de mayores ingresos del sur y sudeste, los préstamos a los estados del norte y nordeste casi se

duplicaron, habiendo recibido el 12% y el 26% del financiamiento del Banco a Brasil, respectivamente, en los últimos cuatro años, en comparación con el 6% y el 14% en 2007-2010 (Cuadro A.7), para continuar así la tendencia que se inició con la crisis de 1999 y se intensificó en el período de la última estrategia (Gráfico A.12). El financiamiento a los sectores sociales, particularmente, también se concentró en los estados más pobres.

El programa procuró incluir las consideraciones de género y diversidad como tema transversal. El plan Brasil sin Miseria exigió el respeto a la diversidad racial, étnica y de género, y cerca de un quinto de los préstamos con garantía soberana incluyó indicadores específicos de género y raza en sus matrices de resultados, lo que constituye un avance respecto de los periodos anteriores, pero aún está lejos de la meta original del 100% prevista en la Estrategia de País²⁰.

C. DESEMPEÑO DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DE INVERSIÓN

El desempeño del Banco destaca los desafíos de pasar del financiamiento al gobierno federal al financiamiento a los gobiernos subnacionales. El tiempo general de preparación (desde la fecha de inicio hasta la aprobación por el Banco) de los proyectos de inversión del Banco en Brasil permaneció constante y por encima del promedio del BID, y los costos de preparación (desde la fecha de inicio hasta la aprobación por el Banco) y ejecución (después de la aprobación) crecieron en contraste con el periodo de la estrategia anterior, aunque tales promedios escondan importantes matices entre los prestatarios y los instrumentos. El tiempo combinado entre las etapas de inicio y elegibilidad siguió siendo de aproximadamente 40 meses en Brasil, mientras que el promedio del Banco disminuyó ligeramente a poco más de 30 meses (Cuadro A.8). El tiempo más prolongado de preparación se debe en parte al meticuloso proceso de revisión federal al que están sujetos los prestatarios del Banco (gobiernos subnacionales) antes de la aprobación²¹. El costo promedio de ejecución y preparación por cada millón de dólares aprobado aumentó de US\$2.002 y US\$3.566, respectivamente, a US\$2.477 y US\$6.160, aún por encima de los promedios del Banco, que también aumentaron desde 2010 (Cuadro A.8). Estos periodos más largos y los costos más elevados no son sorprendentes, habida cuenta de las complejidades de tratar con el nivel subnacional. Para plantear la situación en perspectiva, cabe observar que algunos de los estados que obtienen préstamos del Banco en Brasil tienen características más similares a las de los países de los grupos C y D (usando el Índice de Desarrollo Humano) que a las de los países del grupo A (Gráfico A.13) y el costo de la cartera de Brasil se compara favorablemente con los costos que representan los países de los grupos B, C y D (Cuadro A.7).

Un factor importante en los costos de preparación y ejecución de los proyectos fue la falta de experiencia previa de los nuevos clientes con el Banco. A medida que los prestatarios adquirieron experiencia en el trabajo con el Banco u otros bancos multilaterales de desarrollo, se volvieron más eficientes en lidiar con los requisitos

financieros y de adquisiciones del Banco y los procedimientos internos de preparación del gobierno federal. En efecto, los costos de preparación disminuyeron a la mitad para los clientes habituales (Gráfico A.14).

Otro factor importante en los costos de preparación y ejecución de los proyectos fue la capacidad institucional relativamente más deficiente de los nuevos prestatarios del Banco. Varios de los nuevos prestatarios subnacionales eran institucionalmente más deficientes (Gráficos A.13 y A.15) y tendían a tener más dificultades en lidiar con los procesos del Banco (como lo corroboraron funcionarios del Gobierno de Brasil y del BID). OVE constató una relación negativa estadísticamente importante entre los costos de ejecución y la capacidad institucional en proyectos municipales (Gráfico A.16)²². Los préstamos a municipios de menor capacidad registraron costos promedio de ejecución de aproximadamente US\$41.000 por cada millón de dólares desembolsado, más de siete veces los costos de los préstamos a municipios de mayor capacidad. Ese factor parece haber incidido particularmente en los proyectos de PRODETUR, cuyos organismos ejecutores (las Secretarías de Turismo de los estados) tendieron a tener dificultades para promover la coordinación necesaria entre los organismos (Cuadro A.9).

El uso de las operaciones globales no contrarrestó los costos previsiblemente más altos de lidiar con los gobiernos subnacionales de menor experiencia y fortaleza institucional. Para compensar los costos previsiblemente más altos de lidiar con los gobiernos subnacionales, el Banco usó las CCLIP en un esfuerzo por agilizar la preparación y aprobación de proyectos, y descentralizó la ejecución en la Representación (Recuadro 2.1). Sin embargo, el tiempo y los costos de preparación y de ejecución resultaron ser peores para los tres programas que usaron las CCLIP en comparación con los prestatarios estatales y municipales que no utilizaron operaciones globales (Cuadro A.9). De hecho, el tiempo general de preparación aumentó de 26 meses para PROFISCO, 39 meses para PRODETUR y 47 meses para PROCIDADES a 47, 62 y 63 meses, respectivamente, con respecto al periodo anterior (Cuadro A.9). El tiempo promedio de preparación para otros prestatarios estatales y municipales disminuyó de 44 meses a 31 meses y de 50 meses a 35 meses, respectivamente, durante el periodo. Los costos de preparación y ejecución de PRODETUR y PROFISCO se duplicaron durante el periodo y fueron, cuando menos, el doble del promedio de los costos de otras operaciones no globales para los estados. Los costos de preparación y ejecución de PROCIDADES aumentaron el 24% y el 485%, respectivamente, y superaron, respectivamente, en 2 y 7,5 veces los de otros préstamos municipales. Las medidas de mitigación adoptadas por el Banco parecen haber sido insuficientes para superar los desafíos planteados por la menor experiencia de trabajo con el Banco y la menor capacidad institucional de los clientes de operaciones globales²³.

Otro factor importante en los costos más elevados de financiamiento y ejecución fue la discontinuación de las líneas de crédito con el BNDES. Dichas líneas, que tienen un costo muy bajo para el Banco, representaron casi un tercio de los montos aprobados y desembolsados durante el periodo anterior, pero después se discontinuaron (Cuadro A.9).

D. USO DE LOS SISTEMAS NACIONALES

El número de operaciones financiadas por el Banco que usaron los sistemas nacionales aumentó acentuadamente durante el periodo, pero no se logró alcanzar todos los objetivos previstos. A principios del periodo, solo el 1% de las operaciones financiadas por el Banco usó el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) del país, el 29% las entidades de auditoría externa (Tribunales de Cuentas), el 70% usó ComprasNet u otros sistemas de subasta electrónica para la adquisición de bienes y servicios y el 100% para información, y ninguna aplicó la legislación nacional para contratar obras y servicios de consultoría. Hacia el final del periodo, el 100% de las operaciones del Banco usó los módulos de presupuesto, tesorería y contabilidad e informes del SIAFI, y el 40% recurrió a auditores externos brasileños. El Banco validó 13 de los 34 Tribunales de Cuentas de Brasil (los 13 forman parte de los 17 que atienden la cartera principal del Banco) para la auditoría de los proyectos. De las operaciones financiadas por el Banco, el 78% usa ComprasNet y el 35% usa la legislación nacional para la contratación de obras y servicios de consultoría (un aumento sustancial con respecto al inicio del periodo, pero por debajo de la meta del 50%). Funcionarios del Gobierno de Brasil y del Banco confían en que el 75% de las operaciones usará los Tribunales de Cuentas al final de la próxima Estrategia de País.

E. COORDINACIÓN CON OTROS SOCIOS EN EL DESARROLLO

El Banco ha trabajado en estrecha colaboración con algunos socios de desarrollo, particularmente el Banco Mundial, en la concesión de préstamos en apoyo de reformas de política a los estados. En Brasil, la coordinación del financiamiento externo para el sector público le corresponde al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Mientras la cartera del Banco cubre prácticamente todos los sectores del país, el Banco Mundial se concentra en menos sectores (transporte, agricultura y medio ambiente) y la Corporación Andina de Fomento en el desarrollo urbano municipal, comercio y servicios. El BID y el Banco Mundial aprobaron préstamos en apoyo de reformas de política en los mismos estados, pero no al mismo tiempo²⁴. El Banco dirigió esos préstamos principalmente a temas fiscales, mientras que el Banco Mundial respaldó también sectores sociales, y ambos se esforzaron por complementarse mutuamente. En Rio Grande do Sul, el Banco Mundial apoyó acciones similares en la gestión de recursos hídricos. En Amazonas, el Banco Mundial complementó el apoyo del BID con medidas normativas en el ámbito de seguridad ciudadana. El Banco también colaboró estrechamente con la Agencia Francesa de Desarrollo para la promoción de energía renovable²⁵, ámbito en el cual el Banco contribuyó con dos operaciones de cooperación técnica.



El financiamiento del BID con garantía soberana al sector de turismo a través de PRODETUR afronta grandes problemas de implementación; y a pesar de la alta demanda, el flujo de financiamiento prácticamente se ha detenido.

© OVE, 2015

3 Eficacia del Programa

OVE analizó la eficacia del programa en función de los objetivos estratégicos del Banco (Cuadro 2.1). Para los seis objetivos estratégicos de la Estrategia de País, el Banco identificó 16 sectores prioritarios y 43 objetivos específicos. Los objetivos correspondientes a cada uno de los 16 sectores prioritarios en general se establecieron con claridad en la estrategia y tuvieron indicadores mensurables con valores de referencia y metas ambiciosas. Sin embargo, el seguimiento de esos indicadores durante el periodo de estrategia fue limitado.

Habida cuenta de que la cartera en Brasil es muy grande, OVE decidió centrar su atención en una muestra de sectores y operaciones para analizar la eficacia del programa. La muestra (Cuadro A.10) se obtuvo a partir de un universo de todas las operaciones aprobadas entre 2011 y 2014 y todas las operaciones aprobadas después de 2007 en las que se desembolsó el 70% de los recursos durante el periodo de la estrategia. Eso sumó un total de US\$16.000 millones en préstamos distribuidos entre 147 proyectos. La muestra que utilizó OVE incluyó dos tercios (62%) de los préstamos (91) que representan el 72% de los montos aprobados (US\$11.600 millones). La proporción de los montos de los préstamos y el número de proyectos es similar para cada uno de los objetivos, sectores prioritarios, tipo de prestatario y modalidad de operación global de la Estrategia de País (Cuadro A.11). La muestra se seleccionó para reflejar la diversidad regional de Brasil e incluir operaciones de significado particular para el sector o programa. La muestra incluyó 60 préstamos de inversión (US\$8.500 millones; 15 de ellos aprobados durante el periodo de evaluación), siete préstamos en apoyo de reformas de política (US\$2.200 millones; seis aprobados entre 2011 y 2014), 22 inversiones del sector privado (US\$753 millones; 20 aprobadas en el periodo de evaluación), una garantía del sector privado y un financiamiento no reembolsable para inversión. Además, OVE analizó 23 operaciones de cooperación técnica por un total de US\$32.700 millones enfocadas en protección social, educación y cambio climático (Cuadro A.12). Las conclusiones de este capítulo se refieren a esta muestra de proyectos.

El promedio de evaluabilidad ex ante de la cartera aumentó marcadamente durante el periodo; sin embargo, debido a la inclusión de proyectos más antiguos, la calidad promedio de las matrices de resultados y del seguimiento y evaluación de la cartera examinada fue todavía bastante baja, lo que dificultó la medición de la eficacia. El puntaje promedio de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para la cartera fue de 5,9 para las operaciones aprobadas en 2008-2010 y 8,45 para las aprobadas en 2011-2014, aunque solo cerca de la mitad de los proyectos en la muestra tenían buenas matrices de resultados y mecanismos de seguimiento y evaluación.

A. INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA²⁶

1. Protección social

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Para abordar los desafíos de protección social, la Estrategia de País propuso (i) reforzar los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) responsables de organizar y ofrecer servicios sociales básicos en zonas municipales vulnerables y ampliar su cobertura, (ii) reducir las disparidades en la calidad de los servicios que presta el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)²⁷ y (iii) apoyar la implementación de programas de inclusión social para jóvenes y adolescentes.

El apoyo del Banco fue coherente con la Estrategia de País y las necesidades de desarrollo, concentrándose en fortalecer la infraestructura y las instituciones para la gestión de políticas y programas sociales y para los jóvenes. El Banco aprobó tres proyectos nuevos²⁸ y prosiguió con la implementación de dos operaciones de inclusión social en Ceará aprobadas en 2009²⁹. El énfasis del Banco en la inclusión social de los jóvenes en el nordeste es muy coherente con el tema de la delincuencia en la región. El proyecto para el municipio de Fortaleza (2207/OC-BR) condujo a la construcción de tres de los cuatro centros urbanos de cultura, arte, ciencia y deporte (CUCA) planeados que ofrecen actividades extraescolares y capacitación para los jóvenes, y realizó actividades de creación de capacidad para el organismo ejecutor³⁰. El proyecto para el estado de Ceará (2030/OC BR) apoya la formulación de un plan estratégico para servicios socioeducativos, contribuye a consolidar planes participativos para el desarrollo preescolar y juvenil en más de 60 municipios, y presta apoyo al organismo ejecutor y para la creación de un nuevo proceso de supervisión del trabajo social en los municipios del estado. Finalmente, una operación de cooperación técnica (ATN/OC 11850 BR, aprobada en 2009 y desembolsada durante el periodo) buscaba reforzar el SUAS de Brasil mediante el establecimiento de un protocolo y normas para coordinar y manejar los CRAS de Brasil y el apoyo a la obtención de un acceso homogéneo a los servicios sociales en el país.

Resultados principales. No hay pruebas del avance en la consecución de los objetivos propuestos. Los tres proyectos aprobados durante el periodo tienen un nivel de desembolso muy bajo, en parte debido a retrasos en el proceso de elegibilidad o cambios en los organismos ejecutores. Los dos proyectos aprobados en 2009 avanzaron adecuadamente. Los centros urbanos de cultura, arte, ciencia y deporte gozan de un amplio uso por parte

de los jóvenes y PROARES tiene un nombre reconocido y una gran reputación. Sin embargo, debido a que no hay una clara relación entre las actividades de los proyectos y los resultados esperados (reducción de la malnutrición, deserción escolar, consumo de drogas, delincuencia, reincidencia, embarazo adolescente, etc.) y los organismos ejecutores carecen de capacidad para supervisar y evaluar de manera adecuada, el logro de los resultados previstos es incierto. El Banco está consciente de esta situación y explora con los organismos ejecutores la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto³¹. La operación de cooperación técnica aprobada para fortalecer el SUAS (ATN/OC-11850-BR) no contribuyó a la mejora del servicio de los CRAS³².

2. Salud

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Para subsanar los desafíos de salud, la Estrategia de País propuso concentrar el financiamiento del Banco en (i) la ampliación del suministro de servicios especializados de prevención y atención de enfermedades crónico-degenerativas; (ii) la mejora de la cobertura y la calidad de los servicios materno infantiles y la reducción de la mortalidad en la niñez, y también la reducción de las diferencias regionales; y (iii) la adaptación del marco normativo de las asociaciones público-privadas a la realidad del sector, a fin de posibilitar el financiamiento para la ampliación de los proveedores de atención de salud.

El apoyo del Banco se concentró en el nivel subnacional y se orientó a la mejora del acceso y la calidad del servicio y la capacidad institucional de los sistemas de salud. Durante el periodo, el Banco aumentó considerablemente su presencia en el sector, aprobando cinco proyectos para estados y municipios³³. Asimismo, el Banco implementó un proyecto de salud para el estado de Ceará, en el nordeste (2137/OC-BR, aprobado en 2009 por US\$77 millones, 99% desembolsado). Solo uno de los proyectos aprobados durante el periodo (2586/OC-BR para São Bernardo) tuvo un nivel sustancial de desembolso.

Resultados principales. El Banco logró posicionarse como un socio valioso en el sector después de haber estado prácticamente ausente durante el periodo anterior. Se ha avanzado en el estado de Ceará y en el municipio de São Bernardo dos Campos. Los desembolsos para los proyectos de São Paulo, Bahia y Sergipe son muy bajos para juzgar su eficacia. Valiéndose de operaciones de cooperación técnica, el Banco, que había aprobado un proyecto durante el periodo anterior, aprobó cinco y obtuvo algunos resultados tangibles. El proyecto de Ceará (2137/OC-BR) amplió el acceso a servicios de salud en unos 100 municipios, principalmente en zonas rurales y menos desarrolladas. Financió la construcción de dos hospitales, 20 centros ambulatorios y 16 centros regionales especializados en servicios de odontología, y rehabilitó 20 unidades de cuidados intensivos. Además, mejoró la calidad de los servicios de salud mediante la capacitación del personal, la certificación de los centros médicos y la contribución a la integración de los diversos niveles de atención (por ejemplo, creando consorcios de salud en cada región para organizar el transporte de pacientes y administrar las unidades de salud) y la reducción del tiempo de espera para acceder a atención médica

especializada (de 90 a 30 días). Ayudó a reducir la tasa de mortalidad neonatal en una de las macrorregiones del estado, aunque la meta de reducción de la tasa de mortalidad materna no se alcanzará³⁴. El proyecto de São Bernardo dos Campos (2586/OC-BR) apoyó la capacidad institucional del municipio, estableció las normas del Banco para la ejecución de proyectos y promovió la cobertura de servicios básicos de salud y la capacitación de trabajadores sanitarios comunitarios. Ya ha logrado sus objetivos según la medición de los indicadores del proyecto.

El valor agregado del Banco en los préstamos municipales parece haber sido principalmente financiero hasta ahora. El municipio de São Bernardo es un ejemplo de buenas prácticas en servicios de atención de salud en el país. Desde 1997, con la adopción del programa de salud familiar en el municipio, ha aumentado el énfasis en los servicios básicos de atención de salud y durante la última década el municipio creó un plan claro para el sector de salud y tiene la capacidad institucional necesaria para desarrollar proyectos en el sector (Dos Santos y Fraccolli, 2012). El apoyo del Banco estuvo bien integrado al plan del municipio y brindó a São Bernardo los recursos necesarios para ampliar la infraestructura de los servicios básicos de atención de salud. Del mismo modo, el estado de Ceará ha puesto gran énfasis en los servicios básicos de atención de salud. En los años noventa, fue uno de los primeros estados en adoptar el programa de salud familiar que se usó de referencia para formular el programa nacional. El estado mejoró varios indicadores de salud, como los de mortalidad materna e infantil. El préstamo del BID procuraba ampliar la infraestructura de servicios secundarios y terciarios de atención de salud, además de ayudar al estado a fortalecer la capacidad de la Secretaría de Salud, que fue una parte importante del préstamo. Estas dos experiencias pueden ayudar al Banco a añadir más valor en sus intervenciones actuales y futuras en el sector de salud.

3. Educación

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Después de haber estado prácticamente ausente del sector de educación en los años anteriores, el objetivo principal de la Estrategia de País era posicionar nuevamente al Banco como un socio valioso en el sector. Antes de ese periodo, el Banco había aprobado su último préstamo para el sector de educación a finales de los años noventa. En el contexto del Plan Nacional de Educación 2012-2022, el Ministerio de Educación instó al Banco a trabajar con los gobiernos subnacionales. En ese contexto, la Estrategia de País propuso elevar la calidad de la educación básica, ampliar la cobertura de la educación preescolar y secundaria y desarrollar las aptitudes profesionales de los jóvenes, de conformidad con los desafíos de desarrollo del sector.

Resultados principales. Al igual que en el sector de salud, el Banco logró posicionarse como un socio valioso en el sector de educación, con énfasis en el norte y en la apertura del diálogo técnico con los estados, la sociedad civil y el sector privado para promover el uso de asociaciones público-privadas en educación. El Banco también enfatizó la evaluabilidad de sus intervenciones en este sector. Durante el periodo de la evaluación, el Banco aprobó dos préstamos de inversión a nivel estatal³⁵ y dos proyectos de inversión a

nivel municipal³⁶, cuyo propósito principal era ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar y básica³⁷. También se usaron recursos no reembolsables para mejorar los programas de tutoría en matemáticas en la educación secundaria de São Paulo y la calidad de la educación preescolar en las favelas de Rio de Janeiro, así como ayudar a desarrollar nuevas prácticas y políticas educativas nacionales para lograr una mejor calidad e igualdad en la educación primaria y secundaria. Además, el Banco apoya el diálogo en aras de promover las inversiones en asociaciones público-privadas para la construcción y operación no pedagógica (mantenimiento de las instalaciones, seguridad, limpieza y sostenibilidad ambiental e inmobiliaria, etc.) de las escuelas primarias y preescolares municipales. A causa del bajo nivel de desembolso de los proyectos, OVE no pudo evaluar los resultados. Sin embargo, logró corroborar los importantes esfuerzos realizados por el BID para evaluar sus intervenciones: todos los proyectos aprobados recopilaban (o están recopilando) valores de referencia para realizar evaluaciones de impacto de índole experimental.

La cooperación técnica del Banco ha sido fundamental para establecer el diálogo con el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, aun cuando ha sido de buena calidad, no se ha usado en forma plena. En 2008, el Banco aprobó dos operaciones de cooperación técnica que fueron desembolsadas y cerradas durante el periodo de la evaluación. Aun cuando generaron metodologías para identificar prácticas óptimas en educación secundaria y recopilar datos sobre educación preescolar y secundaria, los organismos beneficiarios apenas las usaron. La operación ATN/OC-11248-BR (cerrada en 2013) evaluó los factores asociados con los buenos resultados educativos obtenidos en escuelas secundarias de cuatro estados. Según lo planeado, se publicaron la tipología y la correlación de los resultados educativos, pero no se usó la metodología para apoyar la preparación del Plan de Metas de Mejora de la Calidad de la Educación Básica o políticas y programas para la educación secundaria en el ámbito federal³⁸. Igualmente, la operación ATN/OC 11259 (cerrada en 2011) desarrolló un nuevo modelo para evaluar la educación preescolar en Brasil y supervisar la aplicación del Plan Nacional de Educación. Aunque se suponía que el estudio iba a ser un importante insumo para la política educacional de Brasil, no se usó a nivel federal ni estatal. Sin embargo, en 2013 se aprobó el préstamo 3079/OC-BR para Florianópolis (capital del estado Santa Catarina) con el propósito principal de desarrollar un sistema de seguimiento similar para la educación preescolar.

B. INFRAESTRUCTURA

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Para responder a los desafíos del sector, la Estrategia de País se concentró en la ampliación y mantenimiento de carreteras, infraestructura logística, seguridad vial, transporte urbano, cobertura de servicios de saneamiento sanitario y drenaje en zonas urbanas, así como construcción y mantenimiento de centrales eléctricas y mejora de sistemas de distribución de energía. Durante el periodo, el Banco aprobó 22 operaciones de préstamo y 16 de financiamiento no reembolsable por un total de US\$5.000 millones. Los 10 proyectos aprobados para

transporte representaron aproximadamente el 65% del total (US\$3.200 millones), las ocho operaciones de agua y saneamiento 27% (US\$1.400 millones) y las cuatro operaciones de energía 8% (US\$400 millones). La mayoría de los préstamos (85%) se destinó a operaciones en los estados³⁹, seguidas de operaciones nacionales (9%), para municipios (5%) y el sector privado (5%, un préstamo).

La asistencia del Banco al sector de transporte fue coherente con la Estrategia de País y las necesidades de desarrollo de Brasil mediante el apoyo a la mejora del acceso a servicios, seguridad vial, modernización de la red vial, logística y transporte masivo (aunque la intervención en transporte ferroviario o por agua fue escasa). Tres proyectos apoyaron la mejora de la infraestructura de carga y logística y la reducción de las interrupciones en la red de los estados de Ceará y Santa Catarina⁴⁰. En el estado de São Paulo, un proyecto vial apoyó la construcción del último trecho de la circunvalación de la ciudad de São Paulo⁴¹ (para reducir la congestión y la contaminación en el centro) y otros dos financiaron la rehabilitación y expansión de 1.300 kilómetros de carreteras para reducir los costos de logística y el tiempo de viaje y mejorar la seguridad vial⁴². El Banco también aprobó tres préstamos de transporte urbano para las ciudades de Blumenau (Santa Catarina), Fortaleza (Ceará) y São Bernardo do Campo (São Paulo)⁴³. Estos proyectos comprendieron una serie de actividades, como la expansión y mejora de los sistemas integrados de transporte urbano, la introducción de sistemas de transporte rápido en autobús, mejoras de carreteras, medidas de gestión de seguridad vial e instalaciones para el transporte no motorizado. El apoyo del Banco a la diversificación de la matriz modal de transporte se limitó a una sola operación para reforzar la gestión del transporte ferroviario mediante el análisis de las necesidades del sector, la formulación de una nueva estrategia y actividades de capacitación⁴⁴. Finalmente, de un préstamo aprobado en 2014 se transfirieron US\$150 millones⁴⁵ al Banco de Desarrollo de Minas Gerais para atender la demanda de proyectos de infraestructura por parte de los municipios⁴⁶, sobre todo para la pavimentación de calles.

El Banco apoyó la mejora y extensión de los sistemas de agua y saneamiento en zonas urbanas, pero el apoyo al fortalecimiento institucional fue limitado. El Banco aprobó un total de ocho proyectos de agua y saneamiento: cinco proyectos para los municipios de Belém (Pará), Joinville (Santa Catarina), Manaus (Amazonas, dos proyectos) y Belo Horizonte (Minas Gerais), dos para los estados de Rio de Janeiro y Pernambuco y uno para el Distrito Federal. Estos proyectos financiaron una variedad de actividades, a saber: rehabilitación o extensión de los sistemas de drenaje, abastecimiento de agua y recolección de aguas residuales; protección del medio ambiente; mejora de alcantarillados; apoyo a planes municipales de saneamiento, reasentamiento de poblaciones en riesgo, regularización del régimen de propiedad; y algunas actividades limitadas de fortalecimiento institucional⁴⁷.

La asistencia del Banco al sector de energía se concentró especialmente en centrales eléctricas en el sur. El Banco aprobó tres proyectos de energía para las regiones del sur y sudeste. Dos apoyaron la ampliación y mejora de instalaciones de centrales eléctricas y

sistemas de transmisión en Rio Grande do Sul⁴⁸ y un tercero financió la restauración de los sistemas de generación de energía eléctrica en Minas Gerais mediante la modernización de las centrales⁴⁹. Todos los proyectos buscaban promover la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Finalmente, un préstamo sin garantía soberana a Delba Drilling International Co. financió la construcción y operación de un buque de perforación petrolera mar adentro⁵⁰.

Resultados principales. Se avanzó en los sectores de transporte y agua y saneamiento, pero el nivel de desembolso para dos de los tres proyectos de energía en la muestra examinada por OVE fue demasiado bajo para juzgar la eficacia. Sobre la base de los 11 proyectos evaluados (Cuadro A.10), OVE observó que los proyectos de transporte ayudaron a pequeños municipios con bajo índice de desarrollo humano a reforzar la gestión de su infraestructura de logística, mejorar las condiciones de pavimentación y lidiar con temas de tránsito y fallas en la red vial. Esto, a su vez, aumentó el acceso a los centros de salud, particularmente en zonas rurales, y ayudó a reducir las emisiones y mejorar la seguridad vial⁵¹. El Banco coadyuvó decisivamente al suministro de conocimiento técnico necesario en varios proyectos de transporte, y en muchos de ellos los organismos ejecutores elogiaron los componentes de fortalecimiento institucional de los préstamos del BID, que proporcionaron unidades de gestión, herramientas, metodologías y procesos que se usaron en otros proyectos financiados por el Banco. Los proyectos de transporte urbano, que contribuyeron a la compra de trenes y la modernización de semáforos y otras instalaciones, llevaron a un mayor uso del transporte masivo, mayor eficacia energética y reducción de las emisiones⁵². Los seis proyectos municipales de agua y saneamiento examinados están alcanzando la mayoría de los resultados previstos. Los cuatro proyectos para la recuperación del río Igarapés (PROSAMIM) en Manaus (Amazonas) beneficiaron aproximadamente a 14.000 familias e impidieron el vertido de cerca de 1.200 millones de toneladas de basura en el río Igarapés, lo que mejoró las condiciones de salud. Los vecindarios beneficiados con la intervención cuentan ahora con una red de alcantarillado, algo prácticamente desconocido en Manaus⁵³. Pese a que el proyecto de agua y saneamiento de Puerto Alegre (1979/OC-BR) tuvo que enfrentar ciertos problemas de reasentamiento de la población y creación de un organismo ambiental, logró reubicar a parte de la población prevista y concluyó la planta de tratamiento de aguas residuales. El proyecto de agua y saneamiento de Belo Horizonte (2962/OC-BR) logró reasentar a todas las familias de las zonas propensas a inundación en nuevas viviendas y ayudó a instalar sistemas de drenaje y convertir espacios contaminados en áreas públicas de recreación. Al momento de la evaluación, solo uno de los proyectos de energía de la muestra (FURNAS)⁵⁴ había avanzado lo suficiente como para evaluar los resultados. Se cumplieron todos los objetivos previstos en ese proyecto y se rehabilitó la central eléctrica. En los otros dos proyectos (2700/OC-BR, 42% desembolsado, y 2813/OC-BR, 6,3% desembolsado) se habían entregado solo algunos de los productos. En este último proyecto se desistió de la mejora del sistema de generación eléctrica debido a controversias legales en torno a la licitación, por lo cual se sustituyó la actividad por la construcción de un nuevo parque eólico.

C. CIUDADES SOSTENIBLES

1. Desarrollo urbano

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Para abordar los desafíos relacionados con el proceso de urbanización, la Estrategia de País propuso concentrarse en lo siguiente: (i) desarrollo de zonas metropolitanas, con la ejecución de planes institucionales y financieros que promuevan la colaboración intergubernamental; (ii) ciudades de tamaño medio mediante acciones integradas de desarrollo urbano y consolidación y difusión de una metodología mejorada para el diseño y la implementación de proyectos con dimensiones ambientales, urbanas, fiscales y de gobernanza; y (iii) programas públicos y privados para mejorar vecindarios de bajos ingresos, poniendo énfasis en la prestación de servicios, la generación de oportunidades para la población local, la regularización de la propiedad de tierras y la solución del déficit de vivienda de calidad.

La asistencia del Banco fue coherente con los objetivos de la Estrategia de País y las necesidades nacionales: apoyó ciudades de tamaño medio mediante actividades integradas de desarrollo urbano para mejorar vecindarios de bajos ingresos, concentrándose en la prestación de servicios y la provisión de viviendas, así como actividades de fortalecimiento institucional. El Banco ayudó al país a abordar esos asuntos con 22 proyectos de PROCIDADES aprobados entre 2007 y 2013⁵⁵ y tres operaciones con municipios (Fortaleza, Rio de Janeiro y São José dos Campos)⁵⁶ aprobadas en 2009-2010 e implementadas durante el periodo de evaluación. Los proyectos de PROCIDADES buscaban financiar actividades en el marco de un plan maestro de desarrollo urbano preexistente que contemplaba varios tipos de infraestructura municipal y actividades de fortalecimiento institucional. Dos de los tres proyectos independientes de desarrollo urbano también eran proyectos integrados de desarrollo urbano, pero comprendían menos actividades y se concentraban en un área geográfica más reducida. El proyecto de São José dos Campos era esencialmente un proyecto de PROCIDADES, pero debido a su magnitud se tramitó fuera de la línea de crédito condicional para PROCIDADES (véase el Recuadro 2.1).

Desafíos de implementación. Los proyectos de desarrollo urbano tendieron a desembolsarse con lentitud por varios motivos, que incluyeron baja capacidad institucional y falta de experiencia de los municipios. Habida cuenta de que las actividades financiadas fueron concebidas como parte integrante del plan maestro en lugar de inversiones aisladas, su éxito dependió mucho de la calidad del plan y la capacidad del municipio para coordinar los diferentes departamentos participantes. La falta de experiencia de trabajo con el Banco, la calidad desigual de los planos municipales y los niveles divergentes de capacidad institucional para lidiar con la complejidad de los proyectos afectaron el ritmo de implementación. De los 22 proyectos de PROCIDADES, se completaron cinco, dos no tuvieron desembolsos durante el periodo y el resto estaba activo⁵⁷. Entre los proyectos con desembolsos, más de la mitad tuvo un nivel de desembolso inferior al 50%⁵⁸. Los demás proyectos

están en una etapa avanzada, con desembolsos promedio del 81% de sus montos aprobados. Los tres proyectos independientes tuvieron niveles muy bajos de desembolso (21%, 19% y 15%, respectivamente).

Resultados principales. Es demasiado pronto para calibrar los resultados, pero hubo algunas externalidades positivas y algunas lecciones importantes. Todos los proyectos de PROCIDADES concluidos o en una etapa avanzada, excepto Belford Roxo (cuya última parte fue cancelada), entregaron sus productos o se espera que lo hagan. No obstante, no es posible calibrar la eficacia de esos proyectos, en parte porque los indicadores seleccionados para medir el éxito (la calidad de vida) no son fácilmente mensurables, y porque muchos otros componentes carecen de indicadores adecuados⁵⁹. En dos evaluaciones de impacto en curso (Toledo y Campo Grande) se está tratando de medir la eficacia de PROCIDADES mediante el aumento del valor de las viviendas. Los autores aducen resultados positivos, pero todavía no han divulgado sus conclusiones. Además, es preciso considerar el análisis con cautela, considerando la complejidad del tratamiento y los problemas con el número de observaciones. Los tres proyectos municipales independientes tuvieron un bajo nivel de desembolso, y poco puede decirse de su eficacia⁶⁰. Con todo, la presencia del Banco ayudó a los municipios a promover buenas prácticas de implementación de proyectos y adoptar salvaguardias sociales y ambientales. Sin embargo, representantes de los organismos ejecutores opinaron que fue poco lo que se aprendió de otros proyectos similares.

2. Seguridad ciudadana

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Para abordar los desafíos relacionados con el tema de seguridad ciudadana, la Estrategia de País propuso (i) reducir la violencia y la delincuencia juvenil mediante la formulación y aplicación de una política de seguridad ciudadana con programas de prevención de delitos y violencia; (ii) fomentar la integración y coordinación de las entidades del sistema de seguridad pública; y (iii) mejorar la eficiencia del gasto en seguridad pública mediante la creación de sistemas de toma de decisiones basados en resultados, sujetos a seguimiento y modernizados.

El Banco hizo frente a los desafíos de seguridad ciudadana aprobando, por primera vez en Brasil, cuatro préstamos para estados de las regiones del sur y sudeste. Durante el periodo, se aprobaron cuatro préstamos (US\$243,2 millones) y dos operaciones de cooperación técnica (por un total de US\$500.000) (en el periodo anterior, el Banco solo aprobó una operación de cooperación técnica). Las operaciones buscaban apoyar la prevención de la delincuencia y la reincidencia mediante varias iniciativas plausibles⁶¹ en los estados de Paraná (3137/OC-BR, aprobado en diciembre de 2013 por US\$67,2 millones, 0% desembolsado), Espírito Santo (3279/OC-BR, aprobado en septiembre de 2014 por US\$56 millones, 0% desembolsado), Rio Grande do Sul (3241/OC-BR, aprobado en julio de 2014 por US\$50 millones, 20% desembolsado) y Minas Gerais (3399/OC-BR, aprobado en diciembre de 2014 por US\$70 millones, 0% desembolsado).



La asistencia del Banco fue coherente con los objetivos de la Estrategia de País y las necesidades nacionales: apoyó ciudades de tamaño medio mediante actividades integradas de desarrollo urbano para mejorar vecindarios de bajos ingresos, concentrándose en la prestación de servicios y la provisión de viviendas, así como actividades de fortalecimiento institucional.

© BID, 2011

Resultados principales. Como todos los proyectos fueron aprobados recientemente y aún no han sido firmados, es demasiado pronto para evaluar su eficacia.

D. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

1. Gestión pública

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. Para abordar los desafíos de gestión pública que encara Brasil, especialmente en los gobiernos subnacionales, la Estrategia de País propuso centrar la atención en lo siguiente: (i) el desarrollo de sistemas de gestión de recursos humanos, carrera, talento y evaluación del desempeño; (ii) iniciativas de planificación estratégica, gestión y presupuestación en función de los resultados, seguimiento y evaluación de políticas públicas, desarrollo de sistemas de auditoría interna y externa, gestión de proyectos de inversión y ampliación de la supervisión social; y (iii) la implementación de modelos y herramientas de gestión que generen incentivos para mejorar la prestación de servicios públicos y aumentar la transparencia de las acciones del gobierno.

Aun cuando no se haya prestado apoyo en el ámbito subnacional, la asistencia del Banco fue pertinente por cuanto se concentró en promover la gestión por resultados y la transparencia a nivel federal. No se llevaron a cabo tareas específicas en apoyo del fortalecimiento de la administración pública. El Banco brindó apoyo solamente a nivel federal y se orientó hacia el fortalecimiento de procesos y sistemas de planificación, presupuestación e implementación de inversiones públicas, la mejora de la transparencia de la gestión pública y la administración de los activos públicos. A nivel federal, el Banco aprobó un proyecto para apoyar la prevención de la corrupción en la gestión pública (2919/OC-BR, por US\$18 millones, 12% desembolsado) en 2013, y un proyecto para apoyar la gestión de los activos

públicos (2580/OC-BR por US\$15 millones, 11% desembolsado) en 2011. Durante el periodo, el Banco continuó implementando un proyecto aprobado en 2009 para ayudar al gobierno federal a mejorar sus sistemas e instrumentos de gestión (2192/OC-BR por US\$28,6 millones; 15.8% desembolsado) y apoyar al poder legislativo en el desarrollo de un enfoque de gobierno electrónico (1864/OC-BR, INTERLEGIS aprobado en 2007 por US\$6,3 millones, 83% desembolsado).

Desafíos de implementación. Todos los proyectos analizados están experimentando grandes retrasos de implementación. El prolongado proceso de preparación hizo que el diseño inicial de los proyectos quedara parcialmente obsoleto, pues las necesidades de los beneficiarios cambiaron. Dado que los propios procesos internos dificultaron la actualización de los proyectos, se debilitó el sentido de pertenencia y se vio afectada la implementación. Además, en el caso de un proyecto de apoyo a la gestión de los activos públicos (2580/OC-BR), la fragilidad inicial del organismo ejecutor y el débil apoyo político también retrasaron la implementación. Sin embargo, una vez que se fortaleció la capacidad institucional de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), aumentó el ritmo de los desembolsos. Las demoras en la implementación de los sistemas e instrumentos de gestión federal (2192/OC-BR) también fueron producto de la deficiente capacidad del organismo ejecutor para coordinar con otras secretarías participantes. El proyecto INTERLEGIS, aunque con atraso, desembolsó el 83% de los recursos.

Resultados principales. Es demasiado pronto para evaluar los resultados, pero puede observarse algún avance. El proyecto de gestión de activos públicos (2580/OC-BR) ayudó a desarrollar metodologías, políticas y técnicas de visualización y contribuyó a la profesionalización de los funcionarios de la SPU. Los productos entregados (políticas, metodologías y recursos de visualización) aumentaron el número, el significado y la calidad de las interacciones entre diferentes niveles de gobierno sobre esos temas. El proyecto INTERLEGIS mejoró la transparencia del trabajo legislativo de las asambleas nacional, estatales y municipales, así como la colaboración entre ellas y con la ciudadanía. Sin embargo, los indicadores originales no eran realistas y no podrán cumplirse.

2. Gestión fiscal

Objetivos estratégicos de la estrategia de país. El Banco procuró abordar los desafíos de la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales promoviendo (i) la reducción de las disparidades institucionales entre las administraciones fiscales del país; (ii) la cooperación e integración entre las administraciones fiscales en los tres niveles de gobierno; (iii) la sostenibilidad del saldo fiscal, y (iv) la mejora de los programas de educación fiscal y ciudadanía.

El apoyo del Banco fue coherente con la estrategia de país y los desafíos de desarrollo del país mediante la concesión de préstamos a estados y municipios para mejorar la gestión fiscal y la coordinación y estimular saldos fiscales sostenibles. A través de PROFISCO y PNAFM, el Banco prosiguió el trabajo iniciado por PNAFE⁶² sobre gestión fiscal que

también ayudó a abordar temas de administración fiscal y coordinación. PROCONFIS procuró ayudar a algunos estados que afrontan desafíos de gestión fiscal. Desde 2008, el Banco ha aprobado 28 préstamos de inversión para gestión fiscal (PROFISCO) por un valor de US\$678,2 millones, de los cuales 12 fueron aprobados en el periodo de la evaluación (US\$242,5 millones)⁶³. El Banco aprobó un proyecto para cada estado (26), uno para el Distrito Federal y uno para el gobierno federal. Los proyectos de PROFISCO fueron relativamente homogéneos e incluyeron productos relacionados con el aumento de los ingresos (vigilancia del transporte de mercancías, recaudación de crédito tributario, registro de contribuyentes), reducción de costos (modernización de las cuentas nacionales, auditoría y control interno) y servicios para los contribuyentes (capacitación, modelo de prestación de servicios al contribuyente). Durante el periodo, el Banco también aprobó seis préstamos en apoyo de reformas de política para gestión fiscal (PROCONFIS) en los estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Pernambuco y Rio Grande do Sul (por US\$1.800 millones) con diversos niveles de necesidad fiscal en apoyo de otros sectores (transporte, agua y saneamiento y seguridad ciudadana).

Desafíos de implementación. Como suele suceder en los proyectos de desarrollo institucional con grandes componentes de tecnología de la información, los desembolsos de las operaciones de PROFISCO tendieron a hacerse con lentitud. Los 28 proyectos aprobados de PROFISCO (US\$678,2 millones) desembolsaron menos del 50% (US\$322,2 millones, el 90% desembolsado durante el periodo de evaluación). Por lo tanto, pocos proyectos avanzaron en forma significativa durante el periodo de la estrategia. Solo uno de ellos (Minas Gerais, 2232/OC-BR, único proyecto de PROFISCO aprobado como préstamo en función del desempeño) llegó al cierre, y otros dos (Mato Grosso do Sul, 2327/OC-BR y Pará, 2078/OC-BR) desembolsaron al menos el 75% de los recursos. El marcado énfasis de PROFISCO en tecnología de la información y las largas demoras en la iniciación de los proyectos provocaron altos índices de obsolescencia en los componentes de tecnología. Debido a que el sector de tecnología de la información está sujeto a altos índices de innovación, cuando se produjeron retrasos, la solución de tecnología de la información inicialmente planeada quedó obsoleta y el proyecto precisó modificaciones.

Resultados principales. Es demasiado pronto para evaluar los resultados de los proyectos de PROFISCO, pero hubo algunas externalidades positivas, que incluyen la difusión de experiencias y prácticas óptimas entre los estados. La autoevaluación de la Administración (BID y COGEF 2014) indicó que PROFISCO mejoró las finanzas de los estados, aun cuando es preciso manejar las pruebas con cuidado⁶⁴. Probablemente debido al formato relativamente estandarizado de los préstamos de PROFISCO y la coordinación y cooperación bien organizadas a través de la Comisión de Secretarías de Hacienda y sus grupos de trabajo a nivel técnico, hubo muchos casos de un provechoso intercambio de experiencias entre las iniciativas de PROFISCO de los diferentes estados⁶⁵.

PROCONFIS ha sido muy útil para establecer la agenda de reformas en estados con un nivel intermedio de necesidad fiscal, aunque los mejores resultados se obtuvieron en estados con menor necesidad. Los proyectos de PROCONFIS en estados con un nivel intermedio

de necesidad fiscal (Amazonas, Bahia y Pernambuco) exhibieron la mayor profundidad en términos de políticas en las reformas. En contraste, estados con las necesidades fiscales más apremiantes (Rio Grande do Sul y Alagoas) implementaron proyectos de baja profundidad normativa y en sectores (riego, turismo) que probablemente no contribuyan a la solución de problemas fiscales. Los proyectos se concentraron principalmente en resultados relacionados con procesos, particularmente en gestión del sector público (nombramiento o capacitación del personal, creación de comités). La profundidad en términos de políticas también tendió a ser más alta en los ámbitos de políticas y administración de ingresos y gestión del gasto corriente (Recuadro A.2). El apoyo del Banco contribuyó decisivamente a la mejora de las condiciones normativas para la inversión pública y las asociaciones público-privadas.

E. GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO

Objetivos estratégicos. Para abordar los desafíos que afronta Brasil en relación con el medio ambiente, la Estrategia de País se concentró en (i) el fortalecimiento de instituciones y gobernanza y planificación sectorial, (ii) la promoción del empleo rural no agrícola, la diversificación agroindustrial y la gestión de recursos hídricos, y (iii) el incremento del conocimiento sobre cambio climático y la participación de instituciones financieras en el suministro de crédito para inversiones en proyectos con bajas emisiones de carbono.

Como el número de préstamos aprobados en general fue reducido, el financiamiento del Banco respondió solo parcialmente a los desafíos de desarrollo; sin embargo, la cartera de operaciones de cooperación técnica cubrió un amplio número de temas pertinentes. Durante el periodo, el Banco aprobó dos préstamos y 17 operaciones no reembolsables por un monto de US\$283 millones. El primer proyecto (2928/OC BR por US\$72 millones, aprobado en 2013, 12% desembolsado) constituyó la tercera fase de un programa de apoyo al desarrollo de una economía basada en la silvicultura en el estado de Acre. El segundo (3308A/OC-BR por US\$150 millones, aprobado en 2014; 0% desembolsado) apoya el desarrollo, construcción y operación de un moderno molino de pulpa de eucalipto y pino y una central de generación de electricidad a partir de biomasa de 255MW. Se espera que más de la mitad de la energía generada se venda a la red nacional en el estado de Pará, y que el proyecto contribuya a la gestión sostenible de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad. Además, el Banco continuó implementando dos proyectos aprobados en 2010 para los estados de São Paulo (2376/OC-BR, por US\$162 millones; 44% desembolsado) y Tocantins (2438/OC-BR por S\$99 millones; 7,2% desembolsado). El proyecto de São Paulo apoya el uso sostenible de los recursos naturales, así como la conservación y recuperación de un área protegida⁶⁶. El proyecto de Tocantins apoya la construcción de infraestructura de riego y drenaje para mejorar la sostenibilidad de los sistemas productivos rurales en el estado.

Resultados principales. Habida cuenta del bajo nivel de desembolso de los préstamos, los resultados han sido limitados hasta ahora, pero son prometedores. Las operaciones de cooperación técnica del Banco apoyaron el fortalecimiento institucional en la gestión de recursos naturales y el aumento de los conocimientos sobre cambio climático. El cambio de

gobierno en Tocantins en 2011 y la crisis fiscal del estado retrasaron la implementación del proyecto 2376/OC-BR. El nuevo gobierno (formado a principios de 2015) reanudó los desembolsos, se puso al día con el trabajo pendiente y el proyecto parece estar avanzando conforme a lo previsto. El proyecto de São Paulo (2376/OC-BR) se tardó más tiempo de lo que se esperaba en adquirir el terreno y construir las viviendas necesarias para reubicar a aproximadamente 7.000 familias. Sin embargo, ya se ha reubicado a unas 4.500 familias, y se han registrado mejoras en la calidad del agua del río Cubatão y un aumento de las áreas recuperadas del bosque atlántico en Serra do Mar. El número considerable de operaciones de cooperación técnica aprobadas durante el periodo cubrió diversos temas y, según los clientes, apoyó el desarrollo y el fortalecimiento de la gestión de recursos naturales⁶⁷. Dichas operaciones ayudaron a financiar, por ejemplo, la preparación de la Conferencia Rio+20 (ATN/OC-13199-BR), los estudios sobre gestión forestal en la Amazonia (ATN/OC-14219-BR), la gestión y gobernanza ambiental (ATN/FI 13368-BR, ATN/FM-13342-BR y ATN/FM-14550-BR), el cumplimiento de los compromisos internacionales (BR T1308), la adopción de tecnologías para reducir las emisiones de carbono (ATN/DE-13768-BR) y la adaptación en relación con sequías (ATN/MA-14640-BR).

F. DESARROLLO A TRAVÉS DEL SECTOR PRIVADO

1. Desarrollo productivo y del mercado de capital

Objetivos estratégicos. Para abordar los desafíos del sector, la Estrategia de País propuso enfocarse en (i) trabajar directamente con intermediarios financieros públicos y privados para respaldar a MIPYME; (ii) apoyar al gobierno y el sector privado en el estímulo al crédito de largo plazo; (iii) ayudar al gobierno federal a reforzar su función de análisis, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo productivo; y (iv) apoyar la agenda para mejorar el clima de negocios mediante diagnósticos localizados y proyectos para mejorar el acceso a los bienes públicos y promover inversiones.

La intención del Banco de aumentar el financiamiento de proyectos en el sector real en Brasil no se materializó durante el periodo de evaluación. En parte debido al deficiente marco normativo para las asociaciones público-privadas, el Banco no participó en el sector real y desvió su atención hacia el financiamiento de intermediarios financieros. Es posible que la aprobación de operaciones de tesorería en moneda local vuelva el financiamiento del BID más atractivo en el futuro⁶⁸. El Banco comenzó a ayudar a Brasil a subsanar ciertos obstáculos normativos que afectan a las asociaciones público-privadas en los estados. También movilizó a funcionarios de diversos sectores (incluido el Fondo Multilateral de Inversiones) para identificar y abordar otras posibles restricciones para futuras operaciones de asociaciones público-privadas, y está trabajando con las Secretarías de Hacienda y los Tribunales de Cuentas para abordar contingencias fiscales y cuestiones de gestión financiera en operaciones de asociaciones público-privadas⁶⁹.

El financiamiento del Banco sin garantía soberana durante el periodo se concentró en intermediarios financieros. Los clientes del sector financiero parecen valorar los términos y efectos de reputación del apoyo del BID. Los clientes informaron que el Banco concedió plazos que no están disponibles en el mercado interno (o que lo están en el ámbito internacional, pero a un costo más alto). El proceso de debida diligencia del Banco aportó un sello de calidad para la mayoría de los bancos, ayudándolos a negociar mejores condiciones con bancos extranjeros o a obtener nuevas fuentes de financiamiento. En menor grado, el Banco fue eficaz en superar asimetrías de información entre bancos en operaciones de financiamiento del comercio exterior. Las líneas del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior permitieron que los bancos otorgaran préstamos y garantías de hasta US\$2.000 millones a más de 330 empresas en sectores clave de la economía brasileña. En general, la ausencia de planes adecuados de seguimiento y evaluación en operaciones del sector privado dificulta la evaluación de la eficacia y OVE no encontró pruebas documentadas de la eficacia del Banco en el fortalecimiento del acceso de las MIPYME a financiamiento o la mejora del acceso general a financiamiento de más largo plazo.

2. Ciencia y tecnología

Los préstamos del Bancos en este ámbito se concentraron en la creación de conglomerados regionales con miras a incrementar la competitividad. Con excepción del proyecto de Minas Gerais, esos proyectos tuvieron diseños complejos y problemas de implementación y mostraron poco avance en la consecución de resultados. El proyecto de Minas Gerais contó con organismos ejecutores sólidos y sus logros en términos de creación de empleos y satisfacción con la compañía superaron las expectativas. El proyecto de Bahia fue parcialmente cancelado y otros, como el de São Paulo, están todavía intentando concluir con varios años de atraso. El proyecto de Pernambuco experimentó largas demoras y está aprovechando la experiencia de Minas Gerais para mejorar su ejecución. Se espera que el proyecto concluya con un retraso de un año. Las cuatro operaciones tuvieron aspectos muy innovadores, pero el intercambio provechoso de experiencias es aún bajo.

3. Turismo

Durante el periodo, el apoyo del Banco al turismo se concretó únicamente mediante préstamos con garantía soberana, que tuvieron altos costos de implementación, enfrentaron retrasos y registraron poco avance. El Banco continuó implementando las cuatro operaciones de PRODETUR previamente aprobadas (una a nivel federal y tres a nivel estatal)⁷⁰. Sin embargo, debido a la falta de preparación de los organismos ejecutores (Secretarías de Turismo) y la complejidad de los programas, el avance logrado fue insuficiente para evaluar los resultados. La Secretaría Nacional de Turismo valora mucho el sistema nacional de información para el sector financiado por el préstamo federal.



Por más de una década, Brasil ha venido experimentando un sólido crecimiento económico, aunque recientemente ha disminuido y el país sigue enfrentando importantes déficit en materia de infraestructura y servicios públicos que limitan su productividad y competitividad.

© BID, 2014

4 Conclusiones y Recomendaciones

Por más de una década, Brasil ha venido experimentando un sólido crecimiento económico, aunque recientemente ha disminuido y el país sigue enfrentando importantes déficit en materia de infraestructura y servicios públicos que limitan su productividad y competitividad. La pobreza se redujo, pero la inclusión social y la calidad de los servicios públicos —más notablemente la educación— siguen siendo desafíos apremiantes. Considerando las estrictas restricciones fiscales, abordar los déficit de infraestructura y servicios públicos que limitan el crecimiento de la productividad exigirá la participación de los sectores público y privado. El marco normativo del país no incentiva plenamente las inversiones en el sector privado, pero el Banco ha estado trabajando con Brasil para subsanar algunos aspectos del problema y pueden abrirse nuevas oportunidades. Teniendo en cuenta la complejidad y el carácter intersectorial de esos desafíos, la colaboración entre los sectores y la coordinación entre los ámbitos público y privado del Grupo del Banco serán fundamentales.

Durante 2011-2014 el enfoque en los gobiernos subnacionales e infraestructura, gestión fiscal y sectores sociales (con mayor énfasis en las regiones más pobres) fue pexrtinente en general para las necesidades del país y las prioridades del gobierno. Al igual que en el periodo anterior, el programa del Banco continuó concentrándose fuertemente en el financiamiento subnacional, tanto a nivel estatal como municipal, para apoyar más que todo proyectos de infraestructura y gestión fiscal para abordar desafíos claramente identificados. El Banco también hizo un esfuerzo fructuoso para trabajar en salud y educación con gobiernos subnacionales. La cartera de operaciones



Los proyectos de protección social están proporcionando infraestructura social popular, pero no queda claro si rendirán los resultados esperados.

© OVE, 2015

con garantía soberana combinó el apoyo continuo a través de programas globales y préstamos en apoyo de reformas de política para la reforma fiscal y municipal y para el turismo, con amplio apoyo a salud, educación e infraestructura (particularmente carreteras y agua y saneamiento) y un apoyo más modesto en medio ambiente y recursos naturales. La cartera de operaciones sin garantía soberana se concentró principalmente en el financiamiento a través de intermediarios financieros, y el apoyo previsto a inversiones en el sector real no se materializó. El financiamiento a través del BNDES, que registra altos niveles en años previos, cesó durante este periodo. El programa estuvo un tanto más enfocado en los estados más pobres del norte y nordeste que en el pasado, aunque la mayoría de los préstamos todavía se destina a los estados más ricos.

El desempeño del Banco muestra las implicaciones de cambiar el financiamiento del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, particularmente aquellos sin experiencia de trabajo con bancos multilaterales de desarrollo. El trabajo con clientes más nuevos y (en promedio) con menor capacidad institucional y experiencia llevó a costos de financiamiento un poco más altos en el periodo más reciente. El desempeño general de la cartera también se vio afectado en la medida en que se fueron reduciendo gradualmente los préstamos del BNDES, que eran de menor costo, en favor de préstamos de costo más alto (y probablemente de mayores beneficios). El uso de operaciones globales no compensó los costos previsiblemente más altos de lidiar con gobiernos subnacionales de menor capacidad institucional y experiencia. El trabajo reiterado con el Banco ha facilitado el diálogo sobre políticas y la coordinación entre el BID y los gobiernos subnacionales, lo que puede llevar a una mejor planificación y resultados.

OVE analizó detenidamente una muestra de proyectos que representa aproximadamente tres cuartos del financiamiento otorgado durante el periodo. Los resultados de esa cartera parecen haber sido contrapuestos, y en muchos casos los desembolsos fueron lentos. Los proyectos de protección social están proporcionando infraestructura social popular, pero no queda claro si rendirán los resultados esperados. Los proyectos de educación y salud (salvo los proyectos de salud ejecutados satisfactoriamente en Fortaleza y São Bernardo) que examinó OVE se encuentran en una etapa relativamente inicial, pero el Gobierno de Brasil y los gobiernos subnacionales aprecian el hecho de que el Banco haya vuelto a esos sectores. Los proyectos de transporte y agua y saneamiento, principalmente a nivel estatal y municipal, parecen haber tenido resultados positivos sustanciales. Los proyectos de desarrollo urbano (PROCIDADES o préstamos independientes) son muy pertinentes y el Banco cuenta con el conocimiento técnico necesario para ayudar en ese proceso, aunque poco pueda decirse de su eficacia. El Banco ha de aprender de su experiencia reciente para abordar problemas de eficiencia e implementación y fortalecer las actividades de seguimiento y evaluación. Los proyectos de gestión pública a nivel federal se han desembolsado con demasiada lentitud como para calibrar su eficacia. La cartera de medio ambiente y recursos naturales tenía un tamaño relativamente modesto, pero al parecer ha sido diversa, y las operaciones de cooperación técnica en particular apoyaron una variedad de iniciativas de fortalecimiento institucional y conocimiento. El financiamiento del Banco con garantía soberana al sector de turismo a través de PRODETUR afronta grandes problemas de implementación; y a pesar de la alta demanda, el flujo de financiamiento prácticamente se ha detenido.

La actuación del Banco se ha centrado de modo importante en la gestión fiscal a nivel subnacional. El apoyo a la reforma fiscal a nivel estatal a través de PROFISCO y PROCONFIS tuvo resultados contrapuestos. El programa PROFISCO tuvo resultados satisfactorios en la difusión de experiencias y prácticas óptimas en los estados, pero pocos proyectos avanzaron lo suficiente como para presentar pruebas claras de sus resultados. El financiamiento en apoyo de reformas de política a través de PROCONFIS ayudó a los estados a establecer una agenda de reformas y consolidar sus posiciones fiscales, pero solo dos de las cinco operaciones fueron financieramente relevantes y todas tuvieron una profundidad apenas modesta en términos de políticas.

Brasil es un cliente importante del Banco, y el continuo desafío para el Banco será mantener la pertinencia y prestar un apoyo eficiente y eficaz. De cara al futuro, OVE tiene las siguientes recomendaciones para la Administración del Banco:

1. Trabajar con el cliente para definir un conjunto limitado de prioridades temáticas estratégicas para estructurar e integrar el programa del Banco, teniendo en cuenta las demandas del país y la ventaja comparativa del Banco. En vista de la magnitud de Brasil y la heterogeneidad de los prestatarios, es

comprensible que el Banco apoye una serie de temas y actividades, pero la priorización estratégica todavía es importante para la eficacia del Banco. Una prioridad estratégica a considerar sería enfocar el programa con mayor intensidad en la pobreza, especialmente en las zonas de mayor necesidad del país.

2. Buscar asociaciones de largo plazo con gobiernos subnacionales (tanto estatales como municipales) cuando sea posible y dedicar recursos sustanciales al aprendizaje transversal. Puesto que la falta de experiencia laboral con el Banco y de fortaleza en la capacidad institucional parecen explicar el aumento de los costos, las relaciones de más largo plazo (como las CCLIP con gobiernos subnacionales específicos) pueden reducir los costos de preparación e implementación y reforzar la capacidad institucional. Una mayor atención al intercambio de experiencias entre los programas, estados y municipios (por ejemplo, reproduciendo mecanismos similares al de la Comisión de Secretarías de Hacienda de PROFISCO) puede incrementar la eficacia y, al mismo tiempo, controlar los costos.
3. En la medida en que lo demanden los clientes, seguir trabajando con los estados y municipios en la profundización de la reforma de las finanzas públicas. Una mejor posición fiscal, políticas más eficientes de gasto público y una gestión más estricta del gasto público serán factores cruciales para que los gobiernos subnacionales amplíen la cobertura y mejoren la calidad de los servicios públicos y la infraestructura. El Banco posee un profundo conocimiento técnico multisectorial que puede contribuir a esas reformas. Los préstamos en apoyo de reformas de política otorgados a los estados —especialmente a los que tienen necesidades financieras inmediatas— parecen ser un instrumento eficiente y eficaz de apoyo, suplementados, en los casos adecuados, con operaciones de cooperación técnica o de inversión. Considerando la amplitud de importantes temas fiscales, los programas de apoyo fiscal deberían contar con la participación de múltiples divisiones del Banco para ayudar a los clientes a identificar algunas de las rigideces e ineficiencias de gasto más apremiantes y formular soluciones adecuadas.
4. Buscar maneras de trabajar con las autoridades brasileñas para ayudar a fortalecer los marcos normativos para las asociaciones público-privadas en varios niveles de gobierno. Facilitar la inversión privada en la prestación de servicios públicos será esencial para atender las crecientes necesidades de infraestructura del país, y también puede contribuir decisivamente a incrementar las inversiones sociales, ambientales y en otros ámbitos.

5. Elaborar un plan concreto para promover una colaboración intersectorial y público-privada más eficaz en el programa de país. Esa colaboración será esencial para el logro de los objetivos de priorización estratégica y apoyo a la reforma fiscal integrada a nivel subnacional, según se contempla en las recomendaciones anteriores.
6. Continuar fortaleciendo el seguimiento y la evaluación de la cartera del Banco. La evaluabilidad de la cartera aprobada del Banco mejoró bastante, como lo evidencian los puntajes más elevados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo en los últimos años. La aplicación de estas mejoras hasta la conclusión de los proyectos y su evaluación ex post puede ayudar al Banco a aprender más de la experiencia adquirida y afinar sus futuras intervenciones.

- Banco Mundial (2009). Encuesta de Empresas para Brasil.
- Barrientos, A. (2013). *A New Contract: Brazil's Dual Social Protection System*. *World Politics Review*. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13240/a-new-contract-brazils-dual-social-protection-system>.
- Barros, R. P. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*, Nueva York: Palgrave MacMillan y Banco Mundial.
- Bastos, F., H. Kamil y B. Sutton (2015). *Corporate Financing Risks in Latin America: Taking Stock of "The Bon(d)anza"*. Documento de trabajo del FMI WP/15/10, Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional.
- Balance Energético Nacional (BEN) (2014). Informe final, disponible en: https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2014.pdf
- BID y COGEF (2014). PROFISCO. Evaluación Intermedia II. Mimeo. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Byer, T., E. Crousillat, y M. Dussan (2009). *Latin America and the Caribbean Region Energy Sector – Retrospective Review and Challenges*. Documento técnico de ESMAP 123/09.
- Caballero, J. y A. Powell (2014). *Balance Sheets and Credit Growth*. En: *Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold? 2014 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*, capítulo 4, coordinado por A. Powell.
- Canuto, O. (2014). *Liquidity Glut, Infrastructure Finance Drought and Development Banks*. *EconMonitor*, noviembre; Nueva York, <http://www.econmonitor.com/blog/2014/11/liquidity-glut-infrastructure-finance-drought-and-development-banks/>
- Carneiro, D. M.; I. P., Bagolin; y S. H.T., Tai. (2011). *Determinantes da Pobreza nas Regiões Metropolitanas do Brasil no período de 1995 e 2009*. Memorando presentado a ANPEC.
- Dos Santos, L. P. G. S. y L. A., Fraccolli. (2012). *Community Health Aides: Possibilities and Limits to Health Promotion*, www.scielo.br/rceusp
- Empresa de Pesquisa Energética (EPE) (2014). *Plano Decenal de Expansão de Energia 2023/* Ministério de Minas y Energía. Brasília. <http://www.epe.gov.br/Estudos/Documents/PDE2023.pdf>
- Filho, M. E.; De Amorin, L.; Werneck, M.; y A. Pacheco Chambarelli (2015). *Parcerias Público Provadas: Uma Classe de Ativos para Investimentos*. Mimeo.

- Flórez-Orrego, D., Silva, J.A.M., Oliveira Jr, S. (2014). *Renewable and non-renewable energy cost and specific CO2 emission of electricity generation: The Brazilian case*. Energy Conversion and Management, volumen 85, septiembre, páginas 619–629.
- Foro Económico Mundial (2015). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2014). Censo 2010. www.ibge.gov.br.
- Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) (2011). *Comunicados do IPEA, Poluição veicular atmosférica*, número 113, http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110922_comunicadoipea113_apresentacao.pdf.
- _____ (2012). *Comunicados do IPEA, A nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*, número 128, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf.
- _____ (2013). *Produtividade no Brasil: Desempenho e Determinantes*.
- _____ (2014). *Brasil em Desenvolvimento 2014. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Volume I*. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- IPEA e IBGE (2012). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*.
- McKinsey & Company (2014). *Connecting Brazil to the World: A Path to Inclusive Growth*. Insights & Publications, McKinsey Global Institute. http://www.mckinsey.com/insights/south_america/brazils_path_to_inclusive_growth.
- Ministerio de Medio Ambiente (MMA) (2014). www.mma.gov.br
- Observatório das Metrópoles (2013). Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Evolução da Frota de Automóveis no Brasil 2001-2012.
- Observatório sobre Iniquidades em Saúde (OIS) (2014). www.dssbr.org.
- OCDE, OMT, OMC y Banco Mundial (2014). *Global Value Chains: Challenges, Opportunities and Implications for Policy*. Informe preparado para la cumbre de Ministros de Comercio Exterior del G-20: Sydney, Australia, julio 19.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2015). Perfiles de países. <http://www.fao.org/home/en/>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006). *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*. Paris: OCDE.
- Oliveira, L. F. B.; P. A. M, Sakowski; y D. A., Gusso (2013). *Evolução da desigualdade de proficiência em recortes regionais*. IPEA Brasil em Desenvolvimento 2013.

- OVE (2013). BID-9: Evaluación del Marco de Desarrollo del Sector Privado – Documento de antecedentes. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pastore, A. C.; M. C., Pinotti; y T. A., Pagano (2010). *Limites ao Crescimento Econômico – XXII Fórum Nacional – Estudos e Pesquisas*, 345.
- Piola, S.; A. B. de Paiva; E. B. de Sá.; y L. M. S. Servo (2013). *Financiamento Público da Saúde: Uma História À Procura De Rumo. Texto Para Discussão 1846*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). Informe sobre Desarrollo Humano.
- Queiroz, C.; G. Astesiano; y T. Serebrisky (2014). *An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders Viewpoint*. IDB-TN-641 Nota técnica, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rezende, F. (2015). *Why Does Brazil's Banking Sector Need Public Banks? What Should BNDES Do?*, Documento de Trabajo N° 825, N.Y., US. Levy Economic Institute of Bard College.
- Robles, C.; y V. Mirosevic (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil. CEPAL.
- Santos, E. (2010). *Um novo modelo de regulação dos serviços de transporte público por ônibus nas cidades brasileiras*. Transportes, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, v. 3, n. 2. Disponible en: <http://goo.gl/E0uzBX>.
- Senko, A.; y C. Queiroz. (2013). *Public-Private Partnerships: The Case of Rio de Janeiro State*. The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, The Minerva Program, Washington, D.C: The George Washington University.
- Shin, H. (2013). *The Second Phase of Global Liquidity and Its Impacts on Emerging Economies*. Palabras en la Conferencia de Políticas Económicas de Asia de la Reserva Federal de San Francisco en 2013.
- The Economist. 2013. Public Finances in Brazil: Going for Broke. Octubre 18.
- The Economist Intelligence Unit (2015). *Brazil Highlights*. Febrero 19.
- UNTT (2013). *United Nations System Task Team. Working Group on Sustainable Development Financing. Challenges in Raising Private Sector Resources for Financing Sustainable Development. Background Paper, Chapter 3 of Financing for Sustainable Development Report* <http://www.un.org/esa/ffd/sdf/firstsession/index.htm>.
- Velez, C. E.; R. P. de Barros; y F. Ferreira (2004). *Inequality and Economic Development in Brazil*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- ¹ En 2014, Brasil se ubica en la categoría “alta” del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (lugar 79 entre 187 países).
- ² La Ley de Responsabilidad Fiscal restringió el endeudamiento en los tres niveles de gobierno y las operaciones de crédito entre ellos. Esto limitó la posibilidad de conceder financiamiento al gobierno federal para extender préstamos a gobiernos subnacionales.
- ³ *Bolsa Familia* es un programa de transferencias condicionadas de efectivo establecido para reducir la pobreza.
- ⁴ En este contexto, algunas de las prioridades más apremiantes de gestión pública son mejorar la administración pública, la calidad del gasto público y la transparencia de la gestión pública (IPEA, 2014).
- ⁵ En el estudio más reciente de la OCDE en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en 2012, Brasil tuvo un puntaje por debajo del promedio de los 65 países encuestados en matemáticas (entre 57 y 60), lectura (entre 54 y 56) y ciencias (entre 57 y 60). No obstante, desde 2003 Brasil ha logrado la mejora más notoria de cualquier país en matemáticas (de 356 a 391) y también ha mejorado su puntaje en lectura y ciencias (véase <http://www.oecd.org/education/PISA-2012-results-brazil.pdf>).
- ⁶ La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito en Brasil, de 20,7 por cada 100.000 habitantes, es considerablemente superior a las de sus vecinos Chile y Argentina (OMS).
- ⁷ BBB- (Standard & Poor's), BBB (Fitch) y Baa2 (Moody's).
- ⁸ El BNDES lanzó el Programa de Apoyo a la Inversión, respaldado en 2009-2010 por una reposición de capital del Tesoro de R\$180.000 millones. Banco do Brasil y Caixa Econômica también recibieron apoyo financiero del Tesoro, por valor de R\$6.000 millones cada uno, para ampliar su capacidad crediticia y reducir las tasas de interés de sus préstamos hipotecarios, de crédito e inversión.
- ⁹ Encuesta semanal del Banco Central, 31 de julio.
- ¹⁰ El primer año de la evaluación (2011) fue un período de transición entre la última extensión de la estrategia de país 2004-2007 (documento GN-2477) y la aprobación de la estrategia de país 2012-2014 en mayo de 2012 (documento GN-2662-1).
- ¹¹ Elevó los umbrales de adquisiciones para promover el uso de sistemas nacionales (aumento en los límites para la contratación de obras a US\$25 millones, adquisición de bienes y contratación de servicios a US\$5 millones y contratación de servicios de consultoría a US\$1 millón, documento GN-2662-4).
- ¹² Véase la Evaluación de la Realineación (documento RE-451-2).
- ¹³ A mediados de la década de 2000, Brasil pagó por adelantado sus saldos pendientes con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el 10% de los pendientes con el BID.
- ¹⁴ Por ejemplo, en México, el financiamiento a los gobiernos subnacionales se suele conceder a través de un rubro del presupuesto federal (ramo 33), mientras que BANOBRAS, un banco público federal de segundo nivel, transfiere los fondos como donaciones o préstamos a los gobiernos subnacionales. En Colombia, el Banco utiliza procedimientos similares por medio de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER).
- ¹⁵ Según su experiencia anterior, el Banco identificó correctamente la falta de capacidad institucional y los altos costos de transacción como los principales desafíos del trabajo con los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, el Gobierno de Brasil propuso PROCIDADES primero al Banco Mundial, entidad que decidió discontinuarlo después de algunos proyectos por los altos costos operativos.
- ¹⁶ PROCONFIS es un programa de préstamos en apoyo de reformas de política para estados individuales por un máximo de US\$200 millones por préstamo (máximo de US\$400 millones por programa en un determinado estado) para ayudar a los estados a mantener la sostenibilidad fiscal promoviendo la estabilidad macroeconómica y mejorando su posición fiscal. Algunos de estos préstamos incluyen actividades en ámbitos tales como transporte, agua y saneamiento, y seguridad ciudadana.

- ¹⁷ El número de préstamos aprobados se incrementó de 86 a 101 durante el período.
- ¹⁸ Datos del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación. El Programa de Aceleración del Crecimiento reseña las inversiones prioritarias.
- ¹⁹ Según lo informado a OVE por varios funcionarios del Gobierno de Brasil y del Banco y representantes de instituciones financieras.
- ²⁰ Información proporcionada por SCL/GDI.
- ²¹ Este proceso está concebido para asegurar que las entidades subnacionales cumplan la Ley de Responsabilidad Fiscal. Véase: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/financiamento-externo/cofix/etapas-de-tramitacao-para-financiamento-externo>.
- ²² Con todo, los costos de preparación en general no parecen estar relacionados con la capacidad institucional (Gráfico A.18).
- ²³ Otros factores que pueden haber influido son la complejidad de las operaciones, el tamaño de los préstamos y las dificultades de trabajar en un sector específico. Los proyectos de PROCIDADES y PRODETUR son complejos, integrados y multisectoriales por naturaleza. El costo de supervisión de PROCIDADES por monto desembolsado también refleja el monto relativamente reducido de sus préstamos (que tenían un límite máximo de US\$50 millones). Los proyectos de PROFISCO son esencialmente proyectos de desarrollo institucional con un considerable componente de tecnología de la información, y tienden a desembolsarse con lentitud. Cabe observar que tres proyectos de PROFISCO (Roraima, Amapá y Acre) han estado más de 500 días sin firma después de su aprobación. El proyecto São Luis, de PROCIDADES, estuvo 1200 días sin firma.
- ²⁴ En los estados de Alagoas (Operación del BID: 3061/OC-BR; Operación del Banco Mundial: P103770), Amazonas (Operación del BID: 3139/OC-BR; Operación del Banco Mundial: P147979), Bahia (Operaciones del BID: 2081/OC-BR y 2841/OC-BR; Operaciones del Banco Mundial: P126351 y P147984), Pernambuco (Operación del BID: 3039/OC-BR; Operaciones del Banco Mundial: P106753 y P132768), y Rio Grande do Sul (Operación del BID: 2850/OC-BR; Operaciones del Banco Mundial: P106767 y P148083).
- ²⁵ Abrió una línea de crédito de €165 millones con el BNDES.
- ²⁶ Este objetivo de la estrategia de país también contemplaba actividades en el “mercado de trabajo”. La muestra evaluada no incluyó ninguna operación relativa al mercado laboral. Sin embargo, el Banco brindó un valioso apoyo de cooperación técnica en ese ámbito (ATN/OC 13463-BR y ATN/OC-14523-BR) y contribuyó a la preparación (contabilización doble) de dos operaciones en materia de protección social y educación: 3408/OC-BR y 2933/OC-BR.
- ²⁷ El SUAS, establecido por mandato de la Constitución de 1998 como un importante órgano regulador para lidiar con la pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, regula competencias, organiza servicios sociales y define modalidades de control social y participación para los tres niveles de gobierno.
- ²⁸ Préstamo 2791/OC-BR (por US\$10 millones, aprobado en 2012; 0% desembolsado) para modernizar la gestión del sistema nacional de pensiones; 2762/OC-BR (por US\$60 millones, aprobado en 2012; 7,7% desembolsado) para promover la inclusión social de los jóvenes en Rio de Janeiro, y 3408/OC-BR (PROARES III por US\$50 millones, aprobado en 2014, 0% desembolsado) para apoyar reformas sociales en el estado de Ceará.
- ²⁹ Préstamo 2207/OC-BR al municipio de Fortaleza (por US\$33 millones, 90% desembolsado) y la segunda fase de PROARES 1996 (2230/OC-BR) para el estado (por US\$45 millones, 83% desembolsado).
- ³⁰ Inicialmente se planearon seis centros urbanos de cultura, arte, ciencia y deporte, pero este objetivo fue modificado, principalmente por la devaluación del dólar y los costos de los proyectos de la muestra.
- ³¹ Dos operaciones recientes (3408/OC-BR aprobada en diciembre de 2014 y BR L1414 Proredes Fortaleza, en proceso de negociación) incluyen la evaluación del PROARES (2230/OC-BR) y de los centros urbanos de cultura, arte, ciencia y deporte (2207/OC-BR).

- ³² La cooperación técnica contribuyó a la preparación del proyecto 2723/OC-BR y generó valiosas aportaciones técnicas.
- ³³ Préstamos 2586/OC-BR para el municipio de São Bernardo (São Paulo) (aprobado en 2011 por US\$21,6 millones; 78,2% desembolsado); 3051/OC-BR para el estado de São Paulo (aprobado en 2013 por US\$270 millones; 1,4% desembolsado); 3262/OC-BR para el estado de Bahia (aprobado en 2014 por US\$80 millones; 0% desembolsado); 3246/OC-BR para el estado de Sergipe (aprobado en 2014 por US\$100 millones, 0% desembolsado) y una segunda operación para el municipio de São Bernardo (São Paulo) (3400/OC-BR aprobado en 2014 por US\$80 millones; 0% desembolsado).
- ³⁴ El organismo ejecutor argumentó que no es posible reducir la mortalidad materna a nivel estatal porque la intervención del Banco no comprende todo el estado y hay otros factores que contribuyen al problema (uso de drogas, falta de vivienda, etc.) que se escapan del control del proyecto. También señaló la dificultad de usar indicadores del informe de seguimiento del proyecto, que en ocasiones difieren de los que se usan en el sistema estatal.
- ³⁵ Préstamo 2992/OC-BR (Amazonas por US\$151,2 millones, 6% desembolsado); y 2933/OC-BR (Pará por US\$200,8 millones, 11% desembolsado).
- ³⁶ Préstamo 3079/OC-BR (Florianópolis por US\$58,9 millones, 10% desembolsado); y 3397/OC-BR (Manaus por US\$52 millones, 0% desembolsado).
- ³⁷ Además, Oportunidades para la Mayoría ejecutó con carácter experimental un emprendimiento social piloto (2670A/OC-BR) con la compañía brasileña PUPA, mediante una operación de inversión de US\$3 millones (33% desembolsado), para promover la calidad de la educación preescolar en zonas de bajos ingresos.
- ³⁸ Véase la Evaluación de los Programas Especiales (documento RE-476-5).
- ³⁹ La mitad del préstamo se destinó a las regiones del sur y sudeste, mientras el norte y nordeste recibieron el 22%
- ⁴⁰ Préstamo 2964/OC-BR (aprobado en 2013 por US\$400 millones; 19,3% desembolsado) y 3595/OC-BR (aprobado en 2014 por US\$200 millones, 0% desembolsado) para Ceará y (2900/OC-BR, aprobado en 2012 por US\$250 millones; 35% desembolsado) para Santa Catarina.
- ⁴¹ Préstamo 2618/OC-BR, Proyecto Mario Covas Rodoanel, tramo norte, aprobado en 2011 por US\$1.148 millones; 47% desembolsado). El Banco también participó en la construcción del tramo oeste mediante la operación sin garantía soberana 2211A-B/OC-BR para la Concesionaria del Rodoanel Oeste aprobada en 2009 por US\$300 millones.
- ⁴² Préstamo 3127/OC-BR, Programa de inversión en carreteras del estado de São Paulo, aprobado en 2013 por US\$480 millones; 0% desembolsado y 3276/OC-BR Programa de inversión en carreteras del estado de São Paulo II (aprobado en 2014 por US\$480 millones, 0% desembolsado).
- ⁴³ Préstamo 2745/OC-BR (Programa de Movilidad Urbana Sostenible de Blumenau, aprobado en 2012 por US\$60 millones; 6,7% desembolsado); 3289/OC-BR (Programa de Transporte Urbano de Fortaleza II, aprobado en 2014 por US\$400 millones, 0% desembolsado); y 2888/OC-BR (Programa de Transporte Urbano de São Bernardo do Campo II, aprobado en 2012 por US\$125 millones, 2% desembolsado).
- ⁴⁴ Préstamo 2681/OC-BR (Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para la Gestión del Transporte Ferroviario, aprobado en 2011 por US\$50 millones, 0% desembolsado).
- ⁴⁵ Préstamo 3184A/OC-BR-1 (BDMG: Alianza para el Financiamiento de Infraestructura y Servicios Municipales, 100% desembolsado). Se financió la suma de US\$100 millones como inversión del sector privado para SCG con un cofinanciamiento de US\$50 millones del Fondo Fiduciario Chino de Cofinanciamiento.
- ⁴⁶ Se espera que el proyecto financie un total de US\$191 millones en préstamos a municipios entre 2014 y 2015 y beneficie a más de tres millones de personas en alrededor de 250 municipios.

- ⁴⁷ Préstamo 2646/OC-BR para el estado de Rio de Janeiro (Programa de Saneamiento Ambiental de los Municipios del Entorno de la Bahía de Guanabara, aprobado en 2011 por US\$452 millones; 8,6% desembolsado); 3303/OC-BR (Programa de Saneamiento Básico de la Cuenca Estrada Nova PROMABEN II, aprobado en 2014 por US\$125 millones, 0% desembolsado). Proyecto 3410/OC-BR para Joinville, Santa Catarina (Proyecto Viva Cidade 2 Revitalización Ambiental y Urbana del Municipio Joinville, aprobado en 2014 por US\$70 millones, 0% desembolsado); en la ciudad de Manaus, Amazonas, el Banco financió el 2676/OC-BR (Programa Social y Ambiental para los Igarapés de Manaus - PROSAMIM III, aprobado en 2011 por US\$280 millones, 47% desembolsado) y los proyectos 2846/OC-BR (Programa de Saneamiento Integrado de Mauês - PROSAIMAU, aprobado en 2012 por US\$24,5 millones, 2% desembolsado). 2962/OC-BR (Rehabilitación Ambiental de Belo Horizonte - DRENURBS - suplementario al primero, aprobado en 2013 por US\$55 millones, 60% desembolsado); proyectos 2901/OC-BR (Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Ipojuca, estado de Pernambuco, aprobado en 2012 por US\$200 millones, 4% desembolsado) y 3168/OC-BR (Programa de Saneamiento Ambiental de CAESB, Distrito Federal, aprobado en 2014 por US\$171 millones).
- ⁴⁸ Préstamo 2700/OC-BR (Pró-Energía RS Distribución, aprobado en 2012 por US\$131 millones; 28% desembolsado) y 2813/OC-BR (CEEE - Proyecto de Generación y Transmisión, aprobado en 2012 por US\$89 millones; 6,3% desembolsado).
- ⁴⁹ Préstamo 2549/OC-BR (Rehabilitación de las Hidroeléctricas Furnas y Luiz Carlos Barreto, aprobado en 2011 por US\$129 millones, 97% desembolsado). Furnas es una empresa federal.
- ⁵⁰ Préstamo 1904A/OC-BR-5 (Buque Delba - Segunda Fase, aprobado en 2011 por US\$35 millones, 80% desembolsado).
- ⁵¹ Por ejemplo, en Santa Catarina, el apoyo del Banco ayudó a ampliar la red vial pavimentada de 1.000 km que había en 1980 a 4.700 km en 2012. Los proyectos del Banco también se concentraron en la seguridad vial, la mejora del medio ambiente y el fortalecimiento institucional para la gestión de infraestructura de logística.
- ⁵² Por ejemplo, el proyecto del Banco en São Paulo ayudó a reducir el consumo de energía en cerca del 30% debido al uso de nuevas máquinas y sistemas de tracción.
- ⁵³ Antes de PROSAMIN, solo el 20% de la población de Manaus tenía acceso a servicios de saneamiento. Otras intervenciones en el municipio de la misma naturaleza de PROSAMIN reasentaron satisfactoriamente a familias, pero no están complementando la red de saneamiento de la ciudad.
- ⁵⁴ Préstamo 2549/OC-BR (Rehabilitación de las Hidroeléctricas Furnas y Luiz Carlos Barreto, 97% desembolsado).
- ⁵⁵ Además, se prepararon nueve proyectos en el marco de PROCIDADES, pero fueron cancelados antes de su aprobación, y hay uno que está en preparación (Londrina, 3312/OC-BR).
- ⁵⁶ Fortaleza, 2221/OC-BR; Rio de Janeiro, 2482/OC-BR; y São José dos Campos, 2323/OC-BR.
- ⁵⁷ Asimismo, el requisito de que el 50% del financiamiento provenga de recursos de contrapartida (Recuadro 2.1) ha influido negativamente en los desembolsos.
- ⁵⁸ Distrito Federal (proyecto 2957/OC-BR) 0,9%; Cascavel (2999/OC-BR) 2,2%; Novo Hamburgo (2752/OC-BR) 2,8%, Niterói (2941/OC-BR) 4,5%, Colatina (2751/OC-BR) 18,1%, Maringá (2121/OC-BR) 19,1%, y Paranaguá (2520/OC-BR) 25%.
- ⁵⁹ Por ejemplo, el indicador habitual de movilidad es el tiempo y el costo de viaje.
- ⁶⁰ Sin embargo, una evaluación anterior del proyecto Rio Favela-Bairro (en su tercera fase) concluyó que había tenido un efecto positivo en la disponibilidad de la mayoría de los servicios, tenencia de tierras, acceso a educación, concurrencia a guarderías, ingresos familiares y percepción de la calidad de vida y valor de la propiedad (documento GN-2607-1).

- ⁶¹ Los proyectos comprendieron actividades como fortalecimiento de los cuerpos de policía y órganos militares; rehabilitación de jóvenes en situación de riesgo; mejora de la recopilación, calidad y análisis de datos sobre delincuencia; suministro de oportunidades de socialización y educación a poblaciones en riesgo; implementación de estrategias sociales y de situación y tratamiento de los factores de riesgo de delincuencia. En principio, estas actividades tienen el potencial para reducir la delincuencia y la reincidencia (véase: www.crimesolutions.org).
- ⁶² PROFISCO continuó las reformas iniciadas con PNAFE (1996-2006); la diferencia principal es que en lugar de utilizar un organismo ejecutor centralizado, el proyecto recurrió a préstamos individuales para cada nivel de gobierno.
- ⁶³ El Banco también aprobó la segunda fase de un programa federal para la gestión fiscal de los municipios (PNAFM II, US\$150 millones) y aprobó el PNAFM-III en 2014, pero esos proyectos no fueron parte de la muestra.
- ⁶⁴ La autoevaluación de la Administración intentó comparar los resultados fiscales de los estados con alto nivel de ejecución (más del 48%) de PROFISCO y de los estados con bajo nivel de ejecución. La evaluación constató que la mayoría de los indicadores fiscales son mejores para los estados de PROFISCO con un alto nivel de desembolsos. Estas pruebas no deberían interpretarse causalmente pues hay numerosos problemas con la estrategia de identificación. En primer lugar, muchas de las variables examinadas en la evaluación (tendencias de inversión del estado) son constantemente más altas en los estados de PROFISCO de alto nivel de desembolso tanto antes como después de la implementación de PROFISCO. En segundo lugar, las diferencias principales a veces se producen en años previos a la aprobación de los proyectos de PROFISCO.
- ⁶⁵ Por ejemplo, los sistemas e-fisco y de facturación electrónica de Pernambuco sirvieron de modelo para otros estados.
- ⁶⁶ El proyecto también incluyó una dimensión de gestión del riesgo de desastres mediante el financiamiento de estudios en zonas de riesgo y el reasentamiento de familias ubicadas en zonas protegidas o de alto riesgo.
- ⁶⁷ De las 17 operaciones de cooperación técnica aprobadas para este sector durante el periodo, las seis financiadas por la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI) fueron examinadas por OVE como parte de la Evaluación de los Programas Especiales.
- ⁶⁸ Según FIN, el Banco está dialogando con el Gobierno de Brasil para obtener autorización para efectuar operaciones de tesorería en Brasil.
- ⁶⁹ La evaluación de OVE del Marco de Desarrollo del Sector Privado dispuesto por el Noveno Aumento General de Recursos del BID concluyó que el conocimiento y los esfuerzos del Banco en materia de asociaciones público-privadas eran fragmentarios (OVE, 2013). Estas iniciativas parecen ser pasos en la dirección correcta para superar dicha fragmentación.
- ⁷⁰ La operación federal (2229/OC-BR por US\$8,5 millones) fue aprobada en 2009 y se ha desembolsado en un 19%. Las tres operaciones (2411/OC-BR, por US\$112 millones para Rio de Janeiro; 2321/OC-BR por US\$150 millones para Ceará; y 2402/OC-BR por US\$75 millones para Pernambuco) fueron aprobadas en 2010 y se desembolsaron en un 28%, 27% y 24%, respectivamente.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL BID A ESTA EVALUACIÓN:

También los puede encontrar en: www.iadb.org/evaluacion