



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-298***

***Evaluación del programa de  
país de Brasil, 1993 - 2003***

---



Oficina de Evaluación y Supervisión

---

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 26 de Octubre de 2004.

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO.....   | 1  |
| II.  | ANTECEDENTES .....  | 2  |
|      | A. Sector fiscal y crecimiento.....                                     | 2  |
|      | B. Pobreza, desigualdad y gasto social .....                            | 6  |
|      | C. Características presupuestarias y espacio fiscal.....                | 8  |
| III. | PROGRAMACIÓN .....  | 8  |
|      | A. Programación y propósito del programa, 1993-2003 .....               | 10 |
|      | B. Aportes analíticos y margen de opción del Banco .....                | 13 |
|      | C. Pertinencia y coherencia de la programación y el programa .....      | 16 |
| IV.  | COMPOSICIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....                              | 18 |
|      | A. Flujos financieros totales desde 1990 y préstamos de emergencia..... | 18 |
|      | B. Composición de la cartera .....                                      | 21 |
|      | C. Ejecución del programa .....   | 25 |
| V.   | EVALUABILIDAD Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....                         | 29 |
| VI.  | RESULTADOS DE DESARROLLO .....  | 31 |
| VII. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....                                    | 34 |

## **ANEXOS**

- Anexo 1      Análisis detallado de los resultados
- Anexo 2      Cuadros seleccionados (relacionados con la cartera)
- Anexo 3      Datos socioeconómicos y financieros seleccionados
- Anexo 4      Resumen de los documentos de país
- Anexo 5      Síntesis sobre el Fondo Multilateral de Inversiones y la Corporación Interamericana de Inversiones
- Anexo 6      Lista de los documentos de referencia encomendados por OVE
- Anexo 7      Lecciones aprendidas en ciclos de programación anteriores (proporcionadas por la Región I)

## ABREVIATURAS

|           |  |
|-----------|--|
| BN        | <i>Banco do Nordeste</i>   |
| BNDES     | <i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>                                  |
| CAESB     | <i>Companhia de Saneamento do Distrito Federal</i>   |
| CFI       | Corporación Financiera Internacional   |
| CII       | Corporación Interamericana de Inversiones  |
| CNT       | <i>Confederação Nacional do Transporte</i>   |
| EMBI      | Índice de bonos de mercados emergentes de JP Morgan  |
| FOMIN     | Fondo Multilateral de Inversiones  |
| IBGE      | <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>                                       |
| IPEA      | Instituto de Investigación Económica Aplicada  |
| IPHAN     | <i>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional</i>                                |
| ISDP      | Informe de seguimiento del desempeño de proyectos  |
| MARE      | <i>Ministerio de Administração e Reforma do Estado</i>                                       |
| OEI       | Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional                        |
| OPRCOS    | Sistema de datos de costos operativos  |
| PAIS      | Sistema de información de alerta sobre proyectos   |
| PBL       | Préstamo basado en política ( <i>policy-based loan</i> )                                     |
| PETROBRAS | <i>Petróleo Brasileiro S.A.</i>  |
| PNAD      | <i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>   |
| PNAFE     | Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños                       |
| PNAFM     | Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños |
| PPA       | Plano Plurianual Plan plurianual   |
| PRI       | Departamento del Sector Privado  |
| PROARES   | Programa de Reforma Social   |
| PRODETUR  | <i>Programa de Desenvolvimento do Turismo</i>  |
| PROEM     | Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria en el Estado de Paraná                   |
| PROEP     | Programa de Reforma de la Educación Técnica y Profesional                                    |
| PROFAE    | Programa de Profesionalización de Trabajadores del Área de Enfermería                        |
| PROPREV   | Programa de Modernización de la Previsión Social   |
| REFORSUS  | Programa de Reforma del Sector Salud   |
| TRS       | Sistema de Registro de Tiempo  |

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS DE BRASIL, 1993-2003

### RESUMEN EJECUTIVO

Brasil, el país más grande de la región, cuenta con una importante presencia del sector público dentro de su economía y ha estado participando activamente en estos últimos años en un proceso interno de reforma para abordar muchos de los desafíos que enfrenta en materia económica, social y de gobernabilidad. El país cuenta con un apropiado proceso para seleccionar y priorizar proyectos de desarrollo a nivel nacional y subnacional según los lineamientos establecidos por un plan plurianual de desarrollo llamado *Plano Plurianual* (PPA). En el plano general, el BID cumple una función de menor escala en este extenso país y no establece prioridades, sino que más bien se atiene a ellas.

Esto produce una situación particular dentro del BID en cuanto a la programación de país. El Banco opera en un contexto en el que el establecimiento de un orden de prioridades y el sentido de identificación por parte de los gobiernos son elementos de orden axiomático. En otras palabras, el programa del Banco está relacionado, por definición, con las preocupaciones de los gobiernos, lo cual implica que la distinción evaluativa más importante no es que el programa sea pertinente, sino que tenga valor agregado. El desafío para el Banco radica entonces en organizar un programa de trabajo que maximice el valor agregado de los proyectos en un entorno en el cual el espacio fiscal es limitado.

Con respecto a la programación, esta evaluación demuestra que el Banco, en forma apropiada, toma temas estratégicos del Plan Plurianual. Asimismo, se verifica que: (i) hay pruebas limitadas de que el trabajo analítico le permita al Banco profundizar su nivel de comprensión sobre los problemas que enfrenta el país o sobre los lazos causales que vinculan las intervenciones propuestas con los problemas; (ii) las metas a nivel de programa se formulan en líneas muy generales, sin que se definan, en forma específica, indicadores, metas y puntos de referencia mediante los cuales puedan medirse los avances; (iii) la estrategia del Banco se concentra exclusivamente en los préstamos, en lugar de analizar toda la variedad de instrumentos que tiene a su alcance; y (iv) no se ha reflexionado lo suficiente en cuanto a la ventaja comparativa que tiene el Banco para respaldar el proceso de desarrollo de Brasil.

La programación de país no parece determinar la actividad que el Banco realiza. Es decir, existe una frágil relación entre los proyectos que se incluyen en los Documentos de País y los que efectivamente terminan llevándose a cabo. La capacidad de predicción de la programación ha sido limitada, particularmente en el segundo de los tres ciclos de programación que cubre el presente informe. En la práctica, el programa del Banco se establece en forma anual tomando en cuenta cada uno de los proyectos. Esto parece haber sido satisfactorio para Brasil, pero ha reducido la utilidad de la programación tanto para el país como para el Banco. La programación no articuló la intención del Banco, salvo en términos excesivamente generales y no verificables. De acuerdo con la práctica imperante en el BID en ese momento, no se especificaron metas de desarrollo mensurables y la programación no detalló los fundamentos de lo que se proponía. Además, no se explicaron los motivos y la estrategia que llevaron a cambiar el destino de un conjunto de operaciones entre los niveles nacional y subnacional, ni las estrategias para tratar de solucionar los problemas de ejecución. La evaluación de la programación del Banco en Brasil debe te-

ner en cuenta la naturaleza del programa, que se define proyecto por proyecto, y el hecho de que los propósitos del BID en términos de desarrollo deben buscarse en las especificidades de cada intervención. Este tema se aborda en el Anexo 1 del informe, en el cual se discuten los resultados.

Entre 1993 y 2003, el Banco aprobó 89 préstamos para Brasil por un monto de US\$16.600 millones y desembolsó US\$15.200 millones, lo cual lo convierte en el programa de préstamos más grande de la institución en ese período. Si bien Brasil tiene un peso importante en la cartera del Banco, la institución no es la fuente mayor de financiamiento para el país, con desembolsos que promediaron el 1% del gasto del gobierno federal en ese período y el 11% de los desembolsos del BNDES.

Los documentos de país (que reflejan los planes plurianuales) definieron cuatro áreas temáticas generales: competitividad y crecimiento; reducción de la pobreza y la desigualdad por medio de la protección y servicios sociales; reforma y modernización del Estado; y mejoras en el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales. A su vez, estas áreas pueden subdividirse en doce sectores específicos, según se analiza en el Anexo 1. Un aspecto importante del programa fue la distribución de las actividades entre las autoridades federales y las entidades subnacionales. Durante el período analizado, el 37% del total de las operaciones de préstamo y el 53% de los desembolsos se destinaron al gobierno federal. La mayor participación del Banco a nivel local se produjo a comienzos del período, para luego caer en los años intermedios y aumentar nuevamente al final del período, pero (como se mencionó anteriormente) no se especifica ningún propósito programático que pueda explicar o justificar ese patrón. Se recurrió con frecuencia a la cooperación técnica, principalmente para abordar temas en las áreas sociales, de medio ambiente y microfinanzas.

El aporte del BID al diagnóstico y análisis de los problemas abordados fue relativamente pequeño. La mayor parte de los conocimientos que aportó el Banco se centró en modificar aquellos elementos de los proyectos que habían sido diseñados por las partes interesadas en el país y en adaptar los mismos para que cumplan con las políticas y procedimientos del BID. Sin embargo, el Banco participó repetidamente en la etapa de diseño por medio de la formulación de preguntas durante el diálogo con las partes interesadas, lo cual se piensa que en muchos casos condujo a que se diseñaran proyectos de mejor calidad. Es a través de esta función que el Banco mejoró las inversiones públicas a nivel de proyecto en Brasil.

El análisis de la implementación del programa arrojó algunos resultados sorprendentes. Si bien Brasil cuenta con experiencia para el desarrollo y monitoreo de proyectos, los plazos de preparación de los proyectos aprobados para este país fueron un poco más largos que los del promedio del Banco, en tanto que el desempeño en cuanto a desembolsos estuvo apenas un poco por encima del nivel de la institución. Este patrón está por debajo de lo que cabría esperar en un país que cuenta con una estructura institucional relativamente madura y autoridades públicas responsables a todo nivel. El desempeño en materia de desembolsos se ha deteriorado en los últimos años a medida que las restricciones fiscales se han vuelto más severas en todos los niveles del gobierno. Al mismo tiempo, los costos administrativos del Banco por dólar aprobado estuvieron por debajo de los promedios, tanto de la institución como de la Región I. En general, los instrumentos para hacer seguimiento de los proyectos

fueron limitados en lo que respecta a recopilación y presentación de datos sobre el logro de los resultados esperados, lo cual se tradujo en bajos puntajes de evaluabilidad ex post para la cartera en general.

Cinco son los factores más citados por los ISDP para explicar los problemas de desembolso: la limitada capacidad de los organismos ejecutores; financiamiento insuficiente de la contrapartida; falta de compromiso por parte del prestatario u organismo ejecutor; problemas de coordinación en el país; y problemas en materia de adquisiciones. Si bien la mayor parte de la responsabilidad de los problemas de ejecución se le atribuye al prestatario, los motivos no difieren esencialmente de los que se aducen en ISDP de otros prestatarios del Banco. Al tratar de evitar que se reflexione sobre las formas en que el Banco mismo puede estar contribuyendo a que se produzcan problemas en la ejecución, se pierde la oportunidad de mejorar la cooperación entre los organismos brasileños y el Banco para así llegar a una agenda común de desarrollo. Las autoridades brasileñas entrevistadas para fines de esta evaluación atribuyeron gran parte del problema a rigideces o políticas inadecuadas dentro del Banco y expresaron su deseo constante de que existan instrumentos de préstamo que redunden en una ejecución más eficaz.

En principio, los resultados de las actividades del Banco deberían abordarse tanto a nivel de programa como de proyecto. En cada nivel, además, debería ser posible distinguir entre la generación de productos y la generación de resultados. Sin embargo, a nivel de programa, el proceso de programación descrito generó pocos objetivos para el programa en su totalidad, tanto a nivel de productos como de resultados. Las dos excepciones parciales están relacionadas con el objetivo explícito en términos de resultados de mejorar la competitividad en Brasil mediante la reducción del *custo Brasil* (costo Brasil) y el de “mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales”. En el transcurso del período, el Banco realizó varios proyectos destinados al logro de cada uno de esos objetivos, con resultados documentados sólo en forma parcial. El llamado *custo Brasil* nunca fue cuantificado en ningún documento del BID, pese a las continuas referencias al mismo. Sin embargo, la clasificación internacional de Brasil en materia de competitividad (según las mediciones realizadas por el Foro Económico Mundial) no refleja ninguna mejora en el período analizado. Si bien no se dispone de datos cuantitativos sobre la eficiencia de los servicios sociales, la evaluación encontró pruebas razonables en varias operaciones de servicios sociales y protección social de que el BID ayudó a sentar las bases para futuras mediciones de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios sociales.

Las conclusiones de la evaluación de los resultados se extraen principalmente a nivel de proyecto. En los doce sectores, la evaluación observó, en general, un buen desempeño en cuanto a la generación de los productos prometidos y un alto nivel de satisfacción por parte de las partes involucradas en los proyectos. Sin embargo, en lo concerniente a resultados de desarrollo, en la mayoría de los proyectos no hubo manera de constatar en forma empírica si se habían obtenido los resultados deseados. OVE analizó una muestra de 46 préstamos, encontrando especificaciones sobre 284 indicadores de resultados definidos en los documentos de proyecto. Se contó con información actualizada sobre el progreso de sólo nueve de esos 284 indicadores de resultado. En varias ocasiones se observó que los organismos ejecutores o la Representación del Banco en el país tenían mejor información sobre los resultados, lo cual permitió a la evaluación ofrecer algunos comenta-

rios sobre la consecución de los mismos pese a la ausencia de datos en el sistema formal de información del Banco.

A continuación se presenta la información obtenida sobre los resultados:

- Los programas de crédito la para micro, pequeña y mediana empresa comprometen una gran cantidad de recursos a líneas globales que incluyen un componente de respaldo a la balanza de pagos. Además, no están sujetas a una evaluación, se ofrecen sin establecer un programa de posibles medidas para promover la intermediación financiera y parecen favorecer a empresas de mayor envergadura en lugar de la micro y pequeña empresa, sin explicarse en los documentos del Banco cuál es el objetivo al respecto. Si bien los programas (en los que el BNDES actúa como intermediario) no hacen seguimiento de los resultados de los préstamos, una encuesta realizada por la Representación del Banco encontró información acerca de ganancias considerables en términos de empleo y otras ventajas para las compañías beneficiarias.
- En el sector de transporte, los proyectos completaron, en forma exitosa, la construcción de carreteras de peaje privadas y carreteras públicas (federales y estatales). Sin embargo, en los proyectos de carreteras públicas no se ha resuelto el tema del mantenimiento, con lo que se pone en peligro el flujo sostenible de los beneficios provenientes de esas operaciones. Las necesidades de inversión en carreteras en Brasil son tales que el Banco no puede sino desempeñar un papel marginal incluso en la mayoría de los estados, lo que sugiere que se debería abordar cuidadosamente el tema del apalancamiento y la sostenibilidad de los arreglos institucionales y financieros para la construcción, modernización y mantenimiento. De la evaluación se deriva que se ha prestado relativamente poca atención a estas consideraciones estratégicas, habiéndose destinado la mayor parte del esfuerzo a la construcción de obras físicas. El proyecto de transporte urbano que realizó el Banco en Curitiba está considerado como un modelo para ese tipo de programas, pese a que sólo se dispone de datos para dos de los nueve resultados que se definen en el proyecto.
- En el sector de energía, los proyectos del Banco aumentaron considerablemente la capacidad de generación y transmisión. El Banco respondió rápidamente ante la emergencia energética de 2001. Si bien ciertos hechos posteriores en el sector han puesto en tela de juicio la viabilidad de algunos proyectos apoyados por el Banco, las condiciones en el mercado están cambiando, por lo cual se debe posponer cualquier juicio definitivo al respecto.
- En el sector salud, se eliminaron los objetivos iniciales de reforma de uno de los préstamos más importantes, transformándolo esencialmente en un préstamo de inversión para equipos de capital en el servicio de salud público, en tanto que el programa de capacitación de personal de enfermería ayudó a establecer líneas de base para evaluar competencias, lo cual en el futuro permitirá medir la calidad y productividad de dicho personal. Entre los temas más importantes que quedan pendientes en relación con el primer préstamo se incluyen la sostenibilidad de las inversiones ante limitaciones presupuestarias y las deficiencias relacionadas con la conceptualización e introducción de cambios en las políticas. El segundo préstamo fortaleció la capacidad local para la formación de perso-



nal de enfermería al establecer una presencia en cada uno de los estados, aunque la limitada autonomía a nivel local para supervisar, evaluar y adaptar el programa pedagógico a sus necesidades locales podría afectar hasta qué punto el programa es considerado como propio por la población y autoridades locales y comprometer los resultados.

- En el sector de educación, el Banco desempeñó un papel destacado en el diseño de una importante reforma de la educación secundaria, aunque la misma ha encontrado serias dificultades para su implementación. No se han materializado todavía las ganancias previstas en materia de eficiencia como consecuencia de la separación entre la educación profesional y la secundaria. Los proyectos en el sector están clasificados “en alerta” debido al bajo nivel de desempeño en materia de desembolsos. En parte, esto se debe a que los gobiernos estatales, que son los que deben implementar las reformas, no parecen estar convencidos de todos los beneficios que se pueden obtener del modelo de reforma que propuso el Banco.
- El desarrollo urbano se considera, en general, un gran logro de resultados por parte del Banco en Brasil, gracias al conocido programa de favelas en Rio de Janeiro. La evaluación observó que el programa en Rio de Janeiro tuvo gran éxito en generar los productos previstos, además de resultar popular entre los residentes. No obstante, sigue siendo difícil encontrar indicadores firmes sobre la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios. Más aun, el proyecto de Rio de Janeiro fue sólo uno de ocho que apoyó el Banco en el sector de desarrollo urbano, siendo algunos otros menos exitosos. Por último, existe poca evidencia formal de que el BID haya aprendido, a partir de su experiencia con el proyecto de favelas, cómo ampliar ese modelo y replicarlo con éxito en otros sitios en Brasil.
- Los proyectos de protección social han demostrado logros considerables en términos de resultados, entre los que se destacan la reducción de la desnutrición y las mejoras en la asistencia escolar de jóvenes en situaciones de riesgo. Un proyecto del Banco fue el primero en establecer un sistema de seguimiento para programas de asistencia social focalizada y puso en marcha un sistema de información que tiene el potencial de aumentar considerablemente la eficiencia de la focalización de los programas de servicios sociales y de transferencia. El proyecto ayudó a demostrar que la focalización tiene viabilidad, que se fundamenta en el contexto de continuas desigualdades de Brasil y que es necesario poner en marcha políticas sociales eficaces que puedan producir cambios positivos en un marco de rigurosas limitaciones fiscales.
- El apoyo a la gestión fiscal le permitió al Banco ayudar a Brasil en la ambiciosa tarea de actualizar y modificar las relaciones fiscales entre los niveles federal y estatal. Si bien fue Brasil quien emprendió la iniciativa, el BID ayudó a aumentar la recaudación de ingresos fiscales y a disminuir la evasión tributaria, lo que a su vez contribuyó a fortalecer considerablemente la situación fiscal de los estados en el período. Por lo tanto, las inversiones que realizó el Banco en gestión fiscal fueron pertinentes en relación con los esfuerzos emprendidos por el gobierno para controlar las finanzas públicas. Se estima que dos de los proyectos en este grupo han logrado ganancias en términos de recaudación que superan con creces el monto de los préstamos correspondientes.

- El proceso de ejecución de la reforma administrativa fue insatisfactorio y, por lo tanto, produjo pocos resultados. Sin embargo, el proyecto formó parte de un proceso de reforma que mejoró la capacidad de respuesta del sector público y aumentó las expectativas de desempeño del sector, lo cual fijó las pautas para futuras iniciativas en esta área.
- Los proyectos de reducción de la contaminación y drenaje redundaron en importantes obras de ingeniería y en el establecimiento de instituciones de planificación, ejecución y supervisión. Si bien el éxito alcanzado varía de una operación a otra, todas presentan problemas de sostenibilidad que dependen de un conjunto adecuado de leyes, sistemas de información, mecanismos de control, recursos humanos, asignación constante de recursos presupuestarios y una concienciación continua de la población en materia ambiental.
- En el sector de agua y saneamiento, el Banco respondió a la política federal destinada a universalizar la cobertura y a la generación de externalidades clave en materia de salud y medio ambiente. Si bien se promovió el acceso a agua corriente por parte de hogares en zonas urbanas y se construyó infraestructura de saneamiento, el Banco se mantuvo alejado de los problemas de política que deberían tratarse.
- En cuanto al turismo en el nordeste de Brasil, el BID ayudó a producir considerables incrementos en los ingresos fiscales del sector e ingresos impositivos en esa región ante el creciente aumento en las llegadas de turistas. En el ámbito del desarrollo sostenible, por otra parte, existe una serie de programas ambiciosos que todavía no han estado en funcionamiento el tiempo suficiente como para mostrar resultados.

A continuación se formula una serie de **recomendaciones** que tienen como objetivo fortalecer el papel del BID en Brasil:

**En primer lugar**, el Banco y Brasil deberían establecer claramente los parámetros de su relación de trabajo de aquí en más. En la próxima estrategia de país, la Administración debería reflexionar sobre la ventaja comparativa de la institución y cómo puede maximizar su valor agregado a la luz de desafíos concretos de desarrollo. Asimismo, la próxima estrategia de país debería clarificar las expectativas que tiene Brasil con respecto al Banco, incluido, entre otros aspectos, si Brasil considera útil que el Banco formule objetivos de desarrollo a nivel de su estrategia de país. Si existen objetivos a nivel de programa, deberían estar acompañados de indicadores, puntos de referencia básicos y objetivos de mejoras.

**Segundo**, si la forma principal de interacción entre el Banco y Brasil sigue siendo a través de proyectos específicos, es imperativo que los proyectos mejoren su evaluabilidad, particularmente durante la ejecución. Al diseñar sus proyectos, el Banco ha centrado atención en los resultados de las operaciones, pero tanto el BID como muchas de las agencias involucradas necesitan mejores sistemas de seguimiento de los resultados. Se deberá, además, mejorar ciertos aspectos de la supervisión de proyectos (Recuadro 4.2).

**Tercero**, el Banco debería aumentar el trabajo analítico y de diagnóstico sobre los problemas que se trata de solucionar en proyectos individuales o grupos de proyectos. Se

espera que el aumento del trabajo analítico permitirá obtener resultados que vayan más allá de los proyectos individuales y asimismo facilitará la réplica de los proyectos donde sea necesario. Un valor potencial clave del BID en un país grande y federal como Brasil se deriva de la creación y promoción de intervenciones que puedan replicarse en otras partes del país.

**Cuarto**, es necesario hacer un análisis más minucioso de los costos de transacción asociados con los proyectos del Banco en Brasil. Se debería mejorar el desempeño en materia de preparación y ejecución de proyectos. La Administración debería formular propuestas concretas, idealmente con objetivos de desempeño para la cartera en general.

**Quinto**, el Banco debería explorar alternativas al financiamiento tradicional de proyectos, con el fin de mejorar el logro de resultados, intensificar el diálogo de políticas y reducir los costos de transacción. En el pasado, el financiamiento al BNDES proporcionó un producto de bajo costo operativo, pero la falta de una evaluación sólida limitó las pruebas de los resultados. Los productos programáticos de préstamos a nivel sectorial se han usado mucho en Brasil, pero como el BID todavía no cuenta con un instrumento de ese tipo, los futuros programas de préstamo deberían considerar el uso de los instrumentos flexibles de financiamiento recientemente aprobados como posible mecanismo para lograr agilidad, sumada a una evaluación y diálogos de política más profundos.

## INTRODUCCIÓN Y PROPÓSITO

- 1.1 El presente informe hace un resumen de la evaluación del programa del BID en Brasil realizada por OVE para el período comprendido entre 1993 y 2003. De conformidad con el procedimiento establecido, la finalidad de la evaluación consiste en rendir cuenta al Directorio Ejecutivo de los resultados del programa y ofrecer reflexiones para su consideración ya que se está discutiendo la Estrategia de País del Banco correspondiente al *Plano Plurianual* (Plan Plurianual) para el período 2004-2007.
- 1.2 De conformidad con el alcance y la metodología establecidos en el *Protocolo para la realización de las evaluaciones de programas de país* de OVE<sup>1</sup>, el informe trata de evaluar, en primer lugar, la *pertinencia* del programa y el enfoque del Banco (es decir, si el programa abordó los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el país y si respondió a las necesidades del prestatario); segundo, la *coherencia* del programa (es decir, si el programa concordó con las prioridades del prestatario en la medida en que éstas fueran compatibles con los mandatos del Banco, si se utilizó de manera coherente el conjunto de instrumentos del BID y si hubo una coordinación apropiada con otros agentes involucrados con el desarrollo del país); tercero, la *eficiencia* del programa (es decir, si el Banco ejecutó el programa de manera oportuna y eficaz en función de los costos); y cuarto, la *eficacia* del programa en términos de resultados (es decir, si el programa produjo los resultados esperados en materia de desarrollo, o si está en vías de generar esos resultados).
- 1.3 Para responder a esas preguntas, la metodología requiere trabajar con los registros del Banco (en particular, aquellos relacionados con el seguimiento y la autoevaluación), realizar encuestas entre las partes interesadas y el personal de la Sede y en Brasil que conoce el programa, así como también revisar datos y trabajos de investigación publicados y, en los casos en que corresponda, no publicados<sup>2</sup>. La metodología es empírica, está sujeta a limitaciones de datos y recursos, y se aplica tanto en forma “desde arriba hacia abajo” (evaluación del proceso de programación y el programa en su totalidad) como “desde abajo hacia arriba” (evaluación de proyectos individuales o grupos de proyectos y sus resultados). Los problemas de atribución y contrafácticos son abordados por medio de una descripción que busca distinguir entre el aporte posible y viable de diferentes factores que influyen sobre el logro de los resultados.
- 1.4 El Capítulo II brinda un análisis breve y selectivo de los antecedentes necesarios para llevar a cabo una correcta evaluación. En el Capítulo III se evalúa el proceso de programación, así como la pertinencia y la coherencia (y, por ende, el valor agregado que esto implica) de las actividades y el enfoque del Banco. En el

---

<sup>1</sup> Documento RE-271-1, de abril de 2003.

<sup>2</sup> Véanse las citas en el informe. El sistema de seguimiento y autoevaluación del Banco se describe en el documento RE-238, de junio de 1999.

Capítulo IV se analizan la composición y la eficiencia de la ejecución del programa. El Capítulo V presenta una investigación sobre la evaluabilidad y el seguimiento de los resultados<sup>3</sup>. En el Capítulo VI se evalúan las perspectivas y la eficacia del programa en el logro de los resultados. En el Anexo 1 se hace un análisis más detenido de los resultados por sector a fin de cumplir con limitaciones de espacio. En el Capítulo VII se presentan las conclusiones y se extraen las recomendaciones para consideración del Banco.

## II. ANTECEDENTES

- 2.1 Los años noventa fueron un período de grandes cambios y logros en Brasil. El país consolidó el proceso de democratización y fortalecimiento institucional, estabilizó la economía por medio de un conjunto especial de medidas aplicadas en 1994, abrió la economía y adoptó medidas que permitieron la liberalización del sector privado, promovió un proceso de descentralización sin precedentes en América Latina, se adaptó con éxito a un cambio de la política macroeconómica centrado en el combate a la inflación y un régimen de cambio flexible, y, en general, se ocupó de dictar normas en diversos ámbitos de la política pública y la vida civil<sup>4</sup>. Los logros alcanzados en estas y otras áreas, además de los desafíos aún existentes, no pueden describirse de manera completa en el presente informe. Se resaltan avances logrados en tres áreas debido a la importancia que revisten en la definición del marco de acción del Banco: logros fiscales y crecimiento; pobreza, desigualdad y gasto social; y características del presupuesto y el gasto público, que al menos en parte delimitan la posible esfera de acción del Banco.

### A. Sector fiscal y crecimiento

- 2.2 Entre los principales acontecimientos del período en cuestión, tras el éxito que alcanzó el *Plano Real* con la estabilización de precios, se incluyen los avances logrados en el sector fiscal, en el cual, a mediados de los años noventa, comenzaron a plantearse nuevos desafíos a medida que los aumentos reales en gastos de prestaciones ya no podían seguir compensándose con la inflación<sup>5</sup>.
- 2.3 Por una parte, fue difícil controlar las necesidades de financiamiento del sector público, ya que la situación se caracterizaba por obligaciones inflexibles de gasto y en la que los crecientes pagos de seguridad social desempeñaron un papel importante. Por otra parte, el precario desempeño fiscal del país entre 1995 y 1998 en combinación con un sistema cambiario rígido llevaron a un aumento de la tasa

---

<sup>3</sup> La evaluabilidad se refiere al grado en que se define una actividad en términos de metas y objetivos viables y mensurables, entre otros aspectos, que luego permiten llevar a cabo una evaluación.

<sup>4</sup> Para un análisis del desempeño de Brasil en el desarrollo, véanse, por ejemplo, F. Giambiagi et al., eds., *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 2004; y M. Font, *Transforming Brazil*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford, 2003.

<sup>5</sup> Para información sobre la capacidad de la inflación para disminuir los gastos reales, véase E. Cardoso, *Virtual deficits and the Patinkin effect*, documentos del personal del FMI 45:4, 1998.

de interés doméstica, que a su vez aumentó el costo de financiamiento para el sector público, desplazó a la inversión privada y desaceleró el crecimiento de la economía.

- 2.4 Entre 1994 y diciembre de 1998, la relación entre deuda neta total y PIB aumentó en once puntos porcentuales (Cuadro 2.1), debido principalmente a la emisión de deuda denominada en moneda local, habiendo disminuido la deuda externa neta como porcentaje del PIB en ese período. El endeudamiento aumentó en todos los niveles del gobierno, siendo el nivel subnacional el que registró los peores resultados fiscales, incluido un déficit primario que se produjo en forma anual entre 1995 y 1998, a excepción de 1996 (Cuadro 2.2). Dado que el promedio del déficit primario en todos los niveles del gobierno en el período entre 1995 y 1998 llegó a apenas 0,2% del PIB, los datos en el cuadro reflejan que la trayectoria neta en ese período se debió principalmente al efecto de la carga de intereses<sup>6</sup>.
- 2.5 En respuesta a esos acontecimientos, las autoridades comenzaron a adoptar medidas para lograr el control fiscal a mediano plazo. Entre ellas se pueden mencionar las iniciativas para aumentar la flexibilidad del gasto público federal; un programa de privatización y venta de bienes públicos que permitió reducir en parte el endeudamiento<sup>7</sup>; aumentos sostenidos de los impuestos para alcanzar una carga tributaria bruta de un tercio del PIB en 2000<sup>8</sup>; y el establecimiento de un marco institucional más apropiado para la descentralización fiscal como medio para lograr el control de las finanzas subnacionales. Se aprobaron varias leyes con el objeto de regular las relaciones fiscales intergubernamentales. La Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 2000 no sólo puso un tope a los déficits, sino que creó un marco institucional de federalismo fiscal sin precedentes en América Latina.
- 2.6 En lo que puede denominarse la segunda etapa del *Plano Real*, es decir, de 1999 a 2002, la relación entre deuda pública neta total y PIB aumentó a 56% del PIB (Cuadro 2.1), principalmente como resultado de una marcada alza en el costo de la deuda. Al mismo tiempo, para esta segunda etapa se registran significativas mejoras

---

<sup>6</sup> Entre 1995 y 1998, las tasas de interés real aumentaron por dos razones básicas: la esterilización monetaria mediante operaciones de mercado abierto realizadas para contrarrestar el efecto inflacionario de una gran afluencia de capital, y la prima de riesgo que pagó el gobierno al emitir valores garantizados con bonos en un contexto de pocas perspectivas fiscales, una paridad móvil y un entorno internacional incierto.

<sup>7</sup> La privatización de las empresas y bancos públicos (en 1999 sólo quedaban nueve bancos estatales, de un total de 35 en la época del *Plano Real*) desempeñó un papel importante en el cambio de la deuda neta durante el período inicial posterior a la estabilización, ya que neutralizó en parte las denominadas obligaciones ocultas o “esqueletos”, de cuya existencia habían aparecido indicios durante el proceso. En el período comprendido entre 1995 y 2000, los ingresos por concepto de privatizaciones representaron una reducción de la deuda neta de 5,2% del PIB frente a un aumento de la deuda neta de 8,5% del PIB como resultado de las obligaciones ocultas. Véase A. Bevilaqua y M. Garcia, *Debt management in Brazil: evaluation of the Real Plan and challenges ahead*, International Journal of Finance and Economics, Vol. 7, pp. 15-35, 2002.

<sup>8</sup> El ajuste fiscal obedeció a las medidas en materia de ingresos y no a la reducción del gasto. Sin embargo, se considera que los impuestos indirectos *en cascada* que se introdujeron en los años noventa distorsionaron y debilitaron la competitividad en general. Véase R. L. F. Werneck, *Tax reform in Brazil: small achievements and great challenges*, Texto para Discussão Nr. 436, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2000.

en términos del logro de los objetivos fiscales (Cuadro 2.2). En todos los niveles del gobierno se generaron superávits primarios, en tanto que en la etapa anterior las cuentas fiscales registraron, en el mejor de los casos, un saldo primario equilibrado. Un programa del FMI exigió superávits primarios de 3,1%, 3,25% y 3,35% del PIB para el sector público consolidado, para los años 1999, 2000 y 2001, respectivamente. Como se refleja en el cuadro, en todos los años los coeficientes primarios reales superaron los establecidos como meta. En 2002 el superávit primario total ascendió a 4% del PIB. En 2003 llegó a 4,25% y generó importantes dividendos en términos de estabilidad y percepciones del mercado, el margen para reducir las tasas de interés y las perspectivas a mediano plazo.

CUADRO 2.1  
Deuda pública neta (como porcentaje del PIB)  
dic. 1994 - dic. 2002

|                                  | Dic. 1994<br>(% PIB) | Dic. 1998<br>(% PIB) | Dic. 2002<br>(% PIB) | Variación del<br>porcentaje<br>(dic. 94 - dic. 02) |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|
| Gobierno federal y Banco Central | 12,9                 | 25                   | 35,98                | 178,91%  |
| Estados y municipios             | 10,01                | 14,15                | 18,8                 | 87,81%   |
| Empresas públicas                | 7,1                  | 2,56                 | 1,75                 | -75,35%  |
| <b>Total deuda neta</b>          | <b>30,01</b>         | <b>41,71</b>         | <b>56,53</b>         | <b>88,37%</b>                                      |

Fuente: Banco Central do Brasil

CUADRO 2.2  
Saldos primario y nominal del sector público  
(12 meses acumulado, en términos de PIB)\*: 1995-2002

|   | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002   |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <i>Gobierno federal (y Banco Central)</i> |       |       |       |       |       |       |       |        |
| Saldo primario                            | 0,52  | 0     | -0,27 | 0,55  | 2,33  | 1,86  | 1,83  | 2,42   |
| Saldo nominal                             | -2,38 | -2,56 | -2,63 | -5,45 | -6,87 | -3,13 | -3,7  | -6,56  |
| <i>Estados y municipios</i>               |       |       |       |       |       |       |       |        |
| Saldo primario                            | -0,18 | 0,07  | -0,74 | -0,19 | 0,22  | 0,55  | 0,87  | 0,8    |
| Saldo nominal                             | -3,57 | -2,7  | -3,03 | -2,04 | -3,17 | -2,08 | -2,02 | -3,9   |
| <i>Empresas públicas</i>                  |       |       |       |       |       |       |       |        |
| Saldo primario                            | -0,07 | -0,14 | 0,06  | -0,35 | 0,65  | 1,06  | 0,93  | 0,74   |
| Saldo nominal                             | -1,33 | -0,61 | -0,45 | -0,52 | 0,07  | 0,74  | 0,56  | -0,01  |
| <i>Total sector público</i>               |       |       |       |       |       |       |       |        |
| Saldo primario                            | 0,27  | -0,08 | -0,95 | 0,01  | 3,19  | 3,46  | 3,64  | 3,96   |
| Saldo nominal                             | -7,28 | -5,87 | -6,11 | -7,93 | -9,98 | -4,48 | -5,16 | -10,46 |

\* Un saldo negativo refleja un déficit

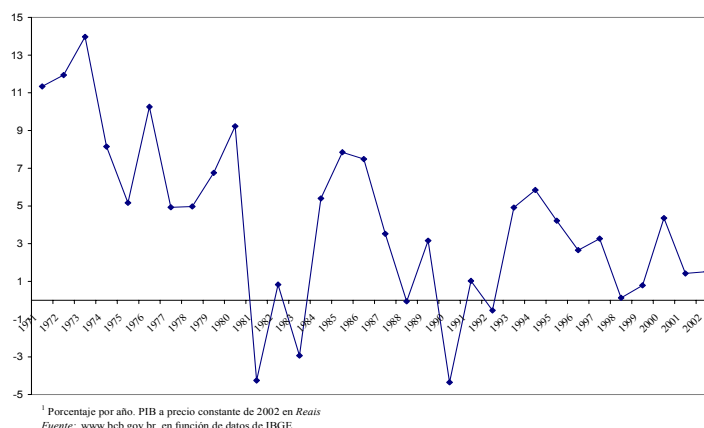
Fuente: Banco Central do Brasil

- 2.7 Por otra parte, la experiencia con el crecimiento promedio siguió siendo insatisfactoria en los últimos 10 años. Como se puede apreciar en el Gráfico 2.1, el crecimiento pasó de niveles muy elevados en los años sesenta y setenta a índices bajos en los años ochenta, e incluso a un nivel de desempeño promedio aún más bajo en los años noventa<sup>9</sup>. En 2003 el crecimiento real alcanzó 0,5% como máximo<sup>10</sup>, incluso cuando las exportaciones —y la bolsa de valores— registraban un auge y la balanza comercial un nivel muy positivo.
- 2.8 El crecimiento, sin embargo, plantea desafíos, a pesar de que han transcurrido varios años en los que se ha contenido la inflación; que existe un sistema de control de inflación que soportó las pruebas impuestas por las crisis asiática y rusa, la introducción de un régimen de tasa de cambio flotante y el contagio del colapso argentino; que el cambio de gobierno en 2003 no fue traumático; y que se han llevado a cabo reformas microeconómicas (incluida la apertura al comercio exterior) en la última década.

<sup>9</sup> De los datos del Gráfico 2.1 se desprende que el crecimiento promedio en el período comprendido entre 1970 y 1979 fue de 8,6% (5,9% en términos per cápita), en el período de 1980 a 1989 fue de 3,0% (0,9% en términos per cápita), y de 1990 a 2002 alcanzó 1,9% (0,4% en términos per cápita).

<sup>10</sup> Carta de Intención al FMI, 21 de noviembre de 2003, en <http://www.fazenda.gov.br/> (página 2).

GRÁFICO 2.1  
Brasil: Tasa de crecimiento del PIB real de 1971 a 2002<sup>1</sup>



- 2.9 La insuficiente inversión pública en infraestructura en un contexto de ajuste fiscal se menciona, a veces, como un factor importante del patrón insatisfactorio de crecimiento que se observa<sup>11</sup>. Además, algunos señalan que las reformas que se han llevado a cabo en los últimos años no han sido lo suficientemente profundas. Por ejemplo, en términos de regulación todavía hay una agenda inconclusa y se experimenta una situación de incertidumbre, lo cual probablemente esté limitando la inversión privada<sup>12</sup>. En términos más generales, entre las cuestiones que deben solucionarse para aumentar el crecimiento promedio en Brasil (un país que se ha vuelto cada vez más complejo en la última década) se incluyen muchos desafíos, tales como la reducción de los márgenes de intermediación financiera y la ampliación del crédito interno (véanse los Anexos 1 y 3); el fortalecimiento de la política de competencia, incluyendo también el sector financiero y los organismos regulatorios; el aumento sustancial del ahorro y las inversiones, acompañado de una reducción del costo y un aumento de la productividad de la inversión; la difusión de los avances tecnológicos en la economía; la reforma del mercado de trabajo y la capacitación profesional; y el aumento de la capacidad del sector público para formular, aplicar y evaluar las políticas públicas. Es probable que el aumento de las

<sup>11</sup> Como resultado, el *custo Brasil* —determinado por la infraestructura deficiente y otros factores que afectan el rendimiento de las inversiones y el costo de hacer negocios— generalmente se percibe como alto. Para más información sobre cálculos estimativos del costo de los productos de inversiones inadecuadas en infraestructura en Brasil, véanse en C. Calderón y L. Servén, *The output cost of Latin America's infrastructure gap*, en W. Easterly and L. Servén, eds., *The limits of stabilization: infrastructure, public deficits, and growth in Latin America*, Banco Mundial, 2003. Sin embargo, a pesar de los argumentos y los cálculos expuestos en esta fuente, los estudios no muestran resultados claros sobre la relación entre la inversión pública y el crecimiento; véase el documento borrador del FMI, *Public investment and fiscal policy*, sometido a consideración del Directorio Ejecutivo en marzo de 2004.

<sup>12</sup> En diciembre de 2003 se publicó un nuevo marco para el sector de electricidad. Además, se está proponiendo crear asociaciones público-privadas en infraestructura para atraer inversiones. Para mayor información sobre la situación de la reforma normativa, véase A. Castelar Pinheiro, *Regulatory reform in Brazilian infrastructure: where do we stand?*, documento elaborado para el Banco Mundial/DEO, mayo de 2003. Para información sobre asociaciones entre los sectores público y privado, véase G. Mantega, *Public-private partnerships in infrastructure: an agenda for growth*, ponencia realizada en el BID, 3 de diciembre de 2003.



exportaciones siga siendo un elemento de vital importancia en materia de crecimiento. Por lo tanto, la agenda es complicada y compite por recursos con otras áreas, incluidos los sectores sociales.

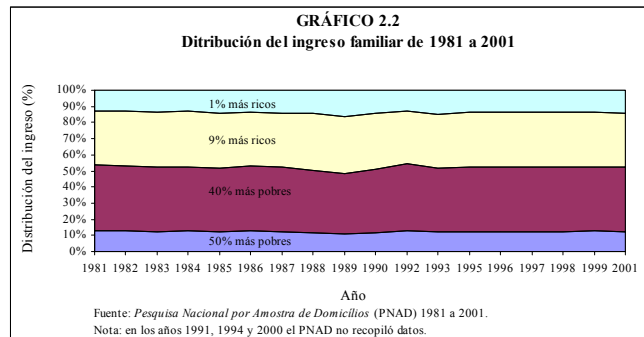
## B. Pobreza, desigualdad y gasto social

2.10 Brasil no puede clasificarse como un país pobre dado que en 2002 casi dos tercios de los países del mundo y el 77% de la población mundial tenían ingresos per cápita inferiores al de Brasil, el cual fue de US\$3.580<sup>13</sup>. Sin embargo, en Brasil más de 50 millones de personas (33% de la población) viven por debajo de la línea de pobreza (Cuadro 2.3), frente a apenas un 10% en países con ingresos similares. La pobreza ha sido persistente en las últimas dos décadas, pero ha registrado dos contracciones aparentemente largas que parecen estar relacionadas con la reducción de la inflación producida por el *Plano Cruzado* y, en particular, por el *Plano Real*. En los años noventa, la pobreza extrema se redujo en un 5%, lo cual constituyó uno de los mejores logros registrados en América Latina. La brecha de ingreso total de la población clasificada como de pobreza extrema (14% de la población) hoy representa el 1% del ingreso nacional, el 4% del gasto social, o el 18% del gasto federal en programas de compensación. En los últimos años, el consenso que existe entre la población brasileña de que es necesario tratar el problema de la pobreza extrema ha motivado la creación de nuevos programas de redes de protección social.

**CUADRO 2.3**  
Tendencias en los niveles de pobreza e indigencia en Brasil

| Year | % de indigentes | Número absoluto de indigentes (en millones) | % de pobres | Número absoluto de pobres (en millones) |
|------|-----------------|---|-------------|---|
| 1977 | 17,0            | 17,4  | 39,6        | 40,7                                    |
| 1978 | 21,8            | 23,2  | 42,6        | 45,2                                    |
| 1979 | 23,9            | 26,0  | 38,8        | 42,0                                    |
| 1981 | 18,8            | 22,1  | 43,2        | 50,7                                    |
| 1982 | 19,4            | 23,4  | 43,2        | 52,0                                    |
| 1983 | 25,0            | 30,7  | 51,1        | 62,8                                    |
| 1984 | 23,6            | 29,8  | 50,5        | 63,6                                    |
| 1985 | 19,3            | 25,1  | 43,6        | 56,9                                    |
| 1986 | 9,8             | 13,1  | 28,2        | 37,6                                    |
| 1987 | 18,5            | 25,1  | 40,9        | 55,4                                    |
| 1988 | 22,1            | 30,6  | 45,3        | 62,6                                    |
| 1989 | 20,7            | 29,3  | 42,9        | 60,7                                    |
| 1990 | 21,4            | 30,8  | 43,8        | 63,2                                    |
| 1992 | 19,3            | 27,1  | 40,8        | 57,3                                    |
| 1993 | 19,5            | 27,8  | 41,7        | 59,4                                    |
| 1995 | 14,6            | 21,6  | 33,9        | 50,2                                    |
| 1996 | 15,0            | 22,4  | 33,5        | 50,1                                    |
| 1997 | 14,8            | 22,5  | 33,9        | 51,5                                    |
| 1998 | 14,1            | 21,7  | 32,8        | 50,3                                    |
| 1999 | 14,5            | 22,6  | 34,1        | 53,1                                    |
| 2001 | 14,6            | 24,1  | 33,6        | 55,4                                    |
| 2002 | 13,4            | 22,3  | 32,9        | 55,1                                    |

Fuente: PNADS



2.11 Si bien la pobreza disminuyó durante los años noventa, la desigualdad permaneció constante: la distribución del ingreso en Brasil, una de las más desiguales del mundo, no varía mucho a lo largo del tiempo, como se puede apreciar en el Gráfico 2.2, el cual abarca un período en el que hubo una variación importante en el

<sup>13</sup> La cifra correspondiente al ingreso per cápita proviene de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2004. A menos que se indique lo contrario, los datos en esta sección provienen de documentos de R. Henriques, ed., *Desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, 2000.

- crecimiento. Para el país en general, el coeficiente de Gini mejoró de manera imperceptible durante los años noventa, pasando de 0,575 en 1992 a 0,572 en 2001<sup>14</sup>.
- 2.12 Resultados de ejercicios de simulación reflejan que el nivel de pobreza extrema (indigencia) en la población del país puede verse más afectado por los cambios que se registren en la distribución del ingreso que en el crecimiento. Si bien una reducción de 10% en la desigualdad disminuiría la pobreza extrema en la misma proporción, para reducir la indigencia en 10% se necesitaría un crecimiento anual de 3% per cápita durante 25 años<sup>15</sup>. El hecho de que la desigualdad persista independientemente de la tasa de crecimiento es un importante desafío en materia de políticas públicas en Brasil.
- 2.13 La pobreza y la desigualdad no están distribuidas de manera uniforme en Brasil. Por ejemplo, en el sudeste el 18% de la población vive con la mitad del salario mínimo, en tanto que en el nordeste esta cifra alcanza el 51%. El riesgo de exclusión social se expresa de diferentes maneras en todas las regiones, estados y municipios, siendo evidente en las diferencias que existen en el acceso a los servicios, empleo, desarrollo del capital humano, violencia y riesgos que afectan desproporcionadamente a grupos de edad específicos como los jóvenes y los adolescentes. El Anexo 3 presenta información sobre la evolución de los indicadores de acceso a servicios determinados entre 1981 y 2001 en diferentes partes de Brasil.
- 2.14 Actualmente, Brasil gasta alrededor de R\$200.000 millones en los sectores sociales, de allí que sea un país con una activa política social. Si se considera que ese monto es superior al que se necesita para satisfacer las necesidades básicas de la población clasificada como pobre (conforme se señala anteriormente), el desafío no consiste en movilizar recursos, sino en mejorar la efectividad del gasto público social, siendo la mejor focalización uno de sus elementos, tal como lo sugirió el gobierno<sup>16</sup>. Un análisis reciente de las estrategias de focalización de dieciséis programas de redes de protección social en los que participan seis ministerios muestra que las fallas en la focalización son comunes y se deben a tres razones principales: (i) los recursos no se asignan a los estados en función de sus necesidades, sino según el tamaño de la población, razón por la cual aunque los gobiernos locales asignaran correctamente los recursos en función de las necesidades, se produciría una mala focalización a nivel nacional; (ii) los programas no se pueden diseñar para que tengan un impacto máximo en la reducción de la pobreza, como es el caso de *Abono salarial*, programa en el que sólo pueden participar personas empleadas en el sector formal; y (iii) si no se hace seguimiento de los sistemas ni de los hogares beneficiarios, es probable que con el tiempo se produzca una mala focalización, lo

---

<sup>14</sup> Datos del IBGE basados en resultados del PNAD (*Pesquisa nacional por amostra de domicílio*).

<sup>15</sup> R. Paes de Barros et al., documento de antecedentes para este informe (véase el Anexo 6; segundo documento).

<sup>16</sup> Ministerio de Hacienda, *Gasto social do governo central: 2001 e 2002*, Brasília, 2003.

cual valida los esfuerzos gubernamentales para crear un *Cadastro único* de beneficiarios<sup>17</sup>.

### C. Características presupuestarias y espacio fiscal

- 2.15 Los logros alcanzados en materia de ajuste fiscal, los cuales ya se señalaron, se traducen en limitaciones rigurosas del gasto para así poder promover el crecimiento y los resultados sociales esperados. Una limitación adicional que afecta el alcance y la productividad del gasto para fines de desarrollo en Brasil es el alto nivel de asignaciones presupuestarias establecidas en la Constitución (*vinculação*) y, por consiguiente, la baja discrecionalidad del gasto, que se estima en apenas el 15% del gasto primario<sup>18</sup>. Tal como lo explica el gobierno, esto puede afectar la eficiencia y la efectividad de la asignación de recursos, siendo también probable que introduzca un sesgo contra el gasto en inversiones. Por otro lado, implica que una parte del presupuesto, pequeña pero potencialmente muy productiva, debe absorber la mayor parte del ajuste fiscal y, además, tiende a hacer procíclica la política fiscal disminuyendo, al mismo tiempo, los incentivos para el control de la calidad<sup>19</sup>.
- 2.16 La rigidez del gasto agrava así los efectos de las estrictas limitaciones fiscales ya que reduce el margen de gasto para fines de desarrollo. Esto tiene implicaciones para el Banco e instituciones similares, dado que las rigideces limitan aún más el margen para dar cabida a préstamos internacionales, sobre todo cuando se elaboran bajo la modalidad de proyectos de inversión tradicionales. Como resultado, se deben reconocer los límites del financiamiento para poder fundamentar la actividad de una entidad como el BID en el Brasil actual. Según lo indican las autoridades en una cita realizada anteriormente, resulta apropiado reconocer los potenciales méritos de la evaluación en un entorno con estrictas limitaciones, en el que se privilegian las opciones para aumentar al máximo la productividad.

## III. PROGRAMACIÓN

- 3.1 En muchos aspectos, la gran superficie física que ocupa Brasil y su condición de economía de ingreso mediano con una estructura institucional sofisticada implican que el Banco, en general, es un agente de reducida escala en el país. Además, el BID no establece prioridades, sino que se atiene a ellas. Esto plantea una serie de

---

<sup>17</sup> R. Paes de Barros et al., citado anteriormente. Los programas analizados fueron los siguientes: *Abono salarial, Seguro desempleo, Bolsa alimentação, Bolsa escola, PETI, Agente jovem, Benefício de Prestação continuada, Agentes comunitarios de saúde, Atenção a crianças de 0-6 anos, Atenção ao idoso, Atenção à pessoa portadora de deficiência, PRONAF, Auxílio-gás, Livro didático, Merenda escolar, Saúde da família*.

<sup>18</sup> Carta de Intención citada anteriormente.

<sup>19</sup> Ibidem. La Carta de Intención pasa a señalar que *[a]dicionalmente, ahinda há muito pouca avaliação quanto à efetividade das despesas públicas, com indicadores de desempenho das metas finalísticas frequentemente falhos em focar suficientemente nos resultados* (página 3).

interrogantes especiales sobre la programación y el margen para aumentar el valor agregado, los cuales se discuten en este capítulo.

- 3.2 La programación por parte del Banco está condicionada al hecho de que Brasil cuenta con un proceso de planificación que tiene por objeto orientar la asignación de los recursos públicos. En virtud de la Constitución de 1988 se crearon los tres instrumentos interactivos siguientes: el Plan Plurianual (PPA) de cuatro años, la ley de directrices sobre presupuesto anual y la ley del presupuesto anual como mecanismo para racionalizar el proceso de planificación y elaboración del presupuesto, vincular el PPA a los presupuestos anuales, asegurar la coherencia entre dichos presupuestos y el marco macroeconómico, dar continuidad y aumentar la eficiencia y efectividad del sector público en la provisión de bienes públicos.
- 3.3 El PPA es un instrumento que sirve para la formulación de prioridades estratégicas y la asignación de los recursos presupuestarios del gobierno federal, sin importar si el gasto se realizará a nivel federal con beneficios para todo el país, o bien a nivel regional, estatal o municipal. Para que figuren en el presupuesto, los proyectos deben incluirse en el PPA. Además del PPA federal, y según la Constitución, los estados también deben elaborar planes plurianuales y contar con la aprobación de sus asambleas legislativas. Los gastos pertinentes deben ser consistentes con el nivel de endeudamiento y los límites de gasto de cada estado, según lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- 3.4 En el transcurso de la última década (en particular desde 1996), los PPA federales se han vuelto cada vez más sistemáticos, como también lo han hecho los de algunos estados, si bien hasta la fecha han habido demoras y se han tenido diferentes experiencias al respecto. Como instrumentos de orientación, los PPA son el producto de procesos para la reconciliación política de reclamos y la investigación técnica de propuestas. Los proyectos que se incluyen en el PPA son, por lo tanto, algo heterogéneos en cuanto a la capacidad administrativa de las partes involucradas y su disposición para la ejecución de los proyectos. Desde el punto de vista de la evaluación, cabe destacar que los PPA no se centraron en resultados, sino que más bien hicieron seguimiento a la ejecución presupuestaria y al progreso físico, pero no a los resultados en materia de desarrollo.
- 3.5 A pesar de esas limitaciones, el proceso de planificación de Brasil determina claramente lo que el Banco debe hacer en el país, con lo cual, por definición, el programa del BID debe basarse en las preocupaciones del gobierno. En tal contexto, la distinción crítica en materia de evaluación no es la *pertinencia*, es decir que el programa del Banco guarde relación con las necesidades del gobierno, sino que tenga *valor agregado*. Lo que debe hacer el Banco se define en el proceso de planificación de Brasil. El punto clave para la evaluación es cuán bien el BID hace su trabajo y cuánto valor agrega para aumentar el impacto de desarrollo de las actividades que apoya. En primer lugar, en este informe se evalúa el enfoque que adopta el Banco en la programación como fuente potencial de valor y luego se aborda esta propuesta de valor desde la óptica de los proyectos.

## A. Programación y propósito del programa, 1993-2003

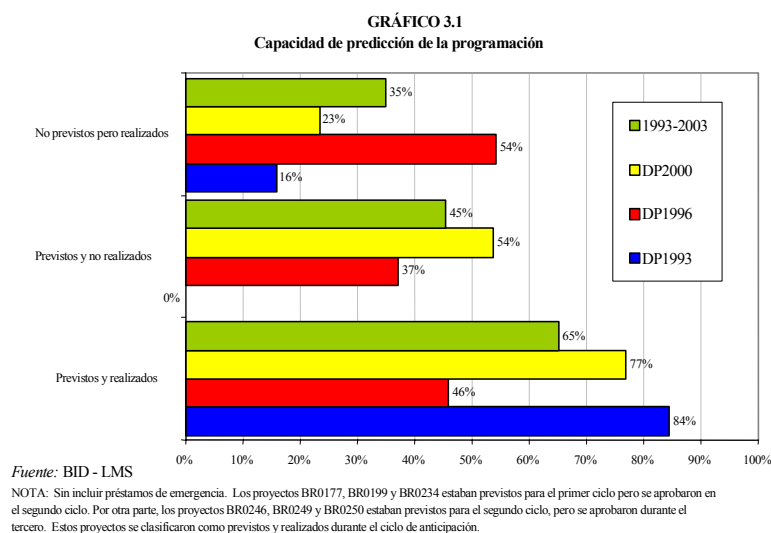
- 3.6 Durante el período analizado el enfoque del Banco en la programación fue circunstancial y ad hoc. Como se explica a continuación, el enfoque tuvo sus puntos fuertes y débiles, pero en general no añadió un valor marcado al proceso interno en Brasil.
- 3.7 El proceso de programación (en la medida en que está documentado por escrito) puede evaluarse mediante los documentos de país del Banco correspondientes a tres ciclos de programación que contemplan cuatro áreas de programación: promoción de la competitividad y el crecimiento; mejora de las condiciones sociales y reducción de la pobreza y la desigualdad; reforma y modernización del Estado (a partir del segundo ciclo); y mejoras en el medio ambiente y la gestión de recursos naturales. Las siguientes conclusiones sobre la programación se derivan del estudio de los documentos de país que se resumen en el Anexo 4, así como de otra documentación<sup>20</sup>.
- 3.8 En primer lugar, los documentos de país, y por ende la programación, no analizaron los desafíos que el Banco (según dichos documentos) buscaba abordar. Tampoco proporcionaron la estructura necesaria para juzgar si las intervenciones propuestas eran las apropiadas y cuál era la interacción entre los diferentes instrumentos que se utilizarían. Los documentos sobre programación tienen entonces un uso limitado como punto de partida para evaluar hasta qué punto el apoyo del Banco produce cambios en determinados sectores, tales como los frentes identificados o el logro de las metas y los objetivos establecidos en los PPA.
- 3.9 Segundo, los documentos de país eran comunicaciones abiertas de conformidad con las prácticas del Banco en su momento, que no ofrecían criterios para la exclusión de propuestas no consideradas prioritarias, ni proporcionaban un análisis de la presunta relación de causalidad entre los insumos del programa y los resultados esperados. Como consecuencia, la *evaluabilidad* de dichos documentos, en el sentido formal de la palabra, fue baja y no mejoró con el tiempo. Ante la falta de un marco de resultados para cada ciclo de programación (con indicadores y objetivos realistas), resulta difícil saber cuál es el criterio para evaluar el programa correspondiente al ciclo, o en función del cual el Banco quisiera que se evalúe dicho ciclo, si bien algunos criterios podrían formularse ex post.
- 3.10 La actualización del Documento de País de 1996 realizada en 1998 y el Documento de País de 2000 presentaron la valiosa innovación de la *Matriz para la acción del Banco en Brasil*, la cual resumía las prioridades del gobierno, la estrategia y el enfoque de la acción del BID, así como las prioridades de los demás donantes. Las matrices contemplaban una serie de indicadores de logros que, a primera vista, parecían facilitar la evaluación, pero que, al examinarlos detenidamente, resultaron

---

<sup>20</sup> Los documentos sobre programación también incluyen los memorandos de programación y los informes de misiones.

estar incompletos y tener un vínculo muy distante con las políticas y los programas respaldados por el Banco. Además, en muchas ocasiones, los indicadores no señalaban objetivos claros o eran muy amplios o demasiado ambiciosos<sup>21</sup>. Por lo tanto, las matrices fueron un buen comienzo para lograr una orientación hacia los resultados, pero (de mantenerse) requerirían un proceso de revisión más minucioso y sistemático.

- 3.11 Tercero, los documentos de país especifican claramente el propósito de la programación del Banco en lo que concierne a préstamos, pero no son específicos respecto de otros instrumentos, en particular los servicios no financieros, tales como aportes de conocimientos y asistencia técnica<sup>22</sup>.



- 3.12 Cuarto, la eficiencia de la programación fue más baja de lo que se podría esperar en un sistema basado en el marco predecible de los PPA cuatrienales. El término *eficiencia de la programación* se usa para denotar el grado en el que la programación llevó a identificar operaciones que realmente se elevaron a consideración del Directorio Ejecutivo del BID. Se concretó la mayoría de los proyectos (84%) previstos en el Documento de País de 1993, por lo que el primer ciclo de programación resultó particularmente eficaz en ese sentido (Gráfico 3.1). Asimismo se llevaron a cabo tres préstamos que no estaban previstos ni programados (23% del total de operaciones aprobadas durante el período)<sup>23</sup>. Los

<sup>21</sup> Por ejemplo, para el desafío de la “integración”, la matriz del Documento de País de 2000 señala a la correspondiente “estrategia del Banco” como la de “establecer acciones en áreas tradicionales y no tradicionales”.

<sup>22</sup> Los documentos de país contemplaban una lista de proyectos a financiar, que, conforme se verificó de 1996 en adelante, figuraban en los PPA correspondientes, a excepción (como es de esperar) de algunos casos especiales, tales como los préstamos de emergencia realizados en 1999.

<sup>23</sup> Por limitarse a un pequeño número de proyectos, esto puede interpretarse como una muestra de flexibilidad para ajustarse a las necesidades cambiantes. Los tres proyectos son BR-0166, BR-0163 y BR-0204.

sectores sociales y la focalización en la pobreza, que abarcaban una parte importante del Documento de País de 1993, estuvieron ausentes del programa de préstamos, a excepción de la operación BR-0182 (*Favela Bairro*, primera etapa de un programa de mejoramiento urbano en Rio de Janeiro cuya aprobación se remonta a 1995). Durante el primer ciclo, los sectores sociales se atendieron mediante operaciones de cooperación técnica, según se puede apreciar en el Recuadro 4.1 del próximo capítulo.

- 3.13 Si bien en el tercer ciclo se detecta un nivel intermedio de eficiencia en la programación, la eficiencia (o la capacidad de predicción) de la programación en el segundo ciclo llega a 46%, constituyendo el nivel más bajo en los ciclos analizados. El número de proyectos “previstos pero no realizados” y de proyectos “no previstos pero realizados”, con respecto al Documento de País de 1996, aumentó en relación con los niveles calculados para el primer ciclo, pasando de 0% a 37% y de 16% a 54% de todos los proyectos, respectivamente. En este caso, esto revela un bajo nivel de precisión de la programación al momento de aprobarse el documento de país, lo cual no está relacionado con las necesidades de préstamos de emergencia<sup>24</sup>. El hecho de que el documento de país se haya actualizado en 1998 demuestra que se respondió a la situación cambiante en Brasil, presentándose una ronda completamente nueva de proyectos<sup>25</sup>.
- 3.14 En quinto lugar, la programación tendió a realizarse por proyecto y por año en un marco de misiones anuales de programación. Sin embargo, en algunos casos (carreteras en Sta. Catarina, recaudación de ingresos fiscales en las iniciativas de reforma y modernización del Estado, proyectos de educación secundaria y capacitación vocacional, programas de crédito) puede observarse en forma ex post la presencia de operaciones secuenciales de refuerzo, las cuales no se articularon formalmente como tales en los documentos de programación ex ante. En otras palabras, aparentemente durante el período analizado se registraron líneas operativas que se consideraron exitosas o que valía la pena aplicar en otras áreas. Sin embargo, en los documentos de programación no hay un análisis que explique las razones del supuesto éxito, las lecciones aprendidas, la manera como los grupos secuenciales de proyectos generarían resultados a nivel de programa, ni lo que la

---

<sup>24</sup> En otras palabras, y en forma acertada, los préstamos de emergencia de 1999 no se toman en cuenta en este ejercicio estadístico. Un comentario de la Administración al borrador del presente informe parece apoyar el punto de que la programación era imprecisa: “En realidad, operaciones de la categoría llamada “anticipadas pero no hechas”, en la gran mayoría de los casos han sido ideas preliminares que no se concretaron o se postergaron y no han tenido costo significativo asociado”.

<sup>25</sup> Para cada proyecto no previsto pero realizado en el segundo ciclo existen explicaciones plausibles. Por ejemplo, el proyecto de interconexión eléctrica norte-sur (BR-0275), que forma parte de este grupo, surgió porque las demoras suscitadas para definir el marco normativo en el sector de electricidad limitaron el interés de los inversionistas en el proyecto en un momento en el que el proyecto parecía cobrar mayor importancia en vista de posibles déficit en el suministro eléctrico que exigían ampliar la infraestructura para poder realizar intercambios entre las regiones con superávit y aquellas con déficit. Sin embargo, el hecho de que existan numerosas explicaciones circunstanciales refuerza los interrogantes sobre el alcance y el valor de la programación tal como se la lleva a cabo.

presencia del Banco significaba para los prestatarios (*mutuários*) ante la alternativa de no trabajar con la institución.

- 3.15 Si bien el enfoque por año y por proyecto parece haber sido satisfactorio para las autoridades brasileñas<sup>26</sup>, limita la utilidad que tiene la programación tanto para el país como para el Banco. Los proyectos se escogieron en función de consideraciones operativas y, acertadamente, de percepciones en cuanto a sus ventajas comparativas, haciéndose “valer” (según información proporcionada por el Banco) cuando otras entidades financieras manifestaban interés en la misma actividad. Sin embargo, la programación articuló el propósito programático sólo en términos muy generales y no especificó metas mensurables a ser alcanzadas a nivel del programa. Tampoco se fundamentaron las propuestas ni se adoptó un enfoque verificable en los resultados. No se explicaron los aspectos principales como, por ejemplo, las razones y la estrategia para cambiar las operaciones del programa entre los niveles federal, estatal y municipal, ni tampoco las estrategias para tratar de solucionar los problemas de ejecución (que, como puede verse más adelante en el informe, fueron frecuentes). La programación tuvo, por lo tanto, un alcance limitado, al igual que los documentos de país, cuya función principal aparentemente era servir de marco inicial de presentación al prestatario y el Directorio.

## **B. Aportes analíticos y margen de opción del Banco**

- 3.16 Como se ha realizado y presentado en los documentos correspondientes, la programación no llegó a ser una fuente de valor agregado del Banco, no por haberse llevado a cabo en el marco del programa predeterminado de PPA consecutivos, como lógica e inevitablemente pasó, sino porque carecía de una base de argumentación. En otras palabras, la programación, de conformidad con la práctica vigente en ese momento, no incluyó suficientes reflexiones ni análisis para generar valores explícitos, tales como la programación centrada en el logro de resultados, una estrategia para favorecer el nivel subnacional, estrategias sectoriales, criterios para utilizar prácticas prometedoras en otros proyectos y una evaluación de la experiencia pasada.
- 3.17 El aporte analítico como categoría de servicio del Banco y los servicios no financieros en general son una fuente potencialmente importante de pertinencia y valor en el caso de Brasil, en el que la disciplina fiscal y las rigideces del gasto limitan la capacidad del gobierno para obtener préstamos del Banco. Por lo tanto,

---

<sup>26</sup> La *Comissão de Financiamentos Externos* (COFIEX) es la estructura principal mediante la cual se presentan al Banco las prioridades y las propuestas por parte de Brasil y se articula la demanda de los servicios del BID. Una de las funciones de la COFIEX es verificar y certificar la capacidad de incurrir en deuda y comprometerse a asumir las obligaciones de contrapartida de que tienen prestatarios (*mutuários*) como los municipios y los estados que elevan propuestas a consideración del Banco. La COFIEX también es la entidad coordinadora del aporte de cartera de otros donantes (incluido el Banco Mundial). En principio, entonces, es una fuente de orientación distributiva para los dos organismos multilaterales. El proceso se describe en el *Manual de Financiamentos Externos*, de la Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), Brasília, DF, 1994.



resulta apropiado analizar esos aportes en esta sección (aunque luego se llegue a la conclusión de que los servicios en cuestión no están bien documentados en el programa del BID en Brasil). Son pocas las contribuciones al conocimiento formal que se hayan hecho en forma de estudios y trabajos de investigación (el tema que se trata en esta sección) y, además, es difícil encontrar los que ya existen<sup>27</sup>.

- 3.18 Son reducidos los recursos que están disponibles a través del presupuesto administrativo para la realización de estudios económicos y sectoriales. Pero el problema es más profundo ya que la investigación no ha sido, tradicionalmente, una prioridad (según se le comunicó a OVE, esto ha sido una fuente de frustración para algunos miembros del personal), si bien se sabe que es grande el aporte que la investigación le brinda a la programación y a la calidad de las operaciones<sup>28</sup>. Es verdad, sin duda alguna, que la investigación y la producción de estudios pueden llegar a ser excesivas, pero ese no es el caso del BID<sup>29</sup>.
- 3.19 Con el ánimo de facilitar el debate, puede ser útil distinguir entre tres tipos genéricos de productos de conocimiento y determinar cuál el grado de participación del Banco en cada uno de ellos. El Tipo 1 en esta clasificación se refiere a la labor realizada específicamente en un sector o en un tema en particular con el fin de *identificar qué hacer* (contenido y orientación de política o de reforma). El Tipo 2 se refiere al *diseño de las actividades ya identificadas*, mientras que el Tipo 3 tiene que ver con el *aumento de las perspectivas de financiamiento de lo que ya se ha diseñado* (mejorar la estructura, las etapas o el enfoque de los proyectos, la presentación de presupuestos, el análisis de riesgos).

---

<sup>27</sup> El sitio de web de la Región I no contiene enlaces al trabajo analítico. Además, el Departamento de Investigación del Banco (RES) no suele realizar investigaciones sobre un país en particular, por lo cual no se encuentran estudios específicos sobre Brasil en este departamento. Sin embargo, hay dos estudios formales sobre la labor económica y sectorial en Brasil patrocinados por la Región I y SDS, a saber: A. Medici, *El desafío de la descentralización: financiamiento público de la salud en Brasil*, BID, 2002; y C. Herrán et al., *Secondary Education in Brazil: Time to Move Forward*, publicación conjunta del BID y el Banco Mundial, 2000. Ambos documentos han influido sobre la línea de pensamiento de las políticas sectoriales en Brasil, conforme se señala en el Capítulo VI y el Anexo I. Un tercer conjunto de trabajos de alta calidad se elaboró para el sector de electricidad en Brasil, a saber: N. H. von der Fehr y F. Wolak, *Power Sector Reforms in Brazil – Some Issues*, 2003; A. Brown, *The Privatization of Brazil's Electricity Industry: Sector Reform or Restatement of the Government's Balance Sheet?*, 2002; y Power Systems, *The Brazilian Power Sector Supply Crisis*, 2003. Además, en 2003 la Región I encomendó una serie de estudios de referencia para la estrategia de país que se estaba elaborando en ese momento.

<sup>28</sup> Al respecto, véase K. Deininger et al., *Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?* World Bank Economic Review 12:3, 1998.

<sup>29</sup> Por ejemplo, algunos interlocutores de OVE en el gobierno advirtieron sobre la realización de inversiones en estudios económicos y sectoriales sin una demanda concreta ni interesados en el país. En *Country Assistance Evaluation Brazil* (2003) del Banco Mundial/DEO se señala que el Banco Mundial elaboró 75 informes formales en el período 1990-2002 y se destaca explícitamente el sentido de identificación relacionado con esta iniciativa.

- 3.20 Si bien se reconocen como aportes de Tipo 1 los estudios enumerados en la nota al pie de página número 27, así como los talleres importantes<sup>30</sup> organizados por el Banco, el aporte del BID en materia de conocimientos y experiencia técnica se da principalmente a nivel de proyecto, donde tampoco está documentado en forma completa. Para estudiar la naturaleza de los aportes analíticos del Banco en ese nivel, se compararon propuestas de préstamo en la etapa de solicitud de programa (*carta consulta*) y en la fase de aprobación por el Directorio. Este ejercicio indicó que el aporte más importante del Banco en materia de conocimientos y competencia técnica es de Tipo 3, si bien se encontraron también ejemplos de otros tipos de aportes. Los proyectos que se ven favorecidos por aportes de Tipo 1 y 2 son los de educación secundaria (BR-0167 y BR-0300) y el PBL de protección social (BR-0360). Ejemplos de proyectos de Tipo 2 únicamente son el BR-0199 (REFORSUS) y el BR-0171 (PNAFE). El diseño de este último proyecto se realizó en el marco de una prioridad existente del gobierno que se vio afectada decisiva y acertadamente por el Banco. Algunas fechas clave en la historia de este proyecto antes de la aprobación del Directorio y otros datos indican que el BID diseñó la actividad antes y después de presentarlo junto con la *carta consulta* correspondiente.
- 3.21 Por su parte, el proyecto BR-0288 (INTERLEGIS) es un ejemplo de las numerosas operaciones que fueron elaboradas casi en forma completa por las partes interesadas en Brasil, en las cuales pueden observarse pocas diferencias entre los proyectos inicialmente propuestos y los presentados al Directorio. (Otros ejemplos en esta categoría son los proyectos de transporte, préstamos realizados a través del BNDES, algunas operaciones de desarrollo urbano y de reducción de la contaminación, el BR-0305, conocido bajo la sigla PROFAE, y el BR-0220 sobre reforma del Estado y administrativa.)
- 3.22 Cabe destacar que INTERLEGIS (la primera operación que se realizó en la rama legislativa del gobierno en Brasil) obtuvo altos puntajes en evaluabilidad y es una de las operaciones que pasó con mayor eficacia por las etapas iniciales del ciclo de proyectos, lo cual parece confirmar que la actividad ya estaba bien concebida desde el comienzo<sup>31</sup>. Sin embargo, se sobreentiende que, como en la mayoría de los proyectos, esta actividad se benefició de una importante y repetida función del Banco, que básicamente consiste en plantear preguntas en el diálogo con las partes interesadas, lo cual se espera que resulte en la realización de mejores proyectos.

---

<sup>30</sup> Entre los talleres que el Banco organizó recientemente en Brasil se incluyen: (i) *Impact evaluation of cash-grant programs* (2001; realizado en el marco de la operación BR-0360, Programa sectorial de promoción de capital humano), evento que trajo conocimientos técnicos a Brasil sobre cómo evaluar programas en curso, así como programas nuevos y no aleatorios; (ii) *Evaluation of social policy: the experiences of Brazil and Mexico*, julio de 2003; y (iii) *Teachers' performance in Latin America: new priorities*, organizado por SDS en 2002.

<sup>31</sup> Entre el Perfil I y la aprobación del Directorio transcurrieron menos de seis meses en este caso, siendo 23 meses el promedio de la cartera en general.

- 3.23 Es a través de esa función que el Banco mejora la inversión pública a nivel de proyecto en Brasil. Si bien dicha función no es fácil de medir a partir de los datos y documentos disponibles, el aporte no es menos real en el sentido cualitativo.
- 3.24 Para recapitular, los aportes analíticos de Tipo 1 fueron pocos (aunque de alta calidad) durante el período analizado. Se estima que el número limitado de aportes de Tipo 1 afectó el margen de opción del Banco en el marco del PPA, lo cual se identifica más adelante como un factor que puede perjudicar la efectividad a largo plazo de las inversiones que se realizan bajo regímenes de política que deben reformarse. Asimismo, la contribución del Banco en materia de experiencia técnica a nivel de proyecto fue, sobre todo, de Tipo 3, lo que, entre otros aspectos, (dado que muchas veces los proyectos llegan al BID en un estado de conceptualización avanzado) debería incidir favorablemente en el costo de elaboración de proyectos en el Banco<sup>32</sup>. Como se mencionó, el Banco mejoró la inversión pública en Brasil por medio de sus contribuciones al diseño de proyectos. Como se señala en el Capítulo V, la labor conjunta de los prestatarios y el BID en términos de preparación de proyectos llevó a especificar, claramente y ex ante, los resultados, lo cual refleja que, aparentemente, hay una buena comprensión de lo que podría lograrse con una intervención.

### **C. Pertinencia y coherencia de la programación y el programa**

- 3.25 De conformidad con las definiciones ofrecidas al comienzo del presente informe, la programación del Banco y los servicios financieros y no financieros que ofrece se consideran “pertinentes” si responden a los desafíos prioritarios de desarrollo y si las necesidades del prestatario se tratan de una forma constructiva. Del análisis previo se deriva que el Banco no programa en Brasil, sino que, acertadamente, se atiene al PPA, pero sin agregar un valor aparente al proceso. Por otra parte, el programa real que respalda la institución es pertinente porque se origina en el PPA.
- 3.26 El valor creado por el Banco y la capacidad que tiene para responder a las necesidades del prestatario son temas que, por naturaleza, se debaten, incluso cuando los interlocutores en el gobierno reconocen las externalidades positivas (tales como el beneficio del *sello de aprobación*) que pueden relacionarse con las asociaciones con instituciones externas. El desafío que plantea responder a las necesidades del prestatario, según se lo entiende en este informe, tiene que ver con el valor de los servicios no financieros y de los instrumentos de préstamo que se utilicen, así como con el costo que supone trabajar con el Banco.
- 3.27 Aunque para hacer una evaluación integral se debe referir al análisis de los últimos capítulos de este informe, la evaluación del proceso de programación hasta ahora refleja deficiencias en este sentido, ya que se comprueba una programación de país de utilidad limitada; un compromiso moderado con tareas de análisis económico y sectorial, lo que se traduce en préstamos a áreas que no tienen la necesaria labor

---

<sup>32</sup> El costo administrativo se discute en el próximo capítulo.

analítica de Tipo 1 (a menos que se puedan aprovechar estudios de investigación brasileños o del Banco Mundial); y la falta de una evaluación de las experiencias anteriores a nivel de programa y la ausencia de comentarios que permitan aplicar las lecciones aprendidas a las nuevas iniciativas.

- 3.28 La asistencia técnica está vinculada al concepto de aprendizaje. Los interlocutores de OVE en el gobierno opinaron que la asistencia técnica puede ser útil si es oportuna, de un alto nivel técnico que pueda responder a complejas tareas en materia de políticas públicas, o si adopta la forma de servicios estratégicos que sirven de base para puntos críticos. No son de ese tipo la mayoría de las operaciones de cooperación técnica a las que se hace referencia en el Recuadro 4.1 y para las que ha disminuido el financiamiento; sin embargo, el recuadro también refleja que hay excepciones a la regla. Es a través de pequeñas actividades (con frecuencia proyectos de cooperación técnica respaldados por el FOMIN) que a veces se propicia el diálogo de políticas y surgen enfoques dignos de aplicar a mayor escala.
- 3.29 Con respecto a los costos de transacción, los datos y el análisis en el próximo capítulo sugieren que es de bajo costo para el Banco preparar proyectos en Brasil, pero para el país es costoso asumirlos. Los interlocutores de OVE en el gobierno señalaron que perciben que el BID necesita “acelerar el paso”. Las razones que se aducen son los procedimientos, las normas y las prácticas internas de la institución, que pueden ocasionar demoras, por ejemplo, cuando las condiciones establecidas en la etapa de diseño de los proyectos resultan ser irrealistas o cuando se dedica tiempo a la discusión de la compatibilidad de las propuestas con las políticas operativas del Banco que tal vez no sean las más apropiadas para el caso en cuestión (un ejemplo son las actividades relacionadas con agua y saneamiento y la privatización de las compañías de distribución de agua).
- 3.30 Por último, en el contexto de las rigideces y limitaciones estrictas en el gasto, los préstamos vinculados a proyectos no pueden considerarse pertinentes en todos los casos, principalmente a nivel federal, porque el prestatario no goza de la libertad necesaria para hacer que los fondos tengan un uso productivo y porque, al mismo tiempo, tienden a ser onerosos en términos de costos de transacción. Parecería, por lo tanto, que conviene *explorar* enfoques condicionales, programáticos o sectoriales del tipo de los que han introducido otras instituciones oficiales de préstamo para programas prioritarios que precisan un flujo acordado y predecible de fondos. Un enfoque programático ayudaría a mejorar el diálogo entre el Banco y el país, pasando de uno centrado en los recursos presupuestarios necesarios para mantener los proyectos a flote a uno centrado en las políticas y en el desempeño sectorial.
- 3.31 En cuanto al criterio de evaluación de la coherencia, se toman en cuenta tres aspectos, a saber, que las actividades del Banco coincidan con las prioridades del país (aspecto ya abordado), que el conjunto de instrumentos utilizado por el Banco sea congruente y apropiado, y que el programa se coordine con otras instituciones de desarrollo, en este caso en particular con el Banco Mundial.

- 3.32 En la programación de país no se explicaron claramente el objetivo propuesto y el uso de la amplia gama de instrumentos operativos. Como se verá en el próximo capítulo, el programa utilizó todos los instrumentos operativos al alcance del Banco, es decir, préstamos al sector público, operaciones de cooperación técnica para tratar de solucionar principalmente temas en las áreas social, de medio ambiente y microfinanzas (donde actuó el FOMIN), y préstamos e inversiones de PRI y la CII.
- 3.33 Según la evidencia de que se dispone, el BID y el Banco Mundial han complementado sus actividades. El Banco Mundial participó activamente en el nordeste, concentrándose en los sectores social y rural y en la reforma estructural y de política, en tanto que el BID tuvo un enfoque geográfico y hasta temático distinto, centrándose en el financiamiento de infraestructura<sup>33</sup>. El pragmatismo, las preferencias de las autoridades brasileñas y las capacidades institucionales comparativas orientaron la división de labores entre las dos instituciones, arreglo que, sin embargo, no eliminó totalmente los casos en los que hubo una competencia innecesaria (por ejemplo, para ocupar un espacio fiscal que no tenía cabida para ambas instituciones) y una falta de coordinación y de encaje de procedimientos (por ejemplo, como se menciona en el Anexo 1, en transporte urbano en São Paulo y en el caso del proyecto REFORSUS, que financiaron conjuntamente los dos bancos).

#### **IV. COMPOSICIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

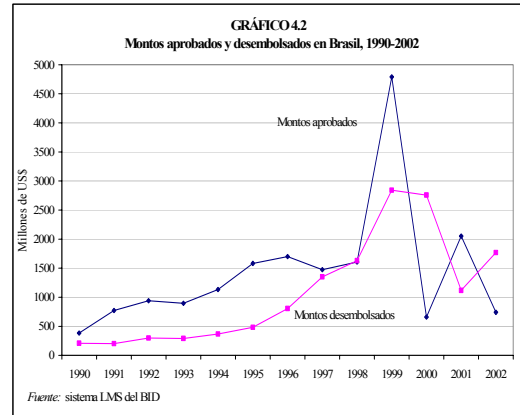
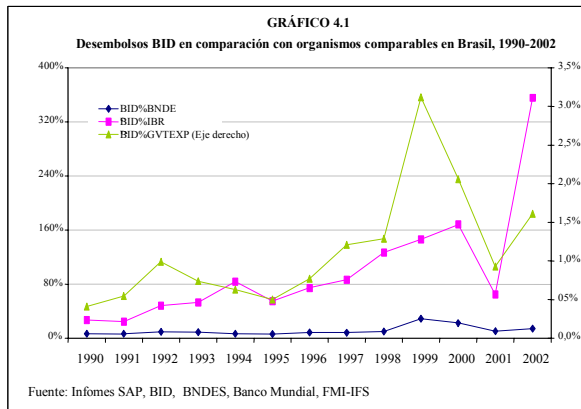
##### **A. Flujos financieros totales desde 1990 y préstamos de emergencia**

- 4.1 Desde su creación y hasta fines de 2003, el Banco otorgó 305 préstamos a Brasil por un total de US\$24.200 millones y aprobó 289 operaciones de cooperación técnica (US\$195,6 millones) y 35 pequeños proyectos (US\$15 millones). Entre 1990 y 2003 le *desembolsó* a Brasil la suma de US\$15.200 millones. Como se muestra en el Gráfico 4.1, el promedio anual de desembolsos hasta 2002 ascendió al 101% del volumen de desembolsos realizados por el Banco Mundial (sin incluir la CFI), 11% de los del BNDES y 1% del gasto del gobierno central. Los compromisos de préstamo a Brasil entre 1990 y 2003 representaron un 22% de todos los compromisos autorizados y un 9% de los préstamos aprobados por el Banco.
- 4.2 Los montos aprobados y desembolsados por el Banco fueron relativamente fijos en los primeros años de la década de los noventa, pero aumentaron considerablemente durante el segundo ciclo de programación (Gráfico 4.2). En 1999 se produjo un pico de aprobaciones y desembolsos que se puede explicar, en gran medida, por la

---

<sup>33</sup> Para la información sobre el BID, véase el próximo capítulo, y para la información sobre el Banco Mundial, véase *Country Assistance Evaluation Brazil* del Banco Mundial/DEO (mencionado anteriormente).

presencia de préstamos de emergencia en ese momento, lo cual dio lugar a una corrección inevitable de la tendencia al año siguiente<sup>34</sup>.



4.3 La tendencia creciente de aprobaciones y desembolsos que se produjo ante la presencia de préstamos de desembolso rápido afectó de manera favorable a los desembolsos *netos* en la segunda mitad de la década de los noventa (Gráfico 4.3). Entre 1996 y 2002 los desembolsos netos del BID ascendieron a US\$9.430 millones, frente a US\$3.450 millones del Banco Mundial. Se prevé que los desembolsos netos del BID seguirán siendo bajos en el futuro previsible (lo cual probablemente no concuerde con el papel anticíclico esperado), mientras que las *transferencias* netas (o flujo de caja) comenzaron a volverse negativas ya en 2001. En 2002 se empezó a amortizar el principal de los préstamos de emergencia.

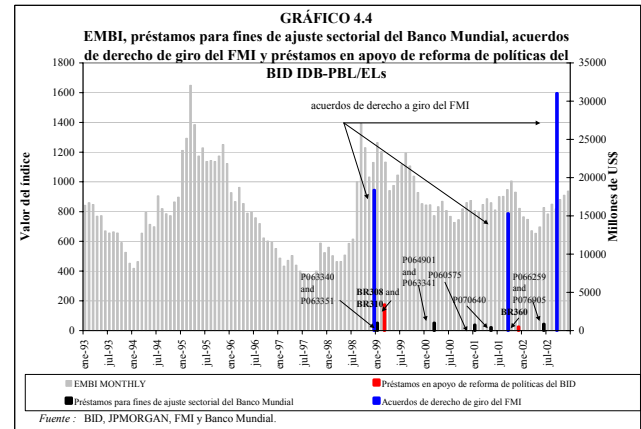
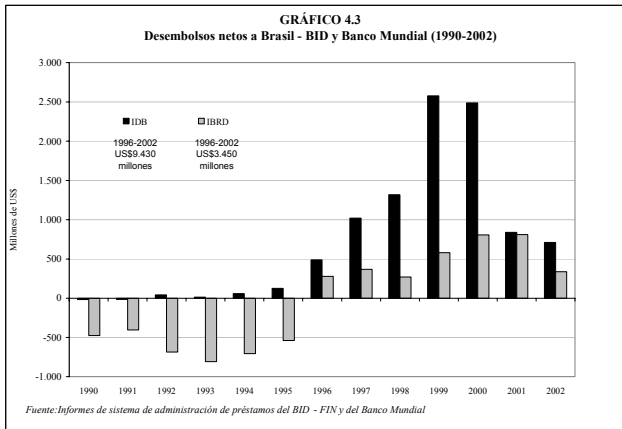
4.4 El Gráfico 4.4 refleja que el Banco trabajó en coordinación con el FMI y el Banco Mundial para dar apoyo a la balanza de pagos. De hecho, el BID estuvo presente cuando fue necesario, es decir, durante la crisis de la cuenta de capital de 1998 y 1999, cuando el EMBI (índice de bonos de mercados emergentes que registra el margen de la deuda soberana en los mercados internacionales) alcanzó sus niveles más altos debido a que los mercados emergentes se enfrentaron a un cierre temporario<sup>35</sup>. El documento *Evaluación de los préstamos de emergencia del BID: 1998-1999* preparado por OVE muestra que hubo un efecto de anuncio favorable en los mercados de capital en Brasil relacionado con el conjunto de programas de 1999<sup>36</sup>. Cabe observar, al mismo tiempo, que la amplia asistencia financiera que se refleja en el Gráfico 4.4 presenta las posibles desventajas siguientes: pueden plantearse consideraciones relacionadas con la exposición frente al país; el aumento

<sup>34</sup> Inmediatamente después del proyecto BR-0277, una operación global de financiamiento multisectorial de 1998 por US\$1.100 millones, se aprobaron dos préstamos de emergencia en 1999: BR-0308 por US\$2.200 millones y BR-0310 por US\$1.200 millones. BR-0277 y BR-0310 operaron a través del BNDES.

<sup>35</sup> Para los fundamentos de la intervención del Banco en forma de préstamos de emergencia, véase el documento GN-2031 (28 de septiembre de 1998) titulado *Participación potencial del BID en los esfuerzos de cooperación de la comunidad internacional en apoyo a los problemas que crea la volatilidad de los mercados financieros*.

<sup>36</sup> Documento RE-251 Rev. del 24 de septiembre de 2001.

de los niveles de deuda a la luz de los ya importantes problemas fiscales puede adquirir contornos problemáticos; y el *espacio fiscal* que tiene el prestatario para obtener nuevos préstamos de inversión o ejecutar los que ya se han aprobado se puede ver reducido en el período de amortización de cinco años de los préstamos de emergencia, que llevan una tasa especial.



- 4.5 Los informes de terminación de proyecto de los préstamos de emergencia clasifican a las operaciones como “muy satisfactorias” (BR-0308, el programa de reforma y protección social) y “satisfactorias” (BR-0310, el programa global de apoyo crediticio a las PYME). El informe de la operación BR-0308 confirma el cumplimiento (en cuanto a los datos del SAFF)<sup>37</sup> del objetivo de proteger el gasto en 22 programas sociales federales prioritarios. Dicho informe también demuestra que se logró un avance respecto del objetivo de profundizar la reforma de servicios sociales y el acceso de los pobres a servicios básicos administrados por el gobierno federal. Por su parte, el informe de la operación BR-0310 afirma que el préstamo posibilitó un “*crecimiento sustancial*” del crédito a pequeñas empresas durante el período de ejecución del programa, llegándose a financiar más de 12.000 subpréstamos con recursos de esta operación.
- 4.6 En un informe elaborado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI en 2003 se analizan los resultados del programa del Fondo bajo cuyo marco se realizaron los préstamos de emergencia del BID, así como la iniciativa para reestablecer la confianza del mercado. En dicho informe se llega a la conclusión de que el programa desempeñó un papel útil en la transición hacia un régimen monetario focalizado en la inflación y un régimen de política fiscal más disciplinado<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> SAFF: *Sistema de acompanhamento físico-financeiro* del Ministerio de Planificación y Presupuesto.

<sup>38</sup> OEI, *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil*, 2003 en <http://www.imf.org/>.

## B. Composición de la cartera

- 4.7 El análisis en esta sección se basa en 86 proyectos (89 préstamos) aprobados entre 1993 y 2003 por un total de US\$16.600 millones, según lo comprometido por el Banco<sup>39</sup>.

CUADRO 4.1  
Aprobaciones por frente estratégico, 1993-2003\*

| PERÍODO                       | C   |      | SOC |      | MS  |      | ENR |      | EQ.SOC. |      | IFP |      |
|-------------------------------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|---------|------|-----|------|
|                               | #   | US\$ | #   | US\$ | #   | US\$ | #   | US\$ | #       | US\$ | #   | US\$ |
| PRIMER CICLO DE PROGRAMACIÓN  | 50% | 63%  | 19% | 14%  | 13% | 2%   | 19% | 21%  | 25%     | 16%  | 25% | 16%  |
| SEGUNDO CICLO DE PROGRAMACIÓN | 46% | 42%  | 35% | 46%  | 14% | 10%  | 5%  | 2%   | 41%     | 50%  | 27% | 18%  |
| TERCER CICLO DE PROGRAMACIÓN  | 45% | 54%  | 48% | 44%  | 6%  | 2%   | 0%  | 0%   | 55%     | 50%  | 42% | 31%  |
| PROMEDIO - TODO EL PERÍODO    | 47% | 53%  | 34% | 35%  | 11% | 5%   | 8%  | 8%   | 40%     | 39%  | 31% | 22%  |

\*Porcentaje de la cartera de préstamo en términos de número de proyectos (#) y montos aprobados (US\$)

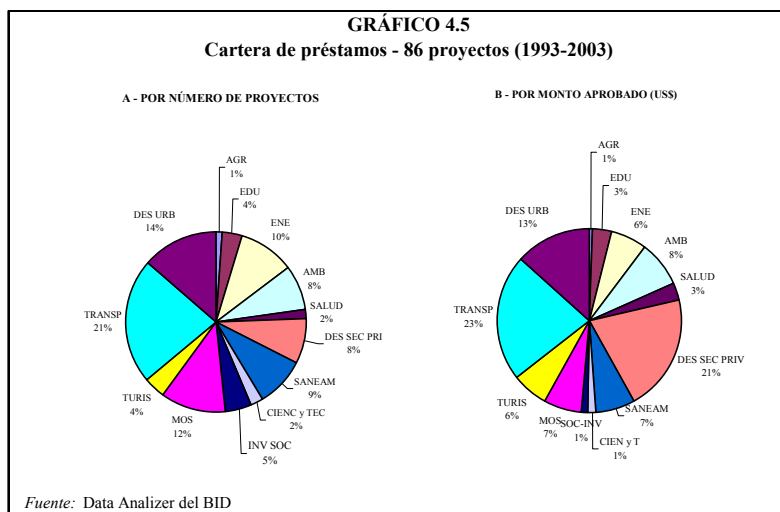
Fuente: Sistema de administración de préstamos del BID

- 4.8 Para información sobre la composición de las aprobaciones en cada ciclo de programación según las áreas estratégicas de acción del Banco, véanse el Cuadro 4.1 y el Gráfico 4.5, los cuales reflejan una cartera compleja, multifuncional y equilibrada a nivel de sectores<sup>40</sup>. Salvo los dos préstamos de emergencia y el BR-0360, que fue un préstamo en apoyo de reformas de política, todas las operaciones fueron préstamos de inversión. La relación de este tipo de préstamos con respecto al financiamiento total fue superior para Brasil que para el resto del Banco durante la década que aquí se analiza (97% de los préstamos y 77% de los desembolsos comparado con 91% y 63%, respectivamente, para el resto del Banco).
- 4.9 El programa del Banco cumplió con el mandato que los Gobernadores establecieron para la institución (que no contempla límites para cada país), en el sentido de que los préstamos en apoyo de reformas de política no han de superar el 15% del financiamiento acumulado (el porcentaje para Brasil es de 5%). Hasta la fecha, el programa también ha cumplido el objetivo trazado para todo el Banco en la Octava Reposición en cuanto a destinar al menos 40% de los montos aprobados y 50% del número total de operaciones al área social en su definición más amplia (las cifras de Brasil para 1996 y 2003 son 49% y 55%, respectivamente).

<sup>39</sup> Los datos son netos de cancelaciones a febrero de 2004. (Desde 1993, catorce proyectos fueron parcialmente cancelados y dos (BR-0271 y BR-0257) lo fueron por completo. El monto total cancelado asciende a US\$328 millones.) El Anexo 5 presenta resúmenes de las actividades del FOMIN y la CII. Cabe notar que la cartera aprobada entre 1993 y 2003 asciende a un tercio (32%) de todos los préstamos aprobados por el Banco y 68% de todos los montos en dólares corrientes aprobados desde 1960 para Brasil. Un poco menos de la mitad (44%) de los préstamos aprobados entre 1993 y 2003 se originaron durante lo que se identificó anteriormente como el segundo ciclo de programación.

<sup>40</sup> El sistema de clasificación de préstamos del Banco hace una distinción entre más de una docena de denominaciones sectoriales. A los efectos del presente informe, los préstamos (incluidos los dos de emergencia y el BR-0360, que son operaciones sectoriales con un componente de respaldo a la balanza de pagos) se reclasificaron según las cuatro áreas estratégicas de acción que caracterizan el programa en Brasil. A partir de la autoclasificación original de proyectos del Banco, la reclasificación fue sencilla en la mayoría de los casos: por ejemplo, la categoría "social" incluye desarrollo urbano, vivienda, saneamiento, salud, educación y protección social. En algunos casos, sin embargo, se tuvieron que tomar decisiones arbitrarias fundamentadas, ya que muchos programas en la cartera de Brasil tienen objetivos múltiples—hecho que no se toma en cuenta en el sistema unidimensional de clasificación sectorial del Banco.





**CUADRO 4.2**  
**Distribución de los montos de los préstamos del BID por frente estratégico y tipo de gasto (1993-2002)**

|                                     | BID<br>Monto del préstamo<br>US\$(1000) | Infraestructura<br>física | Equipo<br>y<br>mantenimiento | Planificación y<br>administración de<br>servicios públicos | Recursos de<br>capacitación y<br>conexos | Crédito a<br>PYME | Fortalecimiento<br>institucional |
|-------------------------------------|---|---------------------------|------------------------------|--|--|-------------------|----------------------------------|
| COMPETITIVIDAD                      | 5.004.200                               | 57%                       | 4%                           | 2%   | 2%                                       | 33%               | 1%                               |
| SOCIAL                              | 3.941.009                               | 61%                       | 12%                          | 5%   | 6%                                       | 1%                | 15%                              |
| REFORMA DEL ESTADO                  | 290.986                                 | 20%                       | 24%                          | 19%  | 8%                                       | 0%                | 29%                              |
| MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES | 784.527                                 | 89%                       | 5%                           | 0%   | 1%                                       | 0%                | 6%                               |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>10.020.722</b>                       | <b>60%</b>                | <b>8%</b>                    | <b>4%</b>  | <b>4%</b>                                | <b>17%</b>        | <b>8%</b>                        |

Fuente: 64 documentos de préstamo, sin incluir los proyectos del PRI

- 4.10 Los datos señalan que a medida que aumentaron los préstamos en el sector social, modernización del Estado y créditos a la microempresa y la pequeña y mediana empresa por medio de intermediarios financieros, disminuyó el porcentaje de inversiones dirigidas a sectores tradicionales de infraestructura<sup>41</sup>.
- 4.11 Sin embargo, el análisis detallado de documentos de proyecto actuales y sus respectivos cuadros presupuestarios, incluidos los préstamos en el sector social (en su definición más amplia) y de reforma del Estado, revela la presencia de numerosas inversiones dirigidas a infraestructura física —además de transporte (todos los modos), energía y saneamiento ambiental a gran escala— en áreas como vivienda, modernización urbana, agua corriente, drenaje, alcantarillado, control de inundaciones y erosión, y otras obras civiles y de construcción. El Cuadro 4.2 busca reflejar esta situación y de hecho muestra que una gran parte del gasto programado en la cartera de préstamos de inversión (si bien a veces promueve cambios en materia de políticas a nivel sectorial) se destina a inversiones físicas, incluidos equipos y mantenimiento, los cuales se puede considerar que contribuyen a la formación de capital<sup>42</sup>. Es reducido el porcentaje de fondos que se destina al rubro identificado en el cuadro como “fortalecimiento institucional”, que es una categoría general que en este informe incluye actividades como *apoyar, facilitar o mejorar*.

<sup>41</sup> Las aprobaciones en transporte, energía y saneamiento para el período 1980-1992 llegaron al 61% de los montos aprobados y al 58% de todos los proyectos. Los porcentajes para el período 1993-2003 son de 34% y 40%, respectivamente.

<sup>42</sup> Cabe notar que los datos en el Cuadro 4.2 se refieren al uso *previsto* de los recursos proporcionados por el Banco. No se hace referencia al uso de recursos aportados por los prestatarios u organismos ejecutores.

- 4.12 La mayor parte del financiamiento que proporciona el BID por medio de sus préstamos se destina, por lo tanto, a infraestructura y equipos, cuya productividad en la cartera social, sin incluir desarrollo urbano, no puede determinarse con el cálculo de la tasa de rendimiento. Sin embargo, aún cuando el Banco (con excepción de PRI) financia inversiones físicas, respalda una agenda social y participa en muchas iniciativas institucionales de menor costo que se denominan de muchas formas: (i) *mejoramiento de la gestión*, que aparece como una meta explícita en los proyectos de reforma del Estado y el área social; (ii) *mejora de los servicios públicos*, que aparece como meta (en orden descendiente de frecuencia) en los grupos de proyectos relacionados con reforma del Estado, temas sociales y medio ambiente; y (iii) *fortalecimiento institucional*, como ya se mencionó, que aparece como meta en la mayoría de los préstamos de inversión que no están a cargo de PRI y que están destinados a todas las áreas (competitividad, desarrollo social, reforma del Estado y medio ambiente o recursos naturales). Lamentablemente, como se señala más adelante, no se están recopilando los datos necesarios para evaluar la productividad de los esfuerzos realizados en estos temas. Como se muestra en el Recuadro 4.1, las operaciones de cooperación técnica han tenido como objetivo apoyar la formación de capacidad pero los resultados no están bien documentados, a excepción de la labor realizada con el apoyo del FOMIN, que es el tema de otra evaluación que está realizando OVE.

**CUADRO 4.3**  
Distribución de las aprobaciones de préstamos por región y jurisdicción, 1993-2003

| PERÍODO                       | REGIÓN |      |    |      |     |      |     |      |     |      |     |      |
|-------------------------------|--------|------|----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|
|                               | BR     |      | N  |      | NE  |      | S   |      | SE  |      | CO  |      |
|                               | #      | US\$ | #  | US\$ | #   | US\$ | #   | US\$ | #   | US\$ | #   | US\$ |
| PRIMER CICLO DE PROGRAMACIÓN  | 38%    | 35%  | 0% | 0%   | 19% | 22%  | 13% | 7%   | 31% | 36%  | 0%  | 0%   |
| SEGUNDO CICLO DE PROGRAMACIÓN | 46%    | 79%  | 3% | 0%   | 8%  | 3%   | 14% | 7%   | 32% | 12%  | 0%  | 0%   |
| TERCER CICLO DE PROGRAMACIÓN  | 27%    | 45%  | 9% | 4%   | 18% | 19%  | 9%  | 7%   | 24% | 16%  | 12% | 9%   |
| PROMEDIO - TODO EL PERÍODO    | 37%    | 53%  | 4% | 1%   | 15% | 15%  | 12% | 7%   | 29% | 21%  | 4%  | 3%   |

BR (nacional), N (norte), NE (nordeste), S (sur), SE (sudeste), CO (centro-occidental)

| PERÍODO                       | JURISDICCIÓN |      |           |      |         |      |           |      |     |      |
|-------------------------------|--------------|------|-----------|------|---------|------|-----------|------|-----|------|
|                               | FED          |      | FED-otros |      | ESTATAL |      | MUNICIPAL |      | PRI |      |
|                               | #            | US\$ | #         | US\$ | #       | US\$ | #         | US\$ | #   | US\$ |
| PRIMER CICLO DE PROGRAMACIÓN  | 31%          | 27%  | 13%       | 19%  | 31%     | 36%  | 25%       | 18%  | 0%  | 0%   |
| SEGUNDO CICLO DE PROGRAMACIÓN | 46%          | 61%  | 5%        | 20%  | 22%     | 13%  | 8%        | 3%   | 19% | 3%   |
| TERCER CICLO DE PROGRAMACIÓN  | 21%          | 19%  | 12%       | 38%  | 33%     | 24%  | 6%        | 8%   | 27% | 12%  |
| PROMEDIO - TODO EL PERÍODO    | 33%          | 36%  | 10%       | 26%  | 29%     | 24%  | 13%       | 9%   | 15% | 5%   |

FED (federal), FED-otros (bancos de desarrollo brasileños), PRI (préstamo al sector privado)

Fuente: Sistema de gestión de préstamos del BID

- 4.13 La distribución regional y jurisdiccional del programa se refleja en el Cuadro 4.3. En general, el 37% de todos los proyectos respaldados por el Banco y el 3% de todos los gastos fueron de alcance nacional en el período 1993-2003. En promedio, el 41% de los proyectos y el 28% de los flujos previstos se destinaron al sudeste y el sur, que son zonas altamente desarrolladas donde hay más pobres que en las otras tres regiones principales combinadas. El nordeste recibió el 15% del total de los proyectos y de los flujos previstos y aprobados. El Banco Mundial ha hecho un gran volumen de inversiones en esta región, en donde la incidencia de la pobreza es más alta que en el sudeste y el sur, si bien afecta a un menor número de personas.
- 4.14 Los estados del sudeste y del sur están relativamente bien preparados para responder a la pobreza con sus propios medios. Desde el punto de vista de reducción de la pobreza (tema que se trata en cada uno de los documentos de país), parecería ser necesario explicar en dichos documentos la fuerte presencia del Banco

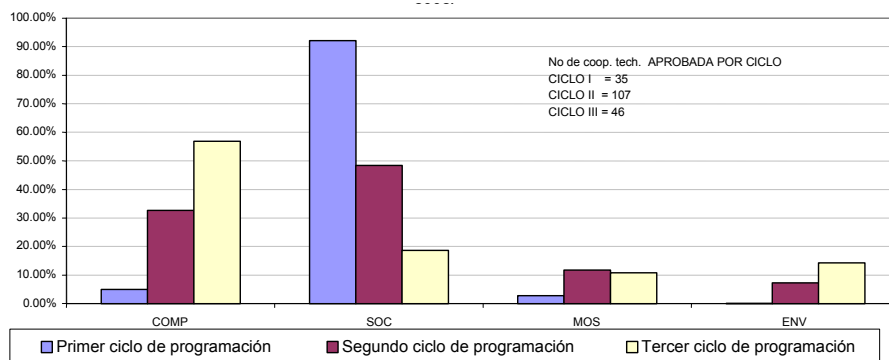
en esas regiones, por ejemplo, en relación con lo que se podría aprender para la posible ejecución de proyectos similares en regiones menos favorecidas.

- 4.15 En función de las jurisdicciones, el Cuadro 4.3 señala que el programa llega a todos los niveles del gobierno, pero con un gran porcentaje de los compromisos que operan a nivel federal. Esta situación hace que se adopte un principio de acción articulado en uno de los documentos de país, es decir, que el Banco trataría, cuando fuera posible, de abordar en una misma operación las necesidades de pequeños prestatarios dispersos. Fue durante el primer ciclo de programación, antes de que entrara en vigor la Ley de Responsabilidad Fiscal, que el BID participó de manera más activa en el nivel subnacional. La participación en este nivel disminuyó durante el segundo ciclo, tal como estaba previsto en el Documento de País de 1996, y luego volvió a aumentar lentamente en el tercer ciclo. La participación a nivel subnacional y la disminución del espacio fiscal hicieron que con el tiempo se realizaran proyectos más pequeños: a excepción de los préstamos de emergencia y sectoriales, el monto promedio en dólares de los préstamos originalmente aprobados fue de US\$225,6 millones en el primer ciclo de programación, de US\$166,7 millones durante el segundo (US\$140,7 millones si se excluye la operación BR-0277) y de US\$101,2 millones en el último ciclo hasta 2003 inclusive. Los datos del inventario de proyectos sugieren que, en promedio, los proyectos pueden llegar a ser aún más pequeños en el futuro.

#### Recuadro 4.1. Cooperación técnica

El programa de cooperación técnica busca aumentar la capacidad de las instituciones que participan en operaciones de inversión, financiar estudios de preinversión y apoyar la innovación. La cooperación técnica se ha usado con bastante frecuencia en las áreas social, de medio ambiente y microempresas y microfinanzas en Brasil, para convertirse en un instrumento clave de cooperación con las ONG. El gráfico siguiente proporciona datos sobre la distribución de las operaciones de cooperación técnica por área estratégica en cada ciclo de programación. El financiamiento para cooperación técnica disminuyó durante el tercer ciclo de programación (a partir de 1998) en el marco de nuevos arreglos sobre el uso de recursos del FOE en moneda local, que es el recurso tradicional clave para la cooperación técnica en Brasil. Como se refleja en el gráfico, si bien el número de proyectos de cooperación técnica disminuyó durante el tercer ciclo, hubo un aumento de proyectos (financiados por el FOMIN) en favor de microempresas y del desarrollo del sector privado al tiempo que disminuyeron las aprobaciones para préstamos en el sector social y de reducción de la pobreza. Otras evaluaciones realizadas por OVE han calificado como efectivas a algunas de las cooperaciones técnicas financiadas por el FOMIN. Bajo la plataforma INOVAR, por ejemplo, el FOMIN ayudó a establecer en Brasil los mecanismos institucionales para compartir experiencias y promover la industria de capital de riesgo, con lo que se creó un “círculo virtuoso” para la expansión de esa industria.

Proyectos de cooperación técnica por área estratégica  
(1993-



- 4.16 De este análisis se concluye que el Banco apoya un número importante de operaciones complejas que, en su mayoría, son proyectos de inversión, pero, según se puede apreciar en el Cuadro 4.3, también están presentes considerables líneas globales de crédito a través del BNDES que están vinculadas con el ciclo de riesgo económico y de país, como lo refleja el Gráfico 4.4. El análisis muestra que, si se toman en cuenta las líneas globales como intervenciones a escala federal, un tercio de las operaciones del tercer ciclo de programación fue a nivel federal, mientras que otro tercio se realizó a nivel estatal y el resto fueron proyectos municipales y operaciones del PRI. Sin embargo, los compromisos financieros fueron considerablemente más elevados a nivel federal (muchos de los cuales se ejecutaron a escala subnacional bajo diferentes modalidades) que en los demás casos combinados. Surge así un patrón que se caracteriza por tener un pequeño número de préstamos de gran magnitud a nivel federal combinado con préstamos subnacionales de menor escala.

### C. Ejecución del programa

- 4.17 El tema de esta sección, la ejecución, presenta varias dimensiones y se analiza con respecto al comportamiento de variables cuyos datos se identificaron a los fines del presente informe. La primera de las variables es el “tiempo de preparación”, es decir, el tiempo que toma preparar los proyectos y llevarlos hasta la etapa en que son elegibles para el desembolso. La segunda variable es la “ejecución oportuna”, que se basa en lo que OVE denomina *eficiencia de la curva de desembolso* y en información del Sistema de Identificación de Alerta sobre Proyectos del Banco, que clasifica a los proyectos como “en estado de alerta” cuando no cumplen con el nivel de desempeño respecto de ciertos criterios de progreso. Las deficiencias en el desembolso obedecen a diferentes tipos de problemas (o indicadores del progreso de la ejecución) que el Banco identifica en los informes semestrales de seguimiento del desempeño de proyecto. En esta sección también se presentan datos sobre la eficacia en función de los costos de la elaboración y ejecución del programa y, además, se presenta información sobre cómo el Banco cumple con los elementos de su sistema de supervisión (Recuadro 4.2). La supervisión es un factor clave en la gestión de riesgos conforme se va ejecutando la cartera.

**Cuadro 4.4 Tiempo de preparación**  
(Excluidas operaciones del sector privado y préstamos de emergencia)

|                           | Banco         | Brasil       | Brasil (federal) | Brasil (subnacional) |
|---------------------------|---------------|--------------|------------------|----------------------|
| Lapso (meses)             | 919 proyectos | 68 proyectos | 36 proyectos     | 32 proyectos         |
| Perfil 1 a elegibilidad   | 33            | 35           | 34               | 36                   |
| Perfil 1 a aprobación     | 21            | 23           | 22               | 24                   |
| Aprobación a elegibilidad | 13            | 12           | 13               | 11                   |

Fuente: Data Warehouse

- 4.18 **Tiempo de preparación:** En relación con el Cuadro 4.4, cabe señalar que en Brasil, país para el que muchas de las propuestas de proyectos llegan al Banco en un estado conceptual relativamente avanzado (como se señaló anteriormente), la elaboración tarda un poco más, en promedio, que en el resto de los países miembros. Las demoras relacionadas con el tiempo requerido para que el Senado apruebe los

préstamos y las ocasionadas en Brasil por la firma de los contratos de préstamo pueden ser factores que contribuyen a esa situación, aunque no en la categoría de “Perfil I a aprobación” a la que se hace referencia en el cuadro. Los datos parecen respaldar lo que los interlocutores en el gobierno le expresaron a OVE, en el sentido de que los costos de transacción para trabajar con el Banco son altos<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, los datos muestran que el tiempo de preparación varía marginalmente si se contemplan los proyectos a nivel federal o subnacional (Cuadro 4.4) pero que se notan más diferencias si se toma en cuenta el tamaño de los préstamos y el área programática a la que pertenecen los proyectos. Por lo tanto, (i) los proyectos de mayor magnitud (es decir, los que están por encima del monto promedio de aprobación) se preparan con mayor rapidez que los de menor escala; y (ii) los proyectos de competitividad fueron los que alcanzaron con mayor rapidez la etapa de elegibilidad para el desembolso, mientras que las operaciones en el sector de medio ambiente o recursos naturales fueron las más lentas en alcanzar dicha etapa

#### Recuadro 4.2 Cumplimiento de algunos elementos del sistema de supervisión del Banco

**Informes de seguimiento de desempeño del proyecto:** Las normas de supervisión exigen dos de estos informes al año. Salvo en un solo caso, los datos revelan que este requisito se cumplió rigurosamente (período de análisis: de 1997 a 2001). El problema con dichos informes no radica en el carácter oportuno de su preparación, sino en la calidad y el formato de los mismos, como se señala en el presente documento.

**Visitas técnicas:** Las normas de supervisión exigen, como mínimo, una visita por proyecto al año. Por lo general, se realiza más de una al año. Sin embargo, algunas veces no se realiza una visita técnica en un año en particular, en contra de lo que estipulan las normas, para compensar al año siguiente con visitas adicionales. Por ejemplo, el 57% de los proyectos en el primer ciclo de programación y el 36% en el segundo ciclo no recibieron, al menos, una de las visitas en uno de los cuatro años que abarca este análisis, es decir, de 1998 a 2001. Sin embargo, durante este período de cuatro años, el 85% de los proyectos en el primer ciclo y el 89% en el segundo ciclo cumplieron o superaron el requisito de las cuatro visitas técnicas.

**Visitas financieras:** Las visitas financieras se realizan a discreción del Banco en función de la evaluación de riesgo del proyecto en cuestión. Alrededor del 90% de las visitas financieras planificadas fueron realizadas en el período comprendido 1998-2001.

**Misión de evaluación de la cartera:** En el caso de Brasil, esta misión se realiza una vez al año, según lo estipulan las normas.

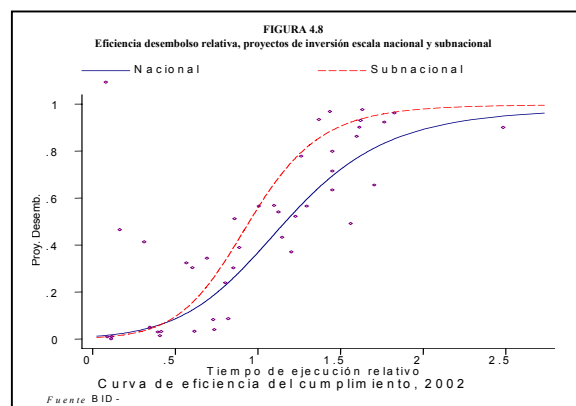
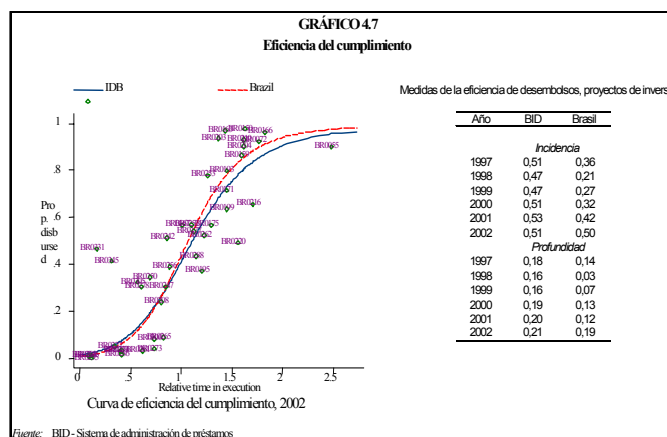
**Auditorías financieras externas:** En general, se realizaron las auditorías financieras externas exigidas por las reglas de supervisión durante el período 1998-2002). Fue alto el porcentaje registrado de *auditorías con salvedades* (*qualified audits* — 1998: 73%; 1999: 33%; 2000: 33%; 2001: 43%; 2002: 46%).

(no se muestran los datos correspondientes).

#### 4.19 Ejecución oportuna y costo administrativo: En cuanto a la ejecución oportuna, el Gráfico 4.7 refleja que los préstamos de inversión en Brasil se desembolsan un

<sup>43</sup> Sobre las diferencias entre los planos subnacional y federal en cuanto al tiempo de elaboración, además del Cuadro 4.4, véase el Cuadro A.2, que también presenta información sobre los costos de administración de proyectos. Del cuadro puede calcularse que, para el 54% de los proyectos a nivel federal, el tiempo de elaboración fue de hasta 20 meses, en tanto que para el tiempo fue mayor para el 46% de los proyectos. Los datos correspondientes para las operaciones a escala subnacional son 44% y 56%, respectivamente, lo cual parece indicar que existe un cierto sesgo hacia plazos de elaboración más largos (pero no necesariamente costos más altos) en el caso de préstamos subnacionales.

poco antes del promedio del Banco después del primer año de ejecución, aunque las diferencias no son grandes. De los 53 proyectos en ejecución a mediados de 2003, 22 estaban clasificados como “en alerta” según el Sistema de Identificación de Alerta sobre Proyectos, por posibles problemas de desembolso (es decir, que estaban clasificados “en alerta” el 36% de todos los proyectos de la Región I y un 15% de todos los del Banco). Durante los años estudiados, la incidencia del bajo nivel de desembolsos en relación con el período de desembolso establecido en los documentos de préstamo fue más baja en Brasil que para el resto del Banco (35% frente a 50% de los préstamos, respectivamente)<sup>44</sup>. Analizando el cambio anual en estas estadísticas se puede observar que la situación mejoró en Brasil en el período entre 1997 y 2000 y que empeoró (acercándose entonces hacia el promedio del Banco) a partir de entonces —a causa de los rigurosos límites fiscales y de una devaluación que hizo que los desembolsos en dólares aumentaran en términos de moneda local. En 2002, la brecha de desembolsos de Brasil, que llegaba a un 19%, fue apenas un poco mejor que el porcentaje que registró el Banco, según el cual se deberían haber realizado desembolsos adicionales del 21% para que el gasto



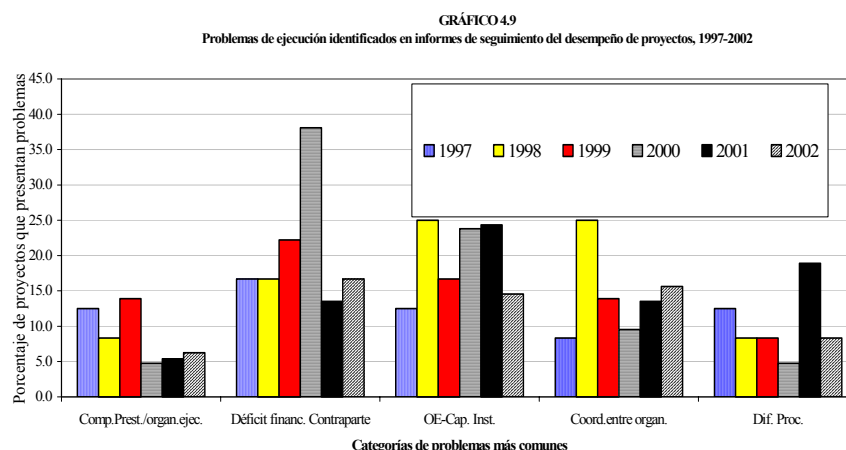
alcanzara el nivel requerido para ese año.

- 4.20 Dado el nivel de desarrollo de Brasil y la calidad de muchas de sus instituciones del sector público, se plantea el interrogante de por qué el desempeño en materia de desembolsos no es considerablemente mejor que el del promedio del Banco. Entre los factores que se señalan con frecuencia para explicar dicho desempeño figuran

<sup>44</sup> La eficiencia de desembolso se calcula como la relación entre la proporción de fondos desembolsados en un proyecto y la proporción del tiempo de ejecución real a partir de la suscripción del contrato con respecto al tiempo total de ejecución previsto. La curva de eficiencia de desembolso permite clasificar los proyectos como por debajo o por encima de la eficiencia de desembolso promedio. La “incidencia” de la eficiencia de desembolso se refiere al número de préstamos que se desembolsan con menor rapidez que la prevista, en tanto que la “profundidad” se refiere al tamaño de la brecha, en dólares, necesaria para que la cartera alcance el promedio de desembolso del Banco en general.

las deficiencias institucionales a nivel subnacional y el limitado espacio fiscal<sup>45</sup>. Sin embargo, el Gráfico 4.8 muestra que la eficiencia de los desembolsos de los proyectos subnacionales es superior a la de los proyectos federales<sup>46</sup>.

- 4.21 Las cinco categorías que se mencionan con mayor frecuencia en los ISDP del Banco para explicar los problemas de desembolso son los siguientes: restricciones de capacidad en los organismos ejecutores; financiamiento insuficiente de la contrapartida; falta de compromiso por parte del prestatario o del organismo ejecutor; fallas en la coordinación interagencial en el país prestatario; y dificultades en materia de adquisiciones (Gráfico 4.9)<sup>47</sup>.



- 4.22 Si bien cada una de estas explicaciones tiene su peso, la lista en general es notablemente similar a las razones que se aducen para explicar los problemas de desembolso en otros países miembros prestatarios. En la lista se asigna al prestatario la mayor parte de la responsabilidad de los desembolsos insuficientes, mientras que los brasileños que participaron en la encuesta señalaron como posibles variables la complejidad de los procedimientos del Banco, la falta de flexibilidad y la existencia de políticas inadecuadas. El sistema de datos de costos operativos

<sup>45</sup> Las restricciones relacionadas con el espacio fiscal obviamente son muy importantes tanto a nivel federal como estatal (en este último caso las normas de disciplina fiscal consolidadas bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal juegan un cierto papel). Desde 1999, el financiamiento proporcionado por los bancos multilaterales de desarrollo se ha clasificado como una partida presupuestaria de gasto regular, en tanto que antes se consideraba *de facto* como un rubro adicional al presupuesto. Como partida de gasto regular del presupuesto, el financiamiento proporcionado por los bancos multilaterales está sujeto a metas y limitaciones fiscales generales.

<sup>46</sup> La cifra representa todos los proyectos de inversión aprobados desde 1993 que se estaban desembolsando en 2002.

<sup>47</sup> La cifra refleja que la frecuencia registrada con la que ocurrieron diferentes problemas varió según el año, lo cual hace plantear preguntas de por qué, por ejemplo, las limitaciones de capacidad institucional registradas se comportaron de manera unimodal, cayendo en 2002 a casi el mismo nivel que se registró en 1997.

(OPRCOS) del Banco<sup>48</sup> muestra que entre 1996 y 2002 los costos asociados con la preparación, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión en Brasil son, en promedio, de un centavo por cada dólar aprobado. Este monto está por debajo de los cinco centavos por dólar aprobado calculados para el conjunto del Banco y de los tres centavos por dólar aprobado calculados para la Región I en su totalidad. Si bien los datos no son precisos, indican la posibilidad de que el bajo nivel de recursos administrativos que compromete el Banco a la cartera de Brasil explique en parte el patrón de desembolso observado.

- 4.23 Independientemente de la validez de cada postura, los datos indican que puede ser apropiado para el Banco y Brasil analizar su asociación con el fin de resolver la cuestión de los desembolsos y crear una cartera en la que los plazos de preparación y de desembolso sean mejores que los anteriormente documentados. Si las dos partes convienen en un estándar de desempeño para la cartera, la próxima estrategia de país debería contemplar esfuerzos centrados en la creación de una alianza que pueda cumplir con los estándares establecidos.

## **V. EVALUABILIDAD Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS**

- 5.1 El objetivo del financiamiento que brindan los bancos de desarrollo es acelerar los resultados esperados en materia de desarrollo. En el caso del BID en Brasil puede observarse que el sistema de seguimiento de la institución no rastrea los resultados. Por lo tanto, el Banco no puede saber cuáles son los resultados de desarrollo que ayuda a alcanzar.
- 5.2 Con el fin de investigar el tema de la evaluabilidad y la práctica actual de seguimiento de resultados, a mediados de 2003 se crearon marcos de resultados para una muestra de 46 préstamos de inversión y se compartieron con la Región I<sup>49</sup>. Los resultados del ejercicio se incluyen en el Gráfico 5.1, que refleja indicadores ex

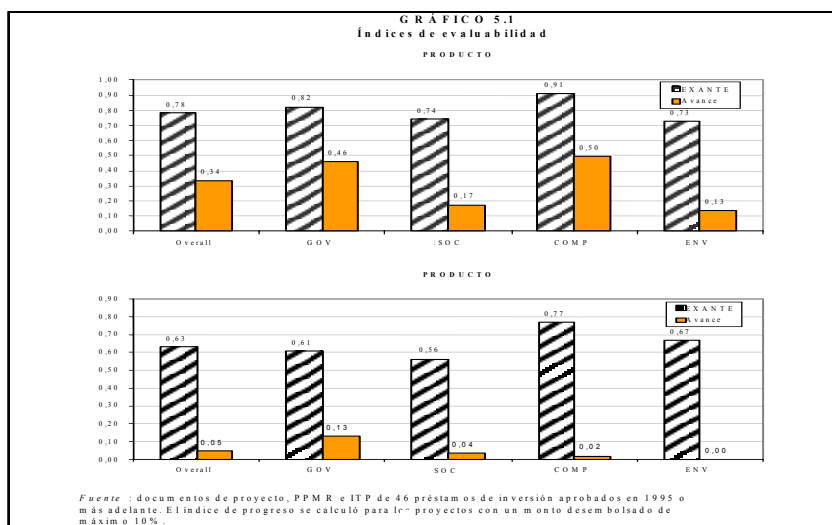
---

<sup>48</sup> La base de datos que se usó busca igualar el TRS, sistema de registro de tiempo, y el TA, sistema de autorización de viajes. El TRS es una fuente relativamente imprecisa y es muy probable que la base de datos subestime los costos porque, entre otros aspectos, excluye los costos relacionados con la contratación de consultores locales.

<sup>49</sup> Un proyecto evaluable es uno que (i) está completa y coherentemente definido al inicio en términos de metas y objetivos, medios y vías, riesgos y estrategias de mitigación e indicadores de logro para los que deben existir puntos de referencia, hitos intermedios y objetivos a plazos definidos; y (ii) recopila datos sobre el progreso mediante indicadores que miden los productos y los resultados en materia de desarrollo. De conformidad con esta definición, el método de OVE comprende la valoración de la evaluabilidad (i) ex ante basada principalmente en información concreta que se obtiene principalmente a partir de documentos de préstamo y (ii) ex post en forma de índice de información del progreso, que se deriva de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos y, en el caso de proyectos concluidos, de los informes de terminación de proyecto. El ejercicio ex ante también sirve para medir la calidad de los proyectos y, con la agrupación de los proyectos, de la cartera en general en términos de lógica y completitud de las especificaciones de las operaciones. Si bien está claro que no son los únicos factores que determinan el éxito de un proyecto, la lógica y la completitud se consideran atributos deseables, por lo que justifican la prueba de evaluabilidad ex ante.



ante relativamente altos e indicadores de *progreso* muy bajos. Esto significa que los proyectos están considerablemente por encima de la norma del Banco en términos de especificar los indicadores y resultados al momento de la aprobación, pero el proceso de ejecución no sigue dichos indicadores ni proporciona datos sobre los resultados<sup>50</sup>. Si bien en el ejercicio se identificaron 284 indicadores de resultados definidos para los 46 proyectos al momento de la aprobación, sólo se encontraron informes de progreso para nueve de ellos en los ISDP y, en los casos correspondientes, en los informes de terminación de proyecto (Cuadro A.3). El



examen minucioso de esos nueve casos revela que, a lo sumo, cuatro constituyen realmente indicadores de resultados y los otros cinco, indicadores de productos<sup>51</sup>. Las consultas con organismos ejecutores y la Representación en Brasil revelaron que los datos de progreso sobre indicadores adicionales de resultados están, en algunos casos, disponibles en los organismos y la Representación (algunos de esos ejemplos concretos se mencionan en el Anexo 1, lo cual refleja que la falta de datos en el sistema de seguimiento del Banco posiblemente se explique por el formato inadecuado del sistema y no por la clara falta de información).

- 5.3 En el Banco se están reconociendo cada vez más esas limitaciones a raíz de la insatisfacción de la Representación, donde se reconoce que el ISDP, según está diseñado, no es un instrumento apropiado para informar sobre los resultados y donde se está emprendiendo una iniciativa para reformular los proyectos dotándolos de indicadores y vincular el ISDP a los marcos lógicos (o viceversa). Un desafío que no se ha abordado adecuadamente todavía es la actualización oportuna de los marcos lógicos al inicio, de manera que reflejen las necesidades de los proyectos

<sup>50</sup> El análisis de sensibilidad demuestra que, para los proyectos que se incluyen en la muestra, el indicador de *progreso* no mejora a medida que avanzan los proyectos.

<sup>51</sup> Por ejemplo, el proyecto BR-0182 proporcionó datos de progreso sobre el número de subdivisiones que cuentan con servicios básicos de agua, alcantarillado y sociales, lo cual es un indicador de producto y no de resultado. El proyecto BR-0261 proporcionó datos de progreso sobre el número de municipios que suscribieron acuerdos con el IPHAN a fin de cumplir con las normas estipuladas por dicha entidad, lo cual es un indicador de producto y no de resultado.

conforme se llevan a cabo. Este es un punto importante que tiene que ver con la transferencia de la responsabilidad del proyecto, pasándola del equipo de diseño al de ejecución. En el informe de terminación de proyecto del BR-0234 (Programa de control de inundaciones de Campina) se señala textualmente: ... *[p]ara que o Marco Lógico possa servir como instrumento de apoio na execução, e não apenas como uma ferramenta no planejamento do Projeto, se torna imprescindível sua atualização no início da execução...* (página 24).

## VI. RESULTADOS DE DESARROLLO

- 6.1 La discusión de los resultados de las actividades del Banco durante el período analizado puede hacerse, en principio, a nivel de programa y de proyecto. En cada nivel debería ser posible distinguir entre la generación de productos y la generación de resultados, que es el tema principal de este capítulo.
- 6.2 Sin embargo, a nivel de programa, el relativamente débil proceso de programación del Banco generó pocas metas para el programa en su totalidad, tanto a nivel de productos como de resultados. Por lo tanto, el Banco no ha especificado objetivos mensurables en las áreas de reforma y modernización del Estado y de gestión ambiental y de recursos naturales. La situación es algo diferente en lo que se refiere a la competitividad y para parte del programa en el área social, en donde se anuncian metas de resultado para mejorar la competitividad mediante la reducción del *custo Brasil* (costo Brasil) y para aumentar la eficiencia en la prestación y la eficacia de los servicios sociales. El *custo Brasil* nunca se cuantificó en ningún documento del Banco, pese a que se hicieron continuas referencias al concepto. Por consiguiente, los resultados en este aspecto no pueden determinarse, aunque otra medida de competitividad, la clasificación de Brasil según el índice anual de competitividad del Foro Económico Mundial, no refleja ninguna variación significativa en el período del programa evaluado<sup>52</sup>.
- 6.3 En cuanto al otro objetivo principal a nivel de programa, es decir, el mejoramiento de los servicios sociales, también es difícil obtener datos cuantitativos porque los objetivos de eficiencia de la prestación y la eficacia de los mismos nunca se definieron ni midieron. Sin embargo, un análisis de los proyectos sobre protección social y, en menor grado, salud y educación, halló datos cualitativos razonables que demuestran que las actividades del Banco pueden haber ayudado a sentar las bases para mejorar en el futuro la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales y sus transferencias. Por ejemplo, el Banco, en su búsqueda por una política social efectiva, ayudó a demostrar la viabilidad y los posibles beneficios de la focalización.
- 6.4 La falta de datos sobre resultados a nivel de programa hace que se deba recurrir a los proyectos para obtener datos sobre la evaluación de los resultados. En el

---

<sup>52</sup> Véase [www.maaw.info/worldcompetitivenessreports](http://www.maaw.info/worldcompetitivenessreports).

Anexo 1 se discuten los (posibles) resultados de proyectos en doce sectores y bajo cuatro ámbitos programáticos, los cuales están sujetos a limitaciones tales como la de evaluabilidad y la del perfil de madurez de la cartera. El anexo es un resumen del análisis que OVE realizó a nivel de proyecto, resultados de visitas de campo y documentos de antecedentes encomendados. El objetivo del presente capítulo no es hacer un nuevo resumen, sino exponer los temas que se derivan de la evaluación y que aparentemente afectan las posibilidades de alcanzar los efectos de desarrollo previstos.

- 6.5 Resulta apropiado comenzar por señalar que en los doce sectores abordados se obtuvieron importantes productos básicos durante el periodo analizado, en su mayor parte en infraestructura y suministro de bienes de capital, pero también en la balanza de pagos y montos considerables (22% de aprobaciones) destinados a programas de crédito canalizados, pero no evaluados, que son administrados por dos bancos de desarrollo.
- 6.6 Luego, es necesario recordar que en el capítulo anterior se concluyó que hay pocos datos disponibles hasta la fecha para medir el progreso alcanzado por los proyectos en cuanto al logro de resultados de desarrollo. De hecho, este es el primero de cinco temas identificados para tratar de juzgar los logros de la cartera obtenidos hasta la fecha y su trayectoria hacia resultados más definitivos. El análisis de evaluabilidad en el último capítulo y el Anexo 1 señalan que el sistema de seguimiento del Banco no proporciona datos de resultados para la mayoría de los proyectos, lo cual quiere decir que la Administración no puede saber dónde está el Banco con respecto al objetivo declarado de su función. Esto también significa que el Banco carece de información vital sobre la evaluación de riesgos<sup>53</sup>.
- 6.7 El segundo tema que surge de la evaluación tiene que ver con la sostenibilidad y la gestión de los diferentes riesgos que están potencialmente relacionados con las inversiones del Banco. En la mayoría de los sectores, la evaluación encontró riesgos considerables relacionados con aspectos de la sostenibilidad de los flujos de beneficios a lo largo del tiempo. En transporte, por ejemplo, los riesgos principales se relacionan con el financiamiento para el mantenimiento de carreteras y sistemas de administración sostenibles, la falta de una definición regulatoria y la participación limitada del sector privado. En energía, los riesgos tienen que ver con cambios en las condiciones de mercado y el marco regulatorio, pero también pueden relacionarse con decisiones tomadas por el Banco durante el análisis de debida diligencia de posibles operaciones.

---

<sup>53</sup> Del Anexo 1 y el ejercicio de evaluabilidad que se realizó para este informe se derivan datos parciales a nivel de resultados que están disponibles gracias al sistema de seguimiento del Banco y otras fuentes. También se dispone de datos de desarrollo por sector, en el caso de las operaciones BR-0360 (el préstamo en apoyo de reformas de política en materia de protección social), BR-0177 (PROARES), BR-0202 (PRODETUR I), BR-0171 y BR-0193 (PNAFE y *Receita federal*, en los que el *ajuste fiscal* es el resultado promovido por las mejoras apoyadas por el proyecto en la recaudación de ingresos fiscales), BR-0182 (*Favela Bairro* – Programa de saneamiento urbano de Rio de Janeiro) y BR-0288 (INTERLEGIS).

- 6.8 En salud, los riesgos están vinculados a la sostenibilidad de las inversiones, dado que son bastante elevados los costos de mantenimiento asociados con las compras de bienes de equipo financiadas por el Banco. Asimismo, a nivel de políticas, han habido fallas en la creación de soluciones realistas y sostenibles para el financiamiento de la salud. En educación, los riesgos están relacionados con la ejecución de los proyectos, todos los cuales registran problemas de desembolso. A su vez, esto se relaciona con el riesgo de que el modelo formulado por el gobierno federal de Brasil con asistencia del Banco no previera deficiencias que contribuyen a la renuencia de los gobiernos estatales a adoptar el nuevo enfoque en forma completa.
- 6.9 En desarrollo urbano, los principales riesgos se derivan de la extrapolación de modelos que aparentemente funcionan en un contexto pero no en otros, lo cual apunta a la necesidad de un seguimiento y una evaluación como base para que los proyectos puedan replicarse según la información recogida. En protección social, el riesgo es que lo que parece funcionar (según los aportes del BID en términos de diseño de soluciones focalizadas) puede que no se incorpore a la política nacional para abordar la problemática de la persistente desigualdad. En materia de descontaminación del agua y control de la contaminación, para concluir con esta lista no exhaustiva, los riesgos están relacionados con la sostenibilidad del financiamiento para mantenimiento y con soluciones a los problemas de aplicación y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.
- 6.10 El tercer tema tiene que ver con los déficit de conocimientos y la relativa falta de análisis económicos y sectoriales. La evaluación muestra que los aportes analíticos del Banco en la modalidad que hemos denominado de Tipo 1 fueron pocos durante el período analizado, lo cual crea un déficit de conocimientos (por ejemplo en materia de vivienda, mercado crediticio y transporte) relacionado con los marcos de política que determinan las perspectivas de inversiones financiadas por el Banco. Las medidas correctivas para informar a la Administración de los riesgos de sostenibilidad mencionados anteriormente requieren aportes prioritarios en la modalidad de Tipo 1, los cuales son diseñados específicamente para abordar asuntos que deben solucionar los proyectos financiados por el Banco. Luego, los aportes de Tipo 1 deberían usarse en el diálogo con Brasil. Esto fue lo que se hizo en educación secundaria, pero no aparentemente lo que ocurrió en energía, que fue el sector en el que el Banco Mundial solidificó su presencia en 2003 durante el diálogo con las autoridades.
- 6.11 Según corresponda, los aportes en la modalidad de Tipo 1 deben complementarse con actividades en las modalidades de Tipo 2 y 3 (definidas en el Capítulo III) con el fin de diseñar proyectos viables. Por ejemplo, las demoras en la ejecución que afectaron a los proyectos en educación secundaria pueden indicar que éstos no se diseñaron para hacer frente a las complejidades de las reformas propuestas.
- 6.12 El cuarto tema que incide en las posibilidades de alcanzar resultados se relaciona con la posibilidad de replicar proyectos, que es una función importante del Banco en un país federal grande como Brasil. La evaluación detectó una falla recurrente

para evaluar y explicitar, a nivel de proyecto, las lecciones anteriores. Como se señala en el Anexo 1 y se muestra claramente en el caso de desarrollo urbano, transporte y descontaminación del agua, esto limita que en Brasil se repliquen proyectos según las lecciones provistas por experiencias anteriores.

- 6.13 El quinto tema es el de la implementación, dado que una rápida implementación es una dimensión potencial de valor agregado del Banco. La evaluación de la ejecución de proyectos que se presenta en el Capítulo IV y el Anexo 1 identifica la necesidad de encontrar una solución a los problemas de desembolso y las restricciones de la capacidad institucional. Sin embargo, la frecuencia con que ocurrieron las demoras en la implementación, según se señala en este informe, plantea la duda (que no se analiza en este trabajo) de si los problemas relacionados con el diseño de proyectos también tienen algún tipo de efecto.
- 6.14 Del análisis que se realiza en este informe se puede concluir, entonces, que las cinco áreas de las cuales el Banco no se ocupa en forma completa influyen en las posibilidades de obtener resultados de desarrollo. Dichas áreas son el seguimiento de resultados durante y después del ciclo del proyecto, la gestión de riesgos relacionados con las diferentes dimensiones de la sostenibilidad, el desarrollo de conocimientos sectoriales y la participación en el diálogo de políticas, la formación de bases de conocimientos para replicar proyectos exitosos y la necesidad de mejorar la implementación. Para mayores detalles, véase el Anexo 1.

## **VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 7.1 El programa de país de Brasil se prepara en un entorno único dentro del Banco. Las autoridades brasileñas articulan un plan multianual detallado que establece los parámetros para la asistencia que brinda el BID. En este sentido, el Banco claramente se atiene a las prioridades, pero tiene la ventaja de trabajar en un contexto de planificación en el que el sentido de pertenencia y las prioridades establecidas por el gobierno son axiomáticos. El desafío que enfrenta el Banco es saber cómo organizar un programa de trabajo en una situación de espacio fiscal limitado y cómo aumentar al máximo el valor agregado. Los párrafos a continuación tienen por objeto brindar conclusiones sobre algunas dimensiones del valor agregado, entre las que se incluyen la orientación operativa del Banco; su capacidad para responder a las necesidades del prestatario; los elementos intangibles con los que cuenta (es decir, conocimientos, capacidad técnica y normas inherentes a sus productos y las externalidades que puedan relacionarse con su presencia); y los resultados de desarrollo que ayuda a generar.
- 7.2 El enfoque práctico y orientado a proyectos del Banco constituye una importante y potencial fuente de valor agregado. El BID influye en las propuestas iniciales de proyectos que presenta Brasil y ayuda a darles forma. Asimismo desempeña un papel importante en términos de respaldo político que facilita la implementación de reformas. Los datos sobre resultados o *productos* generados por la cartera de

proyectos durante el período evaluado son claramente favorables, en la medida en que esto se puede observar hasta hoy.

- 7.3 Por otra parte, la evaluación y la ampliación (*scaling up*) no están recibiendo toda la atención que merecen. El avance alcanzado en cuanto al logro de los *resultados* previstos en los proyectos no se ha demostrado completamente ya que no se han realizado esfuerzos más integrales para hacer un seguimiento de los resultados. Respecto al desafío que plantea la ampliación, la evaluación indica que el Banco está presente en varios sectores importantes con numerosos préstamos sin que se busque, en forma premeditada, lograr sinergias y un impacto mayor que el de la suma de las partes.
- 7.4 Otra fuente de valor, la capacidad de responder a las necesidades del país, merece altas calificaciones en algunos aspectos, por ejemplo, la respuesta ante la crisis de la cuenta de capital a finales de los años noventa que se discute en este informe, que, sin embargo, se logró con el resultado de una mayor exposición crediticia y un menor margen de maniobra en la actualidad; el cambio a financiamiento subnacional en el tercer ciclo de programación en respuesta a las oportunidades y necesidades percibidas en ese nivel; la iniciativa para idear operaciones de proyección nacional que llegaran a prestatarios dispersos en diferentes partes del país; y la atención prestada a la protección social, el sector de energía y otras prioridades del país que se tratan en este informe. Al mismo tiempo, la evaluación identificó los procesos y procedimientos del Banco, la eficiencia de la ejecución y la flexibilidad en el financiamiento como elementos en los que se puede mejorar la capacidad de respuesta. En este contexto, se deben destacar los instrumentos disponibles para las intervenciones en Brasil, considerándose en este informe que se deben explorar alternativas programáticas con respecto al financiamiento tradicional basado en proyectos.
- 7.5 Una tercera fuente de valor, que es la de los elementos intangibles, incluye los aportes de conocimientos por parte del Banco, los cuales se discuten en este informe. Se considera que en algunos aspectos coinciden con el nivel de metas fijado y en otros no y, además, que la presencia limitada del Banco en el análisis y el diálogo de políticas puede reducir sus opciones y perjudicar su efectividad en sectores clave en los que ha invertido<sup>54</sup>.
- 7.6 La cuarta fuente de valor, los resultados de desarrollo, es, según los hallazgos del presente informe, más difícil de documentar, aunque en la evaluación se observaron logros en más de un aspecto<sup>55</sup>. La situación con respecto a la desigualdad y el crecimiento (elementos del objetivo enunciado del Banco) no mejoró en el período analizado pero la incidencia de la pobreza disminuyó (Capítulo II). En los sectores sociales, el Banco apoyó una cartera considerable y, en ciertos aspectos, innovadora y participó activamente en infraestructura económica mediante préstamos al sector

---

<sup>54</sup> Esto se reconoce en la lista de lecciones aprendidas que entregó la Región I y se reproduce en el Anexo 8.

<sup>55</sup> Véanse el resumen ejecutivo del presente informe y el Anexo 1.

público y el apalancamiento de su Departamento del Sector Privado. Participó en la canalización de créditos en beneficio de compañías elegibles y apoyó mejoras en la administración fiscal, la cobertura de servicios de agua y saneamiento, el control de la contaminación y drenaje, y la diversificación de la economía de la zona nordeste por medio del turismo y de iniciativas para promover el desarrollo sostenible. El Banco debe mejorar el seguimiento de los avances que se registren hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo a medida que se van realizando los proyectos, según se reconoce en la lista de lecciones aprendidas de la Región I, que aparece en el Anexo 7. Asimismo debe analizar y fortalecer la gestión de riesgos para mejorar los antecedentes que el Banco tiene sobre la ejecución de proyectos.

7.7 A fin de fortalecer el programa en Brasil a continuación se presentan cinco recomendaciones:

**En primer lugar**, el Banco y Brasil deberían establecer claramente los parámetros de su relación de trabajo de aquí en más. En la próxima estrategia de país, la Administración debería reflexionar sobre la ventaja comparativa de la institución y cómo puede maximizar su valor agregado a la luz de desafíos concretos de desarrollo. Asimismo, la próxima estrategia de país debería clarificar las expectativas que tiene Brasil con respecto al Banco, incluido, entre otros aspectos, si Brasil considera útil que el Banco formule objetivos de desarrollo a nivel de su estrategia de país. Si existen objetivos a nivel de programa, deberían estar acompañados de indicadores, puntos de referencia básicos y objetivos de mejoras.

**Segundo**, si la forma principal de interacción entre el Banco y Brasil sigue siendo a través de proyectos específicos, es imperativo que los proyectos mejoren su evaluabilidad, particularmente durante la ejecución. Al diseñar sus proyectos, el Banco ha centrado atención en los resultados de las operaciones, pero tanto el BID como muchas de las agencias involucradas necesitan mejores sistemas de seguimiento de los resultados. Se deberá, además, mejorar ciertos aspectos de la supervisión de proyectos (Recuadro 4.2).

**Tercero**, el Banco debería aumentar el trabajo analítico y de diagnóstico sobre los problemas que se trata de solucionar en proyectos individuales o grupos de proyectos. Se espera que el aumento del trabajo analítico permitirá obtener resultados que vayan más allá de los proyectos individuales y asimismo facilitará la réplica de los proyectos donde sea necesario. Un valor potencial clave del BID en un país grande y federal como Brasil se deriva de la creación y promoción de intervenciones que puedan replicarse en otras partes del país.

**Cuarto**, es necesario hacer un análisis más minucioso de los costos de transacción asociados con los proyectos del Banco en Brasil. Se debería mejorar el desempeño en materia de preparación y ejecución de proyectos. La Administración debería formular propuestas concretas, idealmente con objetivos de desempeño para la cartera en general.

**Quinto**, el Banco debería explorar alternativas al financiamiento tradicional de proyectos, con el fin de mejorar el logro de resultados, intensificar el diálogo de políticas y reducir los costos de transacción. En el pasado, el financiamiento al BNDES proporcionó un producto

de bajo costo operativo, pero la falta de una evaluación sólida limitó las pruebas de los resultados. Los productos programáticos de préstamos a nivel sectorial se han usado mucho en Brasil, pero como el BID todavía no cuenta con un instrumento de ese tipo, los futuros programas de préstamo deberían considerar el uso de los instrumentos flexibles de financiamiento recientemente aprobados como posible mecanismo para lograr agilidad, sumada a una evaluación y diálogos de política más profundos.



## ANÁLISIS DETALLADO DE LOS RESULTADOS

Este anexo tiene por objeto evaluar los resultados del programa del Banco en las cuatro áreas estratégicas de acción enunciadas, es decir, competitividad y crecimiento, desarrollo social, reforma y modernización del Estado y gestión de recursos naturales, aspectos ambientales y desarrollo sostenible. El método consiste en evaluar proyectos clave en su contexto sectorial en evolución y determinar —dentro de los límites de la evaluabilidad y el perfil de madurez de los proyectos— hasta qué punto han logrado, o están en camino de lograr, los objetivos de desarrollo previstos. El análisis, por lo tanto, está orientado hacia los *resultados* en el contexto sectorial correspondiente de los proyectos estudiados. Si bien en muchas ocasiones se reconocen los *productos*, este anexo se concentra sobre los *resultados* y las posibilidades de alcanzarlos.

### A. Competitividad y crecimiento

#### 1. Programas de crédito

A juzgar por el tamaño del aporte financiero del Banco, el crédito a la micro, pequeña y mediana empresa constituyó el rubro de inversión más importante en la categoría programática de “competitividad y crecimiento” y del programa total de Brasil en el período 1993-2003. El propósito de los seis préstamos realizados en esta área, por un monto total comprometido de US\$3.700 millones por parte del Banco (Cuadro A.1), era “desarrollar y modernizar el sector productivo de Brasil” al brindar acceso al crédito a mediano y largo plazo al segmento de compañías identificado. Cuatro de los préstamos se otorgaron al BNDES y dos, que no se han empezado a desembolsar todavía, al Banco do Nordeste<sup>56</sup>.

La capacidad que tiene el sistema financiero de Brasil para apoyar las actividades productivas y el crecimiento se ve limitada por la falta de financiamiento a largo plazo en el sistema, en un entorno de altas tasas de interés en el que el crédito al sector privado debe competir con las necesidades de fondos del sector público. El sistema de regulación financiera ha evolucionado en los últimos años pero sigue limitando la intermediación debido a cambios en los controles de prudencia bancaria y las leyes tributarias, sumados a la debilidad de los derechos de los acreedores, las restricciones en los tipos de productos que pueden ofrecer los diferentes intermediarios, las asimetrías en la información por la falta de vinculación entre los sistemas de información crediticia, y los mecanismos legales que afectan el cumplimiento.

---

<sup>56</sup> Los préstamos otorgados al Banco do Nordeste (BN) para los que todavía no se tienen resultados son el BR-0270 (2001) para pequeñas y medianas empresas y el BR-0301 (2002) para las microfinanzas. Los préstamos se suscribieron en julio de 2003, tras suscitarse demoras cuando se planteó la posibilidad de anular el BR-0270. El proyecto de préstamo BR-0270, bajo el cual operaría el BN, en contra de su preferencia, como institución secundaria, compite con el financiamiento que el BID le brinda al BNDES, mientras que el BN actúa como uno de los intermediarios de primer nivel en los créditos a compañías en el nordeste. El BR-0301, en cambio, está destinado a proporcionar recursos y asistencia técnica al programa *CrediAmigo* del BN, que también es beneficiario de un préstamo del Banco Mundial.

to de contratos, que, según se señala en la literatura especializada, constituye un factor determinante del nivel de crédito privado en la economía<sup>57</sup>.

En este contexto, el plazo de vencimiento promedio de los préstamos al sector privado (sin contar los instrumentos a corto plazo como deuda de tarjetas de crédito) siguió siendo corto y en realidad se redujo en los últimos años; los márgenes de intermediación financiera siguieron siendo altos y el total del crédito al sector privado como porcentaje del PIB permaneció constante en el mejor de los casos, mientras que aumentaban los créditos canalizados como porcentaje del PIB y el crédito total en el sistema (Anexo 3). Además, en general, el crédito para la micro, pequeña y mediana empresa siguió siendo bajo en relación con las “necesidades” y la capacidad de crecimiento del sector, lo cual justificó ampliamente la participación del Banco ante la falta de una respuesta apropiada del mercado para ese tipo de empresas. El mercado de crédito a largo plazo en Brasil está concentrado, recayendo en el BNDES la responsabilidad principal de tratar de atender esa demanda. El crédito a las pequeñas y medianas empresas (que muchas veces ya operan en el sector formal) es reducido debido a la falta de garantías e historial de crédito. Con frecuencia, las microempresas también se ven limitadas por el hecho de que operan en el mercado informal y además pueden llegar a carecer de cuentas bancarias, títulos de propiedad y sistemas contables.

El *primero* de los cuatro préstamos otorgados al BNDES (BR-0155, 1995, que se rigió por procedimientos de ejecución similares a los que se adoptaron para el proyecto anterior, BR-0172, aprobado en 1990) se desembolsó en cuestión de meses, operó completamente a través de intermediarios financieros (noventa aproximadamente) y generó más de 1.000 préstamos a subprestatarios. El *segundo* y el *tercer* préstamos (BR-0277, 1998, y BR-0310, 1999) tenían por objeto asegurar la “continuidad del acceso al financiamiento a un grupo de empresas relativamente pequeñas durante un período de turbulencia financiera”. El BR-0277 operó a través de 107 intermediarios financieros y benefició a 25.675 compañías, según datos del BNDES, mientras que el BR-0310 (el préstamo de emergencia que se menciona en el Capítulo IV) brindó financiamiento a 12.143 empresas con préstamos de monto promedio equivalente a US\$98.000, según el informe de terminación de proyecto. El *cuarto* préstamo que se otorgó al BNDES (BR-0331, 2001) para micro, pequeñas y medianas empresas adoptó el modelo de préstamos anteriores y para finales de 2003 se había desembolsado en un 80%.

Los resultados de desarrollo generados por esos préstamos no pueden determinarse en este momento. En primer lugar, el procesamiento de préstamos del BNDES se centra principalmente en la fase de otorgamiento y desembolso de préstamos. Segundo, el BNDES no evalúa los posibles impactos de los préstamos. Tercero, los informes de terminación de proyec-

---

<sup>57</sup> Para un análisis general del sector bancario y financiero, véanse la edición de junio de 2003 de *Valor Financeiro* ([www.valoronline.com.br](http://www.valoronline.com.br)), y Banco Mundial, *Brazil: Access to financial services*, borrador, junio de 2003. En cuanto al papel que desempeña el sistema judicial, A. Castelar Pinheiro y C. Cabral señalan que los estados brasileños que cuentan con un sistema judicial más eficiente registran niveles más elevados de crédito privado en relación con su PIB que otros estados. Véase la publicación de los autores *Credit markets in Brazil: the role of judicial enforcement and other institutions*, BNDES, 1999.

tos que ha realizado el Banco no son analíticos. Cuarto, no existen evidencias de que el Banco haya realizado un análisis de la efectividad de los proyectos terminados para extraer lecciones que puedan utilizarse en la elaboración de programas de seguimiento. Los programas de crédito ayudaron a atraer la participación de cientos de intermediarios financieros comerciales, lo cual contribuyó de alguna manera a profundizar el financiamiento a tasas preferenciales del BNDES. Estos programas pueden replicarse sólo si existe una continuidad de programas canalizados.

Una importante iniciativa de seguimiento emprendida por el Banco (a través de la Representación) refleja los posibles efectos que pueden producirse en las compañías, entre ellos, el aumento en las ventas ocasionado en buena parte, según los propietarios, por el financiamiento recibido en el marco de los programas. La encuesta destacó el aumento del empleo, principalmente en empresas medianas que hicieron nuevas inversiones y crearon nuevos negocios, con mucha más frecuencia en el sector comercial que en la actividad “industrial” (Anexo 3). Lamentablemente, no se especifican los puntos de referencia que se utilizan para medir los efectos del programa.

La iniciativa de seguimiento, si bien es un buen comienzo, no proporciona mayor información sobre los efectos a más largo plazo, incluidos aspectos como la durabilidad de los beneficios, cambios en la capacidad de adaptación de las compañías en casos de presión competitiva y efectos de la productividad y de la interacción entre sectores. Tampoco ofrece una orientación sobre las diferencias entre los enfoques necesarios para alcanzar la efectividad en la microempresa, distinguiéndola de la pequeña y mediana empresa. Los datos publicados plantean ciertas dudas sobre si los programas de crédito están desarrollando y modernizando el sector productivo de Brasil de conformidad con lo que se propone en los documentos de préstamo. Por ejemplo, las estadísticas del SEBRAE reflejan una disminución en la participación de la micro, pequeña y mediana empresa en el valor de las exportaciones brasileñas entre 1990 y 2000<sup>58</sup>, en tanto que las publicaciones académicas sobre crecimiento sugieren que el crecimiento de la productividad en Brasil ha estado más concentrado en compañías más grandes (y más nuevas) que en el segmento de la pequeña y mediana empresa<sup>59</sup>. Asimismo, las clasificaciones internacionales de competitividad de Brasil no han mejorado desde mediados de los años noventa<sup>60</sup>.

Para concluir, el Banco compromete, en los programas de crédito, una gran cantidad de recursos a líneas globales de crédito que incluyen un componente de apoyo a la balanza de pagos; que no están sujetas a evaluación; que se ofrecen sin establecer un programa de posibles medidas para promover la intermediación financiera en beneficio del grupo de micro, pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, la creación de un sistema de información crediticia para ese tipo de compañías); y que parecen favorecer a las empresas más grandes en lugar de las micro y pequeñas empresas (según el tamaño promedio de préstamos que se menciona anteriormente) sin explicar (en los documentos de préstamo) cuál es el propósito.

---

<sup>58</sup> [http://www.sebrae.com.br/br/ued/mpe\\_exporta.htm](http://www.sebrae.com.br/br/ued/mpe_exporta.htm)

<sup>59</sup> A. Castelar Pinheiro et al., *Brazilian economic growth 1900-2000: lessons and policy implications*, BNDES, 2001.

<sup>60</sup> Véanse los datos del Foro Económico Mundial en [www.maaw.info/worldcompetitivenessreports](http://www.maaw.info/worldcompetitivenessreports).

Los indicadores de seguimiento para los resultados de proyectos no están disponibles, ni tampoco se hicieron esfuerzos para comparar la efectividad de los préstamos otorgados a microempresas con la de los concedidos a pequeñas y medianas empresas.

## 2. Transporte

El transporte vial es el modo de transporte más importante y más utilizado en Brasil. El 60% de la carga comercial y 90% del tráfico de pasajeros utiliza un sistema vial que básicamente se construyó en los años sesenta y setenta y que exhibe indicadores de calidad bajos y en deterioro en comparación con los niveles internacionales y latinoamericanos. En 2003, la encuesta anual de carreteras realizada por la *Confederação Nacional do Transporte* (CNT) determinó que el 83% de los 48.000 km de carreteras públicas estatales y federales administrados por el sector público, incluidos en la encuesta, se encontraba de muy a severamente por debajo de la norma y deteriorados.

El sistema vial no está recibiendo las inversiones y el mantenimiento necesarios para hacer frente al tráfico y al aumento en la adquisición de vehículos en Brasil<sup>61</sup>. Entre las razones al respecto se pueden mencionar la falta de fondos destinados exclusivamente a carreteras y una fuerte restricción presupuestaria en el marco del ajuste fiscal<sup>62</sup>. A nivel federal, el porcentaje más elevado de gastos de capital en el presupuesto del Ministerio de Transporte en comparación con el gasto recurrente del Ministerio de Salud, por ejemplo, hace que el primero de dichos ministerios sea objeto de recortes cuando surge la necesidad, y de incrementos repentinos de financiamiento al cierre del ejercicio, cuando se liberan los recursos y las autoridades en materia de presupuesto ven con mayor claridad qué fondos están disponibles en relación con las necesidades<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> M. Fay, *Financing the future: infrastructure needs in Latin America, 2000-2005*, documento de trabajo del Banco Mundial 2545, 2001, en el que se señala que Brasil y América Latina cuentan con menos redes viales que otros países de ingreso similar.

<sup>62</sup> Desde los años cincuenta el *Fundo Rodoviário Nacional* (FRN) financiaba la construcción y el mantenimiento de redes viales con fondos provenientes del impuesto al combustible y lubricantes. En los años ochenta, el gobierno federal empezó a usar el FRN para cubrir otros gastos, hasta que en 1988 la nueva Constitución lo eliminó y transfirió a los estados y municipios de manera desvinculada los impuestos y las comisiones que anteriormente se asignaban al FRN. El sistema vial en ese entonces, cuando los pavimentos empezaron a requerir inversiones para obras de reparación y rehabilitación, empezó a depender de asignaciones presupuestarias, que en general no han sido suficientes y han variado de año en año. En 2001 se empezó a gravar el combustible con el impuesto *Contribuição de intervenção no domínio econômico* (CIDE). Parte de los fondos procedentes del impuesto se asignaron al financiamiento de la infraestructura de transporte. El porcentaje asignado a ese rubro ha ido disminuyendo desde entonces y, en todo caso, el gasto a partir de esta fuente está restringido por el límite impuesto en materia de gasto en función de la meta de superávit primario.

<sup>63</sup> En el Informe no. 22870-BR, 2001, del Banco Mundial, *Brazil-Planning for performance in the federal government: review of pluriannual planning*, se señala que los programas de transporte se ven mucho más afectados por el ajuste anual del gasto que los programas sociales, aún cuando las actividades en cuestión se definan como estratégicas en el PPA. En dicho informe se señala asimismo (página 18) que en el decreto de ejecución presupuestaria de 2000 el nivel de gasto del Ministerio de Salud en 2000 fue equivalente a 98% del nivel autorizado en el presupuesto, frente a 51% para el Ministerio de Transporte.

**Carreteras federales y estatales:** A mediados de los años noventa, el gobierno federal y algunos estados emprendieron un programa de rehabilitación vial y transferencia de infraestructura pública a concesionarios privados, en virtud de una Ley de Concesiones modificada, con miras a responder a las necesidades de inversión en transporte sin aumentar el déficit fiscal. El gobierno federal, además, inició un programa para transferir la responsabilidad de administrar grandes secciones de carreteras viales a los estados. Estos dos procesos sentaron las bases para la aprobación de 18 operaciones del BID por un total de US\$2.850 millones entre 1993 y 2003.

Doce de los 18 préstamos fueron operaciones en el sector público (cuatro en carreteras federales, seis en carreteras estatales y dos en transporte urbano, analizadas por separado más adelante) y seis fueron carreteras de peaje con intermediación del PRI (Cuadro A.1)<sup>64</sup>. Los proyectos a nivel federal buscaban recuperar, ensanchar y mejorar grandes secciones de carreteras y puentes existentes, emprender la construcción de nuevas carreteras y túneles, preparar la coyuntura para posibles concesiones y apoyar el fortalecimiento institucional de los organismos ejecutores mediante la asistencia técnica y la capacitación. Los proyectos a nivel estatal tenían como propósito rehabilitar, mejorar y mantener las carreteras existentes al tiempo que se fortalecían la capacidad institucional de las juntas administrativas de carreteras estatales.

La ejecución de proyectos a nivel federal y estatal se vio afectada por la escasez de fondos de contrapartida y por un avance más lento de lo previsto en la adjudicación de concesiones y la transferencia de las responsabilidades viales a los estados. Asimismo se suspendieron concesiones aprobadas ya que se volvían inciertas la conveniencia y la viabilidad de las mismas por cuestiones técnicas y jurídicas en un entorno político cambiante. Vincular el mejoramiento y el mantenimiento viales a las concesiones de peaje no es una opción posible para grandes segmentos de la red vial, pero puede funcionar en circunstancias concretas en que exista un marco regulatorio que pueda adaptarse a condiciones que cambian con mucha rapidez, como, por ejemplo, cuando cambia el escenario político<sup>65</sup>. Los datos señalan que es posible que el Banco haya subestimado las dificultades políticas y prácticas relacionadas con el otorgamiento de concesiones que asumirían la labor de mantenimiento.

Por ejemplo, la segunda fase del proyecto de la Rodovia Fernão Dias (BR-0216, 1996) para establecer un corredor vial entre Brasil y el MERCOSUR tenía componentes programáticos en estado avanzado, con casi 90% de las obras físicas listas en septiembre de 2002, hasta que el proyecto se detuvo por restricciones de financiamiento. Las obras de pavimentación comenzaron a sustituir los componentes de seguridad peatonal y señalización, y se suspendió el acuerdo de concesión. En 2003 y 2004, el proyecto careció de presupuesto asignado, a raíz de una revisión de políticas y prioridades que paralizó la ejecución de los trabajos bajo responsabilidad del BID.

---

<sup>64</sup> Por limitaciones de espacio no es posible hacer un análisis completo de los 18 proyectos en este informe. Para mayores detalles, véanse los documentos de referencia elaborados por M. P. Iannariello y I. M. de Oliveira Lima que se enumeran en el Anexo 6.

<sup>65</sup> Banco Mundial/DEO, *Project performance assessment report (Loan 3547S-BR, Sta. Catarina State Highway Management Project)* y *Review of highway concession program*, 2002, páginas 2 y 20.

Un tema fundamental que afecta la implementación es la insuficiencia de financiamiento de contrapartida a nivel estatal y local, según lo indica la clasificación de “en alerta” vinculada al financiamiento de operaciones tales como la BR-0278 (1999, Bahia II), la BR-0251 (1997, Rio Grande do Sul) y la BR-0253 (1997, Ceará II), lo cual sugiere que la capacidad financiera local debe ser considerada con mucha cautela en la etapa de definición de proyectos. Otros asuntos por resolver que surgen del análisis de los proyectos tienen que ver con la capacidad de administración vial a nivel federal y estatal; retrasos en la creación de estaciones de control de peso en las secciones rehabilitadas de las carreteras, lo cual afecta la durabilidad de las inversiones; y la participación limitada del sector privado.

En términos de productos, los logros en obras físicas en las carreteras federales y estatales son considerables y están relativamente bien documentados en el sistema de seguimiento del Banco y en fuentes gubernamentales<sup>66</sup>. Sin embargo, no se hizo seguimiento a los impactos de desarrollo, ni siquiera cuando se especificaron indicadores en la etapa de diseño y el Banco financió las fases posteriores de un programa. Por consiguiente, dada la falta de datos sobre dichas dimensiones, es muy poco lo que se sabe sobre el logro de los objetivos de desarrollo estipulados en los préstamos (por ejemplo, integración económica, competitividad, reducción de los costos de transporte, seguridad y mejoras ambientales)<sup>67</sup>.

En vista de la magnitud del compromiso financiero del BID al sector de carreteras, sería de esperar que el Banco participe en el continuo debate sobre temas regulatorios y la mediación de la inversión privada bajo los riesgos y las asimetrías propias que caracterizan a las concesiones<sup>68</sup>. Sin embargo, los aportes del Banco al respecto parecen pocos en relación con la magnitud y la experiencia acumulada de sus inversiones en el sector<sup>69</sup>. La institución ha mantenido hasta la fecha un enfoque centrado en la construcción que revela que, si bien la construcción y la rehabilitación de las carreteras se llevan a cabo, las dificultades que se suscitan para establecer sistemas económicamente sostenibles de administración y manteni-

---

<sup>66</sup> Como ejemplo de esto último, la página [www.der.sc.gov.br](http://www.der.sc.gov.br) recoge datos sobre las obras físicas realizadas en los cuatro proyectos viales del BID en el estado de Santa Catarina.

<sup>67</sup> En los ocho proyectos de transporte carretero para los que se formularon marcos de resultados como parte de esta evaluación, se identificaron 50 indicadores de resultados propuestos como parte de la preparación del proyecto. En el sistema de seguimiento del Banco no se registran datos del progreso de dichos indicadores.

<sup>68</sup> Para mayores detalles sobre riesgos y asimetrías, véase J. C. Linhares Pires y F. Giambiagi, *Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil*, BNDES 2000. Cabe notar, asimismo, que en el Ministerio de Transporte se discutió recientemente el diseño de bonos de rendimiento, tema sobre el cual el Banco estaría en posición de proponer métodos y soluciones.

<sup>69</sup> El Banco aportó una serie de proyectos de cooperación técnica en el sector de transporte en Brasil, principalmente entre 1997 y 1998. Dos de los proyectos se destinaron a la creación de programas de concesiones en los estados de São Paulo y Minas Gerais. No existe información sobre los productos o los resultados que ayude a documentar el tema de los aportes y los logros. Con fondos de la operación ATN/IT-7852-BR (2002), el Banco apoya la creación de una unidad sobre el tema de asociaciones público-privadas en el Ministerio de Planificación y Presupuesto. Mediante un *Contrato de restauração e manutenção* (CREMA), el proyecto BR-0195 busca reforzar el mantenimiento y el desempeño de los concesionarios privados.

miento de carreteras pueden poner en peligro el impacto general de las inversiones del Banco.

**Proyectos del PRI:** A través del PRI, el Banco encontró oportunidades de concesiones en algunas zonas metropolitanas e interurbanas que llevaron al financiamiento de seis carreteras de peaje (732 km en total) entre 1996 y 1999<sup>70</sup>. Las obras técnicas y físicas se han culminado en su mayor parte y el aporte del Banco por medio de sus préstamos “A” se ha desembolsado en forma completa. Los proyectos canalizaron fondos de largo plazo de prestamistas internacionales y propiciaron la participación del sector privado en un área clave de la infraestructura económica. Según lo que se puede observar, los proyectos se están desempeñando de manera adecuada y cuentan con una clasificación de riesgo “satisfactoria” en el sistema de seguimiento de las inversiones del PRI, con la excepción de un solo caso que está “en vigilancia” por registrar niveles de tráfico inferiores a los proyectados. Desde 1999 no se han aprobado proyectos de carreteras del PRI en Brasil, como consecuencia de una serie de factores, entre los que se incluyen la dificultad de concebir concesiones, la posible saturación de rutas con la presencia de conductores dispuestos y capaces de asumir el costo de los peajes y la continua incertidumbre en materia de regulación que se percibe y que probablemente repercuta en las decisiones sobre inversiones.

**Transporte urbano:** Tanto al proyecto de transporte urbano para Curitiba (BR-0209, 1995) como al proyecto de la línea ferroviaria suburbana Sur de São Paulo (BR-0163, 1994)<sup>71</sup> se les atribuyen elevados niveles de éxito y reconocimiento. Sin embargo, al analizarse los proyectos (uno de los cuales, Curitiba, es conocido como fuente de inspiración para urbanistas en América Latina y otras regiones), se constató la imposibilidad de realizar una evaluación por la falta de datos sobre los indicadores apropiados. El objetivo de desarrollo de este proyecto era *aumentar la calidad de vida en la ciudad de Curitiba por medio del mejoramiento del transporte público, en particular para los usuarios de zonas de bajos ingresos en las afueras de la ciudad, sin aumentar los costos operativos corrientes ni las tarifas en términos reales*. Según el sistema de seguimiento del Banco y otras fuentes<sup>72</sup>, el proyecto logró con éxito los productos programados, por lo que actualmente se está proponiendo para el mismo una segunda etapa. Sin embargo, si bien en el correspondiente informe de terminación se señala que los objetivos de desarrollo se alcanzaron o están en vías de alcanzarse, es imposible verificarlos debido a la falta de datos sobre los indicadores de resultados acordados. OVE logró verificar el logro de dos de los nueve objetivos de desarrollo estipulados (reducción relativa de los niveles de ruido y de contaminación del aire y aumento del número de pasajeros transportados en autobús).

---

<sup>70</sup> La encuesta de la CNT sobre calidad de carreteras mencionada anteriormente concluyó que las carreteras que operan bajo concesiones vigentes en siete estados están en condiciones muy superiores a las que están en manos del sector público.

<sup>71</sup> En el caso de São Paulo, la línea 5, uno de los componentes del proyecto, ya construido, está operando al 12% de su capacidad debido, en parte, a que la línea 4 del metro —que, desde 1993, se encuentra en negociación para ser financiada por el Banco Mundial— no está funcionando, lo cual interfiere con la integración general del sistema de transporte municipal e intermunicipal, limita el volumen de pasajeros y compromete la viabilidad financiera de la línea financiada por el BID. En este caso, está claro que hubo una falta de coordinación entre los dos organismos.

<sup>72</sup> Documento de antecedentes elaborado por I. M. de Oliveira Lima; véase el Anexo 6.

**Conclusiones:** Las necesidades de inversión en carreteras en Brasil son tales que el Banco no puede ser más que un agente de importancia marginal incluso a nivel de la mayoría de los estados, lo cual señala que la institución debería tratar con cuidado los temas de apalancamiento y la sostenibilidad de arreglos institucionales y financieros de construcción, modernización y mantenimiento. Del análisis de la cartera de proyectos de carreteras se desprende, sin embargo, que se presta poca atención a esos temas estratégicos y que, más bien, gran parte de los esfuerzos se dedican a obras físicas, pero no se hace un seguimiento de los efectos de dichas obras en términos de resultados de desarrollo. Por consiguiente, la evaluación anterior refleja que será necesario adoptar un enfoque orientado hacia los resultados y a una participación más activa ante los desafíos en términos de regulación. En ese caso, y tomando en cuenta las razones que se exponen en el presente informe, el financiamiento de inversiones podría pasar de un enfoque centrado en proyectos a uno programático.

### 3. Energía

A comienzos de la década de los noventa, el sector energético en Brasil atravesaba por una crisis. La deuda de las compañías públicas (de propiedad del gobierno federal y de gobiernos estatales) se situaba en niveles muy elevados, la eficiencia era baja y la calidad de los servicios de distribución había sufrido un deterioro por falta de mantenimiento apropiado<sup>73</sup>. Las inversiones en el sector disminuyeron a casi un tercio de los montos anuales registrados en la década anterior y la construcción de varias plantas hidroeléctricas nuevas se había paralizado por falta de fondos. En 1995, el país emprendió un proceso de reforma en el sector energético con el ánimo de pasar de ser un sector controlado centralmente y de propiedad del gobierno a ser un sistema parcialmente competitivo de propiedad privada con autoridades regulatorias independientes. Si bien el objetivo era aumentar la capacidad de generación y mejorar la eficiencia del sistema energético en general, el marco regulatorio seguía siendo incierto para los inversionistas.

A pesar de que se estaban formulando y llevando a cabo reformas estructurales en dicho sector, se estaba originando una crisis de suministro de electricidad que terminó de desencadenarse en mayo de 2001. La causa directa fue el bajo nivel de agua almacenada en los embalses del país a comienzos de la temporada de sequía, lo que impidió que las plantas generadoras pudieran cubrir el nivel de consumo previsto. Las causas reales, sin embargo, fueron estructurales y estaban relacionadas con el bajo nivel de inversión en el sector.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, el BID no participó en el sector. En 1997 se aprobó el proyecto BR-0275 para interconectar los sistemas eléctricos del norte del país con los del sur, el último préstamo de energía otorgado por el BID al sector público en Brasil hasta la fecha. La preparación de ese préstamo y la del RG-0028 (gasoducto Bolivia-Brasil) fueron el punto de partida para las discusiones con el gobierno en materia de reforma sectorial. A partir de 2000 en el programa general de país del BID se incorporaron préstamos a operadores privados, el número de misiones técnicas aumentó y se estableció un mar-

---

<sup>73</sup> Para la documentación y un análisis pormenorizado de los proyectos financiados por el BID, véase el documento de antecedentes de P. Millán que se elaboró para este informe, el cual aparece en la lista del Anexo 6.



co de referencia para la planificación de operaciones futuras<sup>74</sup>. El Banco ayudó a interpretar la crisis energética de 2001 y a identificar las medidas estructurales necesarias. A finales del período analizado, el BID encomendó una serie de análisis sectoriales de alta calidad, pero fue el Banco Mundial, que tradicionalmente había desempeñado un papel menos preponderante que el BID en el sector energético, quien en 2003 aprobó para Brasil un préstamo de asistencia técnica al sector energético y solidificó su presencia en el diálogo con las autoridades.

Entre 1999 y 2001, el Banco, a través del PRI, aprobó ocho operaciones por un total de US\$487,4 millones (Cuadro A.1)<sup>75</sup>. Los proyectos VBC Energia, S.A. y Light Serviços de Eletricidade (BR-0346 y BR-0350) son operaciones dirigidas a la ampliación y modernización de líneas de transmisión y distribución, diseñadas con garantías frente a la posibilidad de realización de riesgo político. La operación BR-0315 (el proyecto de energía hidroeléctrica Dona Francisca en el río Jacui en Rio Grande do Sul) y la BR-0304 (proyecto de energía hidroeléctrica Cana Brava en el río Tocantins en Goiás) son proyectos de generación eléctrica, plagados de problemas ambientales y de reasentamientos, que dieron inicio a operaciones comerciales dentro del marco de acuerdos de compra de energía<sup>76</sup>. El BR-0316, es decir, el proyecto de Energia Norte (que comprendía la instalación y puesta en funcionamiento de 267 motores diesel de generación de energía con una capacidad total de 125 MW en 82 ciudades aisladas en los estados de Pará, Rondônia y Acre) alcanzó su plena operación comercial en noviembre de 2002, en un entorno de dificultades financieras para la compañía vinculada al proyecto.

La operación BR-0354 (proyecto de cogeneración eléctrica Termobahia) fue parte de un plan estratégico a largo plazo de Petrobras para construir y operar plantas de cogeneración térmica cerca de sus refinerías. El proyecto se habría podido ejecutar con fondos de Petrobras sin la ayuda del BID (la deuda de Petrobras está clasificada como apta para la inversión), pero se aprobó como parte del *Programa Prioritário Térmico* (PPT) que creó el Ministerio de Energía y Minas en 2000 con el fin de mitigar la escasez de energía. El proyecto BR-0361 de generación eléctrica de Termopernambuco, que también forma parte del PPT, recibió recientemente la aprobación de los reguladores para el contrato entre Termopernambuco y sus compradores de energía, pero es posible que no se justifique si no puede cobrar

---

<sup>74</sup> Un objetivo del marco de referencia era evitar discusiones internas prolongadas sobre la elegibilidad de las operaciones propuestas y, por ende, reducir el tiempo de tramitación, según lo había solicitado Brasil. El marco de referencia estableció que el PRI analizaría los proyectos prioritarios de generación y transmisión en los que la participación del sector público era como máximo del 50%, que se crearía una compañía especial para el proyecto, que los contratos de compra de energía serían compatibles con la creación de un mercado competitivo para finales de 2003, y que la participación del BID/PRI produciría efectos de demostración.

<sup>75</sup> Se trata de los préstamos “A” aprobados por el Banco, en tanto que los préstamos “B” alcanzan US\$595,5 millones. El total no incluye los préstamos aprobados que se anularon sin haber realizado ningún desembolso (el proyecto de energía hidroeléctrica Ita de US\$75 millones y la planta térmica de gas Uruguaiana de US\$75 millones). Cabe notar que en 2002 no se aprobaron proyectos del PRI para Brasil, pero en octubre de 2003 se aprobó el proyecto de Novatrans Energia (BR-0398, que no se incluye en este análisis).

<sup>76</sup> El tema de los reasentamientos en el caso del proyecto de Cana Brava fue objeto de una investigación a cargo del Mecanismo de Investigación Independiente del Banco a principios de 2004.

las tarifas elevadas que se necesitan para su viabilidad financiera<sup>77</sup>. Por último, el proyecto RG-0054 de interconexión eléctrica entre Argentina y Brasil comprendía la construcción de una segunda línea de transmisión entre la provincia de Corrientes y el estado de Santa Catarina. Tras declararse proyecto de emergencia por el efecto que podía tener en la disminución de la crisis de suministro, la línea comenzó a operar comercialmente en agosto de 2002, después que la crisis se resolvió. El proyecto se ha visto afectado por la suspensión del pago de los acuerdos de venta de energía, solicitada por el estado de Paraná.

Según se reporta, los efectos de las dos operaciones con garantía para las compañías de distribución eléctrica fueron positivos en un contexto en el que se reconocieron mejoras en la calidad de los servicios. Por otra parte, si bien ya están en funcionamiento, las plantas hidroeléctricas de Dona Francisca y Cana Brava están teniendo dificultades para operar en la actual coyuntura de excedente de energía del país. La planta de Termobahia se cerró en abril 2003, cuando Petrobras se dio cuenta de que ahora conviene más comprar electricidad de la red que operar su propia planta de cogeneración. La planta de Termopernambuco (parte de una estrategia de Iberdrola Energía para suministrar energía térmica a dos compañías de distribución que controlaba) está viendo que sus posibilidades pueden verse afectadas por las razones anteriormente citadas. Las condiciones cambiaron lo suficiente respecto de los escenarios previstos en el análisis de debida diligencia como para afectar las perspectivas actuales de las inversiones realizadas. Sin embargo, se prevé que en el futuro cercano el excedente en la oferta de electricidad desaparecerá.

La efectividad en el desarrollo de los préstamos en el sector energético en los cuales el PRI actuó como intermediario no pueden evaluarse porque no existen indicadores que midan el impacto de los proyectos. Sin embargo, puede decirse que el Banco, a través de PRI, ha respondido ante la crisis de suministro de 2001 mediante el financiamiento de un número de proyectos destinados a aumentar la capacidad de generación y a mejorar el crédito, lo cual atrajo a fondos privados<sup>78</sup>. La falta de financiamiento de largo plazo en los mercados financieros en condiciones normales implica, en principio, que existiría una “adicionalidad” vinculada al financiamiento o garantías del PRI para el caso de proyectos que no se habrían llevado a cabo sin dicho apoyo. Una cuestión a considerarse en forma separada es el monto del financiamiento necesario a largo plazo y, por consiguiente, el tamaño del préstamo “A” del BID/PRI. Este tema no se analiza de manera adecuada en los documentos de préstamo.

---

<sup>77</sup> Las demoras en la elaboración de proyectos de generación térmica del PPT, ocasionadas en parte por la falta de financiamiento adecuado y por una temporada seca fuera de lo normal, obligaron al gobierno a mediados de 2001 a adoptar medidas para reducir la demanda del consumo eléctrico mediante un plan de racionamiento que incluyó una solicitud dirigida a todos los consumidores para reducir el consumo en un 20% para evitar multas y la desconexión del servicio por lapsos limitados. La consiguiente reducción de la demanda, aunada al futuro aumento de la capacidad, produjo un excedente en la capacidad de generación y una reducción de los precios.

<sup>78</sup> El BNDES es la fuente principal de financiamiento a largo plazo para los proyectos de electricidad del sector privado en Brasil. Se trata de una fuente atractiva porque sus fondos están denominados en moneda local (que es la moneda en la que se generan los ingresos de los proyectos) y, por lo tanto, no están expuestos al riesgo cambiario. Por consiguiente, los inversionistas privados recurren al Banco/PRI sólo cuando su capacidad para obtener fondos del BNDES se ve limitada. El BNDES cofinanció cuatro de los ocho proyectos mencionados.

Resulta crítico el tema de opción entre la energía termoeléctrica e hidroeléctrica y la debida diligencia en la preparación y ejecución de proyectos. Una consideración adicional es la incertidumbre en cuanto al exceso de capacidad actual y la posibilidad de que se produzcan nuevos déficit en el suministro eléctrico por falta de nuevas inversiones en los próximos años. Es necesario que el Banco y el PRI adopten un enfoque equilibrado, que ponga énfasis en los temas relacionados con el marco regulatorio según las nuevas reglas dadas a conocer en diciembre de 2003 y que ofrezca crédito adicional cuando se planteen proyectos meritorios de recibirlo.

## **B. Desarrollo social**

### **1. Salud**

Las limitaciones en materia financiera, de recursos humanos y de infraestructura limitan la capacidad de Brasil para alcanzar el objetivo de cobertura universal gratuita básica bajo su *Sistema Único de Saude* (SUS), en un contexto en el que tres cuartos de la población están atendidos exclusivamente por el SUS y un gran porcentaje de los usuarios de servicios privados también recurre a dicho sistema, particularmente para procedimientos complejos y de mayor costo.

El sector consiste en una combinación de servicios públicos y privados. El sistema es pluralista, está fragmentado y cada vez más descentralizado, se administra y opera en todos los niveles del gobierno y está coordinado por el Ministerio de Salud. Las secretarías municipales de salud, con la asistencia de las autoridades federales y estatales, son el punto de prestación de los servicios de salud y están encargadas de administrar las redes de salud pública de la región correspondiente, desde la prestación de los servicios primarios hasta la adquisición de productos hospitalarios y sanitarios.

Los principios más importantes del SUS, incluidas cobertura integral y equidad en la distribución de recursos públicos, no se han materializado todavía. Lo que es más, la eficiencia de los servicios, la efectividad del gasto público, la formación profesional de los trabajadores de salud, el alcance de la cobertura y los resultados en materia de salud varían entre los municipios y las regiones, aun cuando los principales indicadores de salud mostraron mejoras sostenidas en las últimas décadas<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> La mortalidad del lactante y el niño, por ejemplo, disminuyó considerablemente en los últimos 20 años (de 70 por cada 1.000 niños nacidos vivos a 32, y de 70 por cada 1.000 a 39 entre 1980 y 2000, respectivamente); en el mismo período, la esperanza de vida pasó de 65 a 72 años para los hombres y de 69 a 74 años para las mujeres. Sin embargo, esos promedios no reflejan desigualdades regionales y relacionadas con el ingreso. Por ejemplo, el país sigue enfrentando problemas en términos de enfermedades transmisibles, particularmente en las regiones más pobres. Además, los indicadores de salud siguen estando por debajo de lo esperado tomando en cuenta que el gasto per cápita que realiza Brasil en salud está por encima del promedio (según los estándares de América Latina). Los datos del Banco Mundial correspondientes a 1998 estiman en US\$453 el total del gasto brasileño per cápita en salud, cifra de la cual alrededor de 40% constituyó gasto público, que se distribuyó entre los tres niveles del gobierno de la siguiente manera: 57% federal, 19% estatal y 24% municipal. Para mayores detalles, véanse A. Medici (que se menciona en el Capítulo III) y un documento de referencia elaborado por S. Sugahara y K. Iwakami Beltrão para el presente informe (Anexo 6).

En este contexto, durante el período analizado el Banco aprobó, por un monto total que asciende a US\$535 millones – los proyectos REFORSUS (BR-0199, 1996) y PROFAE (BR-0305, 1999). Los proyectos surgieron como respuesta parcial a los desafíos identificados al crear el SUS, dado que para ampliar la cobertura de los servicios se consideró necesario mejorar la eficiencia del sector público. Los proyectos son complementarios: REFORSUS (co-financiado con el Banco Mundial y posiblemente el proyecto más ambicioso de la cartera de salud del BID en los últimos 10 años) está dirigido a satisfacer las necesidades en materia de infraestructura y equipos en el marco de los cambios propuestos en materia de políticas y PROFAE (el único proyecto de ese tipo en la cartera de salud del Banco) tiene por objeto abordar las necesidades de capacitación de los trabajadores de salud.

REFORSUS ha logrado la mayoría de los productos en las áreas prioritarias de salud materno-infantil, servicios de emergencia, la red de bancos de sangre y laboratorios de salud pública<sup>80</sup>. Si bien hay información disponible del organismo ejecutor sobre los indicadores más importantes de productos, existen pocos datos sobre el impacto de desarrollo, pese a que el personal del BID y del Banco Mundial supervisan de cerca el proyecto. En vista de que el organismo ejecutor y el BID no tienen datos sobre los resultados, es posible que se pierda parte del margen para sacar lecciones de esta importante operación. Sin embargo, aprender de la experiencia con los proyectos es un tema que cobra importancia a la luz de los resultados derivados de una evaluación reciente que señala que los programas de salud en Brasil han sido pertinentes, pero los resultados alcanzados han sido distintos según el programa que se trate<sup>81</sup>.

Entre los temas más importantes que quedan pendientes sobre REFORSUS (y que podrían dificultar el logro de los resultados previstos) se incluyen la sostenibilidad de las inversiones, fallas para realizar cambios de políticas y dificultades en la ejecución.

No se ha evaluado con seriedad la sostenibilidad de las inversiones ante las limitaciones presupuestarias. Las inversiones requieren mantenimiento, actualizaciones tecnológicas e iniciativas complementarias tales como la capacitación para operar equipos especiales. Aunque todas estas actividades están garantizadas por el gobierno, puede ser difícil realizarlas por la cantidad de recursos que se necesitan. No existe evidencia de que el Banco haya planteado como un asunto de política la necesidad de asegurar el mantenimiento adecuado según se previera cuando se concibió inicialmente el proyecto.

Con respecto a las fallas en la agenda de políticas, la documentación disponible señala que el alcance del programa se redujo al suministro de infraestructura y equipos, apartándose de los objetivos originalmente establecidos. Según las fuentes entrevistadas a efectos de este informe, el Banco trató de inducir un cambio en materia de políticas y desempeñó un papel decisivo en la introducción de un nuevo sistema de adquisiciones. Sin embargo, hay pocos

---

<sup>80</sup> Para un análisis más detallado, véase el documento de referencia elaborado por I. Da Costa Leite, que se incluye en el Anexo 6.

<sup>81</sup> Banco Mundial/DEO, *Précis* No. 22991. Este documento presenta un resumen de los resultados de una evaluación del papel que desempeñó el Banco Mundial en el proyecto REFORSUS.

resultados para mostrar<sup>82</sup> y los estudios de política que se han realizado no están fácilmente disponibles.

Respecto a los desafíos de implementación, las fuentes de OVE informaron que la implementación del proyecto con los dos organismos multilaterales resultó tan difícil (debido a diferencias entre procedimientos técnicos y mecanismos administrativos, así como a los conflictos entre los agentes intervinientes) que se deberían estudiar las lecciones correspondientes antes de considerarse otras operaciones de cofinanciamiento. Otro asunto relacionado con la implementación tiene que ver con los problemas administrativos que pueden surgir cuando se trata de un proyecto de gran magnitud, descentralizado y con varios agentes, como lo es REFORSUS. En ese caso, la dificultad más importante fue la de encontrar una estrategia de ejecución viable para la descentralización de servicios propuesta. Paradójicamente, esto se solucionó con la *centralización* de las decisiones más importantes en el Ministerio de Salud (como, por ejemplo, las relacionadas con procesos de licitación y adquisiciones), dada la falta de experiencia a nivel municipal.

PROFAE, el proyecto para la profesionalización de personal de enfermería, tiene como meta capacitar a personal auxiliar que presta servicios de atención sanitaria a pacientes de bajos ingresos en establecimientos bajo contrato con el SUS. La finalidad es mejorar la calidad de los servicios de hospitalización y ambulatorios reduciendo para ello la escasez de enfermeras/os calificadas/os. La pertinencia de la actividad es incuestionable si se toma en cuenta que al menos 250.000 trabajadores de salud en Brasil no tienen una certificación y que un 47% de los estudiantes registrados en el proyecto tienen a lo sumo ocho años de educación formal. PROFAE se ha desembolsado en casi un 50% y está clasificado como encaminado a lograr sus objetivos.

PROFAE logró hitos importantes en términos del número de trabajadores capacitados. En los ISDP se obtuvieron buenos datos sobre estos resultados<sup>83</sup>. En cambio, los resultados no están siendo objeto de un seguimiento adecuado, si bien algunos indicadores posibles pueden deducirse de la información sobre productos que aparece en dichos informes. Por ejemplo, el sistema para la certificación basada en la competencia en la zona piloto (Espírito Santo) generó resultados favorables, como lo hicieron las iniciativas tendientes a fortalecer la capacidad y la autonomía de 20 escuelas técnicas del SUS, y como también lo hizo el sistema de seguimiento del mercado laboral de atención sanitaria establecido. Existe, además, una propuesta para evaluar la calidad de los servicios del SUS, de la que se espera obtener conocimientos útiles para trazar la orientación futura de políticas, programas y estándares relacionados con la capacitación de trabajadores de salud.

---

<sup>82</sup> Banco Mundial/DEO, *Précis* No. 22991.

<sup>83</sup> Según datos proporcionados por el organismo ejecutor, 60.000 enfermeros/as están capacitados/as, 128.000 se están capacitando y la capacitación de técnicos de enfermería aumentó, estando actualmente en capacitación 1.000. En cuanto al personal docente, se ha capacitado a 1.500 docentes y 8.000 están recibiendo capacitación. (Los recientes informes de seguimiento del desempeño de proyectos sólo ofrecen parte de esta información, con lo cual se reduce la cantidad de información sobre resultados de la que realmente se dispone.)

Como ocurrió en el caso del REFORSUS, se pueden sacar lecciones importantes sobre la ejecución de proyectos descentralizados cuya administración está centralizada. PROFAE fortaleció la capacidad local al establecer una presencia en cada uno de los estados. Al mismo tiempo, la limitada autonomía a nivel local para supervisar, evaluar y adaptar el programa pedagógico a las necesidades locales podría limitar el alcance de los resultados en cuanto el sentido de identificación y compromiso con el programa.

**Conclusiones:** Con REFORSUS y PROFAE, el Banco se posicionó para contribuir a la agenda de salud, trabajando para mejorar los recursos físicos y humanos del SUS. Las necesidades que abordó el BID a través de esas operaciones surgieron en Brasil y la institución respondió a las prioridades del país. Como ya se señaló, el aporte del Banco en el caso de REFORSUS estuvo limitado básicamente al financiamiento de equipos e infraestructura, dejando a un lado desafíos clave en materia de políticas como el estudio de las opciones de financiamiento para la asistencia sanitaria, que es un tema importante hoy en día y lo seguirá siendo en el futuro cuando la transición demográfica aumente la presión actual para que el SUS cumpla el ambicioso objetivo de proporcionar acceso universal a los servicios sanitarios básicos.

## **2. Educación**

Brasil ha hecho grandes avances en la reestructuración de su sistema educativo (Anexo 3). Pese a los éxitos que ha alcanzado, los puntajes de evaluación estudiantil no han variado en los últimos años. Si bien se trata de un hecho alentador, considerando que ha aumentado la población estudiantil, los puntajes promedio siguen estando por debajo de las ambiciones legítimas del país. Además, entre las regiones y los diferentes sistemas escolares siguen persistiendo amplias diferencias en cuanto a desempeño, que guardan una alta correlación con la pobreza. La rápida transición demográfica y la ampliación de la escuela secundaria en Brasil están ejerciendo presiones estructurales en el personal docente, con una demanda decreciente de maestros de 1ro. a 4to. grados y una demanda creciente de maestros más capacitados y especializados de 5to. a 11vo. grados.

En este contexto, el programa del Banco se estructuró de forma tal de ayudar al Gobierno de Brasil a poner en marcha la reforma de la educación secundaria (Decreto Público 2208 del 17 de abril de 1997). Antes de la reforma, los cursos técnicos profesionales eran una opción importante para los estudiantes en el sistema de educación secundaria. El sistema anterior contemplaba la equivalencia absoluta entre los graduados de los cursos técnicos y los de un programa académico. En virtud de la nueva legislación, la educación secundaria pasó a formar parte del programa de educación básica, siendo responsabilidad de los estados velar por el cumplimiento del mismo. La educación profesional pasó a ser parte de la capacitación postsecundaria; o, de manera alternativa, se podía obtener al mismo tiempo que la educación secundaria básica, sin necesidad de realizar ajustes al programa de educación básica. La asistencia del Banco fue un elemento esencial en el diseño e implementación de las reformas y está sólidamente integrada al programa de trabajo del Ministerio de Educación. Los proyectos que se analizan a continuación constituyen ejemplos de un diseño que aumenta al máximo la pertinencia del Banco.

En este contexto, el BID financió tres proyectos: (i) BR-0167 (1996), Programa de mejoramiento de la educación secundaria del Estado de Paraná (PROEM), cuyo objetivo era facilitar la transición de una política centrada en la universalización de la asistencia de 1ro. a 4to. grados a la universalización de 5to. a 8vo. grados; el proyecto concentra su atención en los resultados en materia de aprendizaje y para ello articuló un sistema coherente de seguimiento y evaluación que probablemente sea el mejor de la cartera del Banco en Brasil; (ii) BR-0247 (1997), Programa de reforma de la educación vocacional (PROEP), cuyo objetivo era apoyar el establecimiento de un sistema eficaz de educación vocacional independiente de la educación secundaria y universitaria, con el fin de capacitar a jóvenes y adultos para el mercado laboral mediante cursos postsecundarios no universitarios, cursos básicos de extensión y otras actividades; y (iii) BR-0300 (1999), Programa de mejoramiento y expansión de la educación secundaria (Escola Jovem), cuyo objetivo era promover la reforma y ampliación de la educación secundaria mediante el aumento de la calidad y la cobertura del sistema escolar de manera tal de incrementar la equidad y contribuir al desarrollo económico y social del país. La visión de desarrollo del PROEM se articuló de manera de destacar el nivel de complementariedad con el proyecto BR-0300.

Todos los proyectos están clasificados “en alerta”, se están ejecutando en forma más lenta de lo previsto y en algunos estados no están logrando progreso alguno, al punto que se está debatiendo la posibilidad de reestructurar las operaciones BR-0247 y BR-0300. Cabe señalar que los ISDP, a la fecha, indican que es poco lo que se ha hecho para hacer un seguimiento de los resultados, lo cual, al modo de ver de esta evaluación, aumenta el riesgo de que los proyectos no logren sus objetivos de desarrollo.

En particular, se debe hacer un seguimiento del impacto que tiene cada proyecto en cuanto a equidad, debido a que existe el riesgo de que los proyectos afecten a los estudiantes pobres, quienes, antes de la reforma, trabajaban durante el día y estaban inscritos en cursos técnicos en las noches. Al postergar a una etapa postsecundaria el acceso estudiantil a cursos profesionales, la reforma puede aumentar el riesgo de deserción escolar y que los estudiantes no completen el nivel de educación secundaria. Además, la posibilidad de que los estudiantes pobres se inscriban simultáneamente en los programas académicos y profesionales tampoco toma en cuenta el hecho de que más de la mitad de la población estudiantil trabaja y que ese tipo de arreglos puede llegar a obligarlos a dejar el mercado laboral.

A modo de conclusión, y dicho de otro modo, si bien la cartera de educación ha sido el resultado de la intervención “estratégica” del BID, los proyectos presentan problemas de ejecución; hay evidencia de que no todos los gobiernos estatales comparten el mismo entusiasmo; y existe la preocupación de que las reformas no puedan llevarse a cabo con los recursos fiscales disponibles y que los estudiantes de menores recursos se vean en desventaja con los cambios. Esto sugiere que actuar de manera estratégica en términos de plantear un impulso de reforma no equivale necesariamente a actuar de manera realista en relación con la mecánica de dicha reforma.

### **3. Desarrollo urbano**

Los barrios que están en condiciones deficientes (*favelas*, *bairros populares*) constituyen un problema social sumamente visible en Brasil. El número de *favelas* ha ido en rápido aumen-

to, habiendo registrado el censo de 2000 la existencia de 3.965 *favelas* en todo el país. Es probable que dicha cifra constituya una subestimación de la situación, ya que la definición del concepto dada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) requiere la aglomeración de al menos 50 viviendas<sup>84</sup>. Fuentes diversas coinciden en que la tasa de crecimiento de la población en las *favelas* supera aquella correspondiente a la población “formal” de las ciudades: en São Paulo, entre 1991 y 2000, las cifras de crecimiento correspondientes fueron de 3,83% frente a 0,67% al año, respectivamente; en Rio de Janeiro, las cifras se situaban en 2,4% frente a 0,38% al año, respectivamente. La población que reside en las *favelas* llegó al 18,7% de la población nacional en 2000, lo cual representa un aumento de más de un millón de *favelados* desde 1991, incremento que, además, se aceleró en los últimos años de la década de los noventa<sup>85</sup>.

Las barriadas son manifestaciones de problemas profundamente arraigados que se plantean en el contexto del continuo crecimiento urbano. Como condición previa para que los pobres puedan proteger y mejorar sus bienes, se debe crear y ofrecer un conjunto de infraestructura y servicios públicos. Se deben asegurar los derechos de propiedad de tierras y viviendas y mejorar el orden público en los barrios. Las soluciones de financiamiento para la vivienda que están al alcance de los pobres se deben consolidar a niveles más amplios de cobertura y tienen que ser predecibles y eficaces. Asimismo, debe fortalecerse la capacidad de planificación y administración de los gobiernos locales, que se ha visto afectada por el continuo crecimiento de asentamientos informales. La creación del Ministerio de las Ciudades en 2003 reflejó la intención de reformular las políticas urbanas y asignar al tema el nivel de prioridad que se merece.

Entre 1993 y 2003, el Banco aprobó nueve proyectos por un compromiso financiero total de US\$1.400 millones (Cuadro A.1). Uno de los proyectos que forma parte de esta importante cartera era de alcance nacional, mientras que los demás operan a nivel de estados, ciudades o municipios. Uno de los objetivos del único proyecto de vivienda financiado por el Banco a escala nacional, el BR-0273 (“Habitar”), es profundizar el nivel de entendimiento de los problemas de vivienda e infraestructura de los pobres que residen en zonas urbanas, con el fin de aportar datos para las políticas correspondientes. La operación se aprobó en 1998 y dos años más tarde se declaró elegible para el desembolso, pero a fines de 2003 sólo se había desembolsado 5% de los fondos. El proyecto está experimentando dificultades de implementación, que comenzaron con demoras en el cumplimiento de las condiciones previas al desembolso, una de las cuales, la contratación del Instituto de Investigación Económica y Aplicada (IPEA) para la elaboración de un estudio sectorial, todavía no se ha cumplido.

Por consiguiente, pese a que existe una política operativa sobre vivienda (documento OP-751), además de experiencias en materia de reformas de vivienda en una serie de paí-

---

<sup>84</sup> La Secretaría de Vivienda del estado de São Paulo identifica 3.000 *favelas* solamente en ese estado, lo cual lleva a pensar que existe un fenómeno de proliferación de pequeñas *favelas*.

<sup>85</sup> Para información sobre las fuentes y un análisis, véase el documento de referencia elaborado por R. Massena que se incluye en la lista del Anexo 6.



ses<sup>86</sup>, el Banco no ha entablado con el Gobierno de Brasil un diálogo sectorial sobre vivienda. Si bien se llevan a cabo debates de política a nivel de proyectos individuales apoyados por el Banco, no existe una iniciativa para ayudar a plantear las políticas a nivel nacional<sup>87</sup>. Hasta la fecha no existe una política nacional de vivienda que atienda las necesidades de los grupos de menores ingresos y que sirva de marco para el apoyo del Banco.

Los proyectos en desarrollo urbano tienen por objeto, entre otros, reducir la pobreza y la desigualdad en los barrios, protegiendo, al mismo tiempo, el medio ambiente, además de promover el acceso a los servicios básicos, estimular la regularización de la propiedad y fortalecer las instituciones que están al servicio de la comunidad. Una observación general que cabe formular desde el punto de vista de la evaluación, como se señala más adelante, es que si bien las actividades realizadas han generado productos que están bastante bien documentados, se sabe muy poco sobre temas dinámicos, tales como la distribución y la durabilidad de los beneficios, el efecto en la vida y el sustento de la gente, y las actividades y el efecto de las instituciones creadas o modificadas. En vista de la falta de este tipo de conocimientos, no se puede demostrar la efectividad de los proyectos.

Los ocho proyectos que financió el Banco a nivel estatal y local pueden dividirse en dos grupos. El primero se concentra en mejorar la calidad de vida de los grupos de bajos ingresos en zonas marginales con objetivos que incluyen, entre otros, (i) proporcionar infraestructura y servicios sociales básicos; y (ii) regularizar las propiedades de los beneficiarios a fin de integrarlas en la ciudad formal (BR-0182 y BR-0250, conocidos como *Favela Bairro I y II*; BR-0242 conocido como *Baixada Viva* en Rio de Janeiro; BR-0210 conocido como *Favela São Paulo* o *Singapura*; y BR-0298, el programa de acción en materia de casas de vecindad en São Paulo). El segundo grupo (BR-0212 y BR-0374, es decir, desarrollo urbano en Paraná I y II; y BR-0357, conocido como *Pará Urbe*) tiende a centrarse más en mejorar la eficacia de las políticas públicas en materia de integración y organización espacial, con un importante componente conjunto para el fortalecimiento de la capacidad institucional local.

El préstamo *Favela Bairro I* se ha desembolsado en su totalidad, ha generado una segunda fase (aprobada en 2000 y en proceso de desembolso) y tiene la ventaja de contar con un informe de terminación de proyecto que proporciona datos pormenorizados sobre los resultados básicos que claramente parecen justificar la fama del proyecto como modelo en su tipo. Sin embargo, el proyecto no contó con un sistema de seguimiento y evaluación para hacer un seguimiento con los beneficiarios sobre las intervenciones (el proyecto sí contempló la evaluación del mejoramiento de las obras civiles y de infraestructura, además de una encuesta a los beneficiarios, la cual corroboró la satisfacción de estos últimos con respecto a la operación). Los conocimientos que previsiblemente podrían derivarse de un sistema de seguimiento y evaluación parecen ser vitales para planificar etapas posteriores y la réplica de proyectos.

---

<sup>86</sup> S. Angel, *The IDB housing sector strategy: diagnosis and evaluation*, informe bajo contrato con el BID, 2002.

<sup>87</sup> Resulta razonable requerir que se haga un esfuerzo de esa naturaleza en un sector en el que el Banco claramente ha decidido mantener una presencia e inversiones considerables.

El Banco y el gobierno están analizando ahora la posibilidad de llevar a cabo una tercera etapa. En este contexto, resulta apropiado considerar algunas de las dificultades que se plantearon en la primera etapa como, por ejemplo, problemas con la gestión de contratistas privados en el proyecto; dificultades de coordinación entre dichos contratistas, los organismos estatales y los organismos municipales (cuyas atribuciones y funciones parecían superponerse<sup>88</sup>); y la necesidad de aumentar la participación de los beneficiarios. Entre los aspectos adicionales que deberían estudiarse según el análisis de OVE se incluyen: (i) definición de las responsabilidades en materia de vivienda de los diferentes niveles del gobierno y agentes financieros; (ii) cuestiones de equidad, incluido el interrogante de si las personas que viven en las *favelas* en que se enfoca el proyecto son las más pobres; (iii) la durabilidad y los temas de ganadores y perdedores, incluido el planteamiento de si las mejoras de los barrios terminan desplazando a los habitantes más pobres por el aumento de los precios; y (iv) desafíos relacionados con la capacidad de replicar los proyectos y el papel potencial del BID en la asistencia a los estados más pequeños y con menores recursos que presenten un aumento acelerado en el número de *favelas*. Un tema importante al respecto es si esos estados tienen los recursos y la capacidad institucional para llevar a cabo proyectos como el *Favela Bairro*.

El modelo de mejoramiento de barrios en el que el Banco fue pionero en Rio de Janeiro (es decir, modernización de infraestructura e introducción de servicios) valida las decisiones previas de los pobres en materia de inversiones, según lo reflejan los aumentos documentados en el valor de las propiedades ocupadas por los dueños y las manifestaciones de desarrollo local, tales como el aumento en el número de pequeños negocios y el surgimiento de lugares de empleo<sup>89</sup>. No obstante, fue menos exitoso un proyecto similar realizado en São Paulo (BR-0210, “Singapura”), que perseguía los mismos objetivos pero que respondía a condiciones locales distintas (barrios en condiciones deficientes situados en la ciudad en lugar de la periferia) mediante una distinta combinación de intervenciones centradas en proporcionar las unidades de vivienda en sí.

Si bien el proyecto *Singapura* se ha desembolsado casi por completo, se considera poco probable que alcance los objetivos de desarrollo. Son evidentes dos tipos de problemas: problemas relacionados con la regularización y la legalización de las subdivisiones; y disparidades entre el aumento del valor de la propiedad después de mejorarla (fase durante la cual se mudó a la gente a una vivienda temporal) y la capacidad de amortización o de pago del alquiler por parte de las familias destinatarias.

En cuanto a los resultados, los ISDP descartaron varios de los indicadores propuestos inicialmente para la operación, si bien se le adjudican mejoras no cuantificadas en las condiciones de vida de 41.000 familias. Las lecciones que se derivan tienen que ver con la com-

---

<sup>88</sup> Hubo, por ejemplo, problemas importantes con la compañía municipal de distribución de agua, que no quería autorizar las conexiones y el abastecimiento de agua a las barriadas, además de problemas relacionados con el destino final y el tratamiento de las aguas servidas.

<sup>89</sup> S. Angel, página 18, mencionado anteriormente. Cabe señalar que los proyectos del BID en Rio de Janeiro están centrados en el mejoramiento de barrios y servicios y no en el de viviendas privadas. Los barrios mejorados son los que crean los incentivos para que los propietarios mejoren sus viviendas. Por otra parte, los proyectos del BID en São Paulo buscan y subsidian las mejoras de la vivienda.

plejidad del proceso de regularización de tierras, los riesgos que supone la asignación de la titularidad de la propiedad en casos en que el municipio no es el dueño de los terrenos en cuestión (lo cual aumenta la posibilidad de que no puedan transferirse a los beneficiarios) y la necesidad de hacer participar a la comunidad en las decisiones que la afectan.

El programa de casas de vecindario (BR-0298), declarado elegible para desembolso en 2003, tiene por objeto mejorar las condiciones de quienes residen en *cortiços* insalubres, hacinados, en el centro de la ciudad, cerca de su lugar de trabajo. Las mejoras de dichas moradas pueden aumentar los precios de alquiler, lo cual posiblemente no sea percibido como un efecto positivo por los beneficiarios potenciales. Se corre el riesgo de que los *cortiços* viejos que no se destruyen se vuelvan a ocupar, como ocurrió ya dos veces durante la fase piloto del proyecto, la primera como una invasión espontánea y la segunda con el consentimiento de las autoridades locales. La pregunta que se plantea entonces para el proyecto es qué estrategia y solución de financiamiento de vivienda debe seguirse y, además, qué reglas han de aplicarse para establecer un orden de prioridad entre los posibles beneficiarios (por ejemplo, a partir de un estudio de perfil socioeconómico se identificaron como candidatos para recibir trato prioritario los hogares encabezados por mujeres con niños y con personas con discapacidades físicas o mentales).

El proyecto *Paraná Urbano I*, concluido en 2000, tuvo como objetivo asistir al gobierno estatal en su estrategia de prestación de servicios urbanos y de creación de puestos de trabajo. El proyecto se recuerda por la rapidez con que se ejecutó gracias, por lo menos en parte, a la gran capacidad del organismo ejecutor. Los resultados, según el informe de terminación de proyecto, incluyen mejoras (no cuantificadas) en las condiciones de vida; el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad institucional del municipio para programar y administrar las inversiones realizadas bajo el proyecto; y logros importantes en la recuperación de costos. No obstante, el informe de terminación de proyecto no contiene indicadores de impacto ni datos sobre el logro de los objetivos inicialmente pautados. Por lo tanto, no hay evidencia, por ejemplo, de que los grupos de bajos ingresos hayan absorbido el 80% de los beneficios según se estableció al momento de la aprobación, aunque una encuesta a los municipios muestra que el 80% de la población que se vio beneficiada con el proyecto expresó estar satisfecha con los resultados, a saber, obras civiles y otras mejoras realizadas en las ciudades. El informe de terminación de proyecto reconoce que en este caso habría sido útil poner mayor énfasis en el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, el proyecto *Paraná Urbano II*, aprobado en 2002, no ha tomado en cuenta esas consideraciones hasta ahora y no tiene un sistema de seguimiento y evaluación que permita evaluar los resultados<sup>90</sup>. (Cabe observar que el proyecto correspondiente a la segunda etapa, a diferencia de su antecesor, está experimentando problemas de ejecución que hacen reflexionar sobre el impacto que los cambios de gobierno tienen en la ejecución de los proyectos.)

A modo de conclusión de esta sección, se desprende que, en estos momentos, se sabe relativamente poco sobre la dinámica y los efectos a más largo plazo de la participación del Banco en el desarrollo urbano en Brasil. Una conclusión ineludible es que los conocimientos

---

<sup>90</sup> El contrato de préstamo de este proyecto, que se inició recientemente, estipula que el organismo ejecutor contratará a una compañía independiente para realizar evaluaciones anuales.

que posee la institución sobre las condiciones que caracterizan al sector de la vivienda no parecen suficientes cuando se juzgan en el contexto de la presencia *de facto* del Banco con numerosas inversiones en este ámbito. Los desafíos que han de afrontarse tienen que ver con la necesidad de contar con un marco de políticas bien articulado y de alcance nacional, que beneficie los grupos de menores ingresos y que aborde tanto los aspectos regulatorios como los financieros; plantear un enfoque más claro a nivel de los resultados y hacer un seguimiento de los mismos; y especificidad en cuanto a las lecciones de préstamos anteriores cuando se consideran nuevas etapas y la posibilidad de replicar los proyectos. En particular, si bien las operaciones *Favela Bairro* y *Paraná Urbano* incluyen elementos innovadores y, por ende, tienen un considerable potencial, se los debería estudiar de manera más sistemática a fin de sacar lecciones que sirvan para mejorar los proyectos que hoy se encuentran en la fase de preparación.

#### **4. Protección social**

En el “sector” de la protección social, al que se hizo referencia en el Capítulo II, el Banco respaldó los siguientes tres proyectos: BR-0177 (1996), programa de reforma social para el estado de Ceará, conocido como PROARES; BR-0360 (2001), préstamo sectorial en apoyo de reforma de políticas para promoción del capital humano; y BR-0308, el préstamo de emergencia que se analiza en el Capítulo IV.

El objetivo de PROARES, para el que se prorrogó el plazo de desembolso hasta mediados de 2004, es mejorar el bienestar de niños y adolescentes en situación de alto riesgo personal y social, mediante el fortalecimiento de sus vínculos familiares, escolares y comunitarios (el grupo de edad elegible abarca desde la lactancia hasta los 17 años). El proyecto superó sus objetivos cuantitativos iniciales y se reestructuró para dar lugar a la ampliación de cobertura posibilitada por el gran incremento de moneda local que se generó tras la devaluación de finales de los años noventa.

El proyecto opera por medio de una variedad de interesados a nivel municipal, incluidas ONG, y exhibe muestras del logro de importantes hitos a nivel de resultados, entre los que se encuentran una reducción en la incidencia de la malnutrición infantil y la disminución tanto del número de niños en la calle como del número de niños y adolescentes que no concurren a la escuela. A nivel de productos, se debe resaltar la participación activa de la comunidad en el diseño de actividades y el seguimiento de los resultados, al igual que el proceso de descentralización estipulado en el proyecto por medio del cual los municipios participan en las áreas de salud, educación y asistencia social, fortaleciendo así la coordinación y la divulgación de las lecciones entre ellos. Una encuesta a los gobiernos municipales del estado indicó que la mayoría de los municipios querían seguir participando, o bien pasar a participar, en el proyecto.

En el proyecto se identificó una serie de indicadores de resultados, la mayoría de los cuales cuentan con puntos de referencia, hitos y metas, pero los ISDP no los aprovechan. Una comparación entre los indicadores propuestos en el documento de préstamo y los disponibles en los informes de ese tipo correspondientes a 2003 muestra que faltan varios de ellos. No obstante, OVE pudo determinar que el organismo ejecutor y la Representación tienen los datos necesarios para hacer un seguimiento del impacto de las acciones emprendidas con el

proyecto. (La Representación señaló a OVE que la estructura y el diseño de los ISDP no permite presentar de manera adecuada la información disponible.)

En cuanto al proyecto BR-0360 (programa de promoción del capital humano aprobado para apoyar la ejecución de programas federales de transferencias para familias pobres sobre la base de sus ingresos), cabe señalar que se puso en funcionamiento un sistema unificado para identificar a beneficiarios a partir de una sola base de datos que permite verificación múltiple de información. Los programas federales que se apoyaron fueron los de *Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) y *Agente Jovem*, que plantean desafíos en cuatro áreas: focalización, evaluación, marcos institucionales y presupuestarios, y gestión de los programas.

No cabe duda de que uno de los logros más importantes del programa fue la puesta en marcha del *Cadastro Único*, del que se llevó a cabo una evaluación piloto en el municipio de Santa Inês, en Maranhão. Si bien es posible que el margen para hacer generalizaciones sobre los resultados sea limitado, puede decirse que la evaluación, encomendada por OVE, demostró que el *Cadastro* podía ser una herramienta relativamente eficaz para llegar a los pobres<sup>91</sup>.

En cuanto al objetivo de evaluación del préstamo sectorial (PBL), el resultado esperado era proporcionar términos y líneas de base para realizar las evaluaciones de impacto propuestas para programas individuales y no las evaluaciones en sí. Los términos de referencia se prepararon. Sin embargo, en futuras evaluaciones se presupondría la existencia de puntos de referencia básicos recopilados durante la ejecución del programa. Se recopilaron líneas de base para los programas *PETI* y *Bolsa Alimentação*, pero no para *Bolsa Escola* ni *Agente Jovem*<sup>92</sup>. A raíz de la ausencia de estudios sobre la evaluación del impacto de estos dos últimos programas, su éxito y sostenibilidad quedan sujetos a la verificación empírica.

Si bien en el informe de terminación de proyecto se atribuyen a la operación mejoras en la eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, no se analizan los mecanismos de focalización en sí, con lo cual se asume que efectivamente eran los adecuados. Esto contradice algunos de los resultados de trabajos encomendados para el presente informe, en los que se analizaron los mecanismos de asignación de recursos en función de la focalización de la pobreza de dieciséis programas federales para el área social, constatándose fallas en materia de focalización en la mayoría de ellos (Capítulo II).

El análisis de Barros et al. (Anexo 6) mostró que dos de los cuatro programas realizados bajo el préstamo sectorial en apoyo de reformas de política tenían mecanismos inadecuados de focalización cuando se establecía a la población pobre como objetivo. De los dieciséis analizados, *Bolsa Escola* aparece como el programa mejor focalizado. *Bolsa Alimentação*

---

<sup>91</sup> Para mayores detalles sobre el proyecto de la Municipalidad de Santa Inês, véase el documento de antecedentes sobre dicho municipio que elaboraron R. Paes de Barros et al. para este informe (Anexo 5).

<sup>92</sup> Para mayores detalles sobre la evaluación del *PETI*, véanse los documentos de antecedentes encargados para este informe, a cargo de los siguientes autores: D. Pianto y S. Soares; Datametrica; y E. Cardoso y A. Portela Souza (véase el Anexo 6).

exhibió un patrón en favor de los pobres, dado que los estados más pobres recibieron un porcentaje del total de los recursos del programa mayor que la proporción de pobres en esos estados.

El análisis del proyecto *PETI* refleja que el programa está altamente concentrado en algunas regiones y relativamente ausente en otras. Aunque ello podría resugerir que existe una débil correlación entre la focalización y las necesidades definidas en términos de pobreza, los resultados podrían atribuirse al hecho de que la incidencia de las peores formas de trabajo infantil es más elevada en algunas regiones del país que en otras. Por consiguiente, la población que se busca atender con el *PETI* no es necesariamente el grupo más pobre, sino el de aquellos que se someten a las peores formas de trabajo infantil.

Barros et al. comprobaron que de los cuatro programas apoyados por el PBL, *Agente Jovem* es el peor focalizado, por lo que debería reasignarse más de 40% de los recursos para lograr una perfecta focalización en la pobreza.

En el marco del préstamo sectorial, el gobierno se comprometió a garantizar la sostenibilidad de los cuatro programas en cuestión. El informe de terminación de proyecto consideró que esta condición se había cumplido porque los programas se habían caracterizado como estratégicos en el PPA de 2000-2003. Obviamente, la sostenibilidad futura dependerá de asignaciones presupuestarias sostenibles y de una mayor profundización de la capacidad de ejecución y seguimiento.

Cabe señalar que si bien el establecimiento del *Cadastro* fue un paso clave para mejorar la focalización de los programas sociales, las tareas más difíciles tienen que ver con la institucionalización del *Cadastro* y el establecimiento de mecanismos para actualizarlo de manera continua, mejorar su precisión y cobertura y ampliar el alcance de la información incluida, asegurando además que sea fácil de usar. El seguimiento del desempeño del *Cadastro* debería ser una prioridad en los próximos años.

Para concluir, en el área de la protección social, el proyecto PROARES hizo un aporte innovador a la creación de una red de protección social “desde abajo” en uno de los estados más pobres del país. El proyecto constituye un ejemplo de una intervención exitosa de la que el Banco podría derivar lecciones importantes para el futuro. El préstamo sectorial, por su parte, apoyó los esfuerzos emprendidos por Brasil para establecer un proceso de seguimiento y evaluación de programas sociales. Dichos esfuerzos son cruciales para la evaluación del impacto de desarrollo y el desafío continuo de mejorar la eficacia de la focalización y, por ende, la eficacia y eficiencia del gasto público en el área social. El préstamo sectorial ayudó a demostrar la viabilidad de la focalización y sus fundamentos en vista de la elevada y persistente desigualdad de los ingresos en Brasil y la necesidad de formular políticas sociales eficaces que puedan surtir un efecto en un contexto de recursos limitados.

### **C. Modernización y reforma del Estado**

El proceso de democratización, creación de normas y desarrollo institucional que se llevó a cabo en Brasil después de 1985 incluyó nuevos, entre otros, nuevos enfoques para la representación y la participación, el fortalecimiento de los sistemas de partidos y electoral, la

creación de un nuevo federalismo, y la reestructuración fiscal y reformas administrativas. La modernización y la reforma del Estado también incluyeron un elemento de descentralización: la transferencia de poder, responsabilidades y recursos del gobierno federal y el poder ejecutivo a los gobiernos subnacionales, el Congreso, la sociedad civil, ciertos organismos y el mercado. Varios aspectos de la agenda mencionada estaban recibiendo el apoyo de muchos de los préstamos que aprobó el BID en el período que abarca esta evaluación. Sin embargo, el Banco clasificó a siete préstamos como de “modernización del Estado” (Cuadro A.1). Habiéndose destinado a mejoras en la administración fiscal, a la reforma administrativa y a la modernización de aspectos del proceso legislativo en los tres niveles del gobierno, algunos de esos préstamos se evalúan en esta sección en la medida en que avanzaron lo suficiente como para prestarse a una evaluación<sup>93</sup>.

## 1. Administración fiscal

En esta sección se analiza un conjunto de proyectos que se concentró en mejorar los ingresos fiscales y lograr una gestión más eficaz de las cuentas públicas, en un contexto en el cual se reconoció que el éxito del *Plano Real* requería ajustes fiscales en todos los niveles del gobierno, por lo que el aumento en los ingresos fiscales pasó a ser una gran prioridad para el gobierno, como se dijo en el Capítulo II. La reforma fiscal en Brasil parte de la premisa de estrictas limitaciones presupuestarias y la necesidad de una sólida coordinación intergubernamental en el marco de un proceso continuo de descentralización.

El Banco apoyó este marco ayudando a modernizar el *modus operandi* de las secretarías de finanzas en los diferentes niveles del gobierno. Por lo tanto, el préstamo para la modernización de la Secretaría de Rentas Federales (BR-0193, 1995) introdujo un sistema de procesamiento de datos, que el Banco y sus interlocutores en el gobierno consideran un éxito a pesar de la renuencia inicial (en la Secretaría) a llevar a cabo algunos de los cambios de organización propuestos. El compromiso que mostró el Ministerio de Finanzas con respecto al proyecto y el nivel de profesionalismo del personal de la Secretaría se mencionan como factores que contribuyeron al éxito de la operación, además de la asistencia que prestó el Banco en la implementación. Los interlocutores de OVE señalaron que las normas de adquisición del BID (licitación pública internacional) ayudaron a ahorrar dinero en relación con el gasto en que se habría incurrido si no se hubiese contado con la participación de la institución. Cabe señalar, sin embargo, que si bien se supervisaron y alcanzaron indicadores relacionados con aumentos en ingresos impositivos y el establecimiento de registros maestros, durante la ejecución se descartaron los indicadores de resultados relacionados con la reducción de la incidencia de la evasión tributaria.

El préstamo a la Secretaría de Rentas Federales se llevó a cabo antes del PNAFE (Programa nacional de administración fiscal para los estados brasileños) y el PNAFM (Programa nacional de apoyo a la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños). Las tres

---

<sup>93</sup> Técnicamente, según la clasificación sectorial de proyectos del Banco, se financiaron ocho operaciones de modernización y reforma del Estado. Sin embargo, el BR-0256, es decir, el proyecto de desarrollo municipal de Porto Alegre, debería considerarse como operación de infraestructura urbana más que de modernización del Estado, por lo cual no se considera en esta sección.

operaciones pueden considerarse como un grupo de actividades que se refuerzan mutuamente en la búsqueda de una consolidación de los ingresos fiscales. El PNAFE (BR-0171, 1996) busca fortalecer las secretarías de finanzas a nivel estatal por medio de proyectos dirigidos a mejorar los mecanismos jurídicos, operativos, tecnológicos y directivos de los organismos, así como a establecer un control del cumplimiento del pago de los impuestos. Pese a que el proyecto está clasificado como “insatisfactorio” en lo que concierne al ritmo de ejecución (lo cual refleja asignaciones presupuestarias insuficientes y la posible renuencia a participar por parte de algunos estados), los resultados muestran avances positivos en el aumento de los ingresos fiscales en los estados brasileños. En promedio, entre 1997 y 2002 (en un contexto de crecimiento limitado y repetidos *shocks* económicos y financieros), los estados aumentaron la recaudación del ICMS y el IPVA en un 35% y un 38%, respectivamente<sup>94</sup>. Los datos presentados en un estudio reciente sobre descentralización fiscal en Brasil confirman la presencia de cambios congruentes con los objetivos del PNAFE (y el PNAFM) y respaldan el mensaje de consolidación fiscal subnacional que se deriva del Cuadro 2.2<sup>95</sup>.

El proyecto para la modernización de la gestión del sistema de pensiones - PROPREV (BR-0327, 2001) también forma parte de este grupo. Sin embargo, se ha logrado un bajo progreso en su implementación y, por consiguiente, no se cuenta con evidencia de sus resultados. Este proyecto tiene por objeto aumentar la eficiencia administrativa de (parte del) sistema de pensiones. Es de esperar que este enfoque posibilite parte del ahorro que se busca obtener con el conjunto de las reformas (pensiones y seguridad social) en curso. Actualmente, el Banco considera que es necesario modificar este proyecto para tener en cuenta hechos recientes en el sector y reevaluar los riesgos de dicho proyecto.

En conclusión, las inversiones del Banco en administración fiscal parecen ser consistentes con los esfuerzos del gobierno para controlar las finanzas públicas. El préstamo a la Secretaría de Rentas Federales y el PNAFE se relacionan con ganancias en términos de recaudación (*arrecadação*), que superan altamente el monto de estos préstamos. Al mismo tiempo, los préstamos y el programa del Banco en modernización y reforma del Estado en general no abordan el tema del gasto fiscal en la ecuación del ajuste fiscal, ni la necesidad de racionalizar y mejorar la calidad del gasto público<sup>96</sup>. Es preciso señalar un problema potencial relacionado con los indicadores que se escogieron para medir el logro de los objetivos del PNAFE: los indicadores están centrados en lograr un aumento en los ingresos fiscales sin tomar en cuenta la manera en que se logra. La bibliografía correspondiente señala claramente que una administración tributaria deficiente puede recaudar sumas considerables de secto-

---

<sup>94</sup> Ministerio de Hacienda, *Modernização fiscal dos estados brasileiros: um documentário sobre os resultados do Pnafe* en [www.fazenda.gov.br/pnafe](http://www.fazenda.gov.br/pnafe). Esta publicación ofrece datos por estado sobre los avances alcanzados por el PNAFE en materia de recaudación de impuestos. Véase también el artículo *Arrecadação recorde* en la edición del 16 de enero de 2004 de *Correio Braziliense*.

<sup>95</sup> Véase E. Wiesner, *Fiscal federalism in Latin America: from entitlements to markets*, BID/OVE, 2003. Cabe señalar que el proyecto del PNAFM (BR-0286, 1999), operación a nivel municipal, está en una etapa inicial de ejecución, llevándose desembolsado menos del 5% del préstamo a finales de 2003. La operación, cuyo progreso se ha clasificado como insatisfactorio, ha tenido que hacer frente a un número suficiente de disparidades técnicas y operativas en la administración tributaria municipal en Brasil como para poner en tela de juicio el realismo de su diseño. El Banco está reestructurando el proyecto.

<sup>96</sup> Parte de este tema se abordará en el PNAGE, que es una nueva operación en estado de elaboración.



res o instrumentos fácilmente gravables, con lo cual el nivel de recaudación se convierte en un parámetro relativamente poco sofisticado para medir la efectividad de la administración tributaria. Se ha recomendado usar la brecha de cumplimiento entre los ingresos tributarios reales y potenciales para los diferentes sectores e instrumentos, como indicador correcto en algunas situaciones, lo cual parecería ser apropiado en el caso del PNAFE y el PNAFM<sup>97</sup>.

## 2. Reforma administrativa

Está bien documentado que las mejoras en la calidad de la prestación de los servicios gubernamentales se ven fundamentalmente limitadas por las ineficiencias en la manera como se organiza el gobierno para financiar y prestar esos servicios. Entre las limitaciones identificadas con frecuencia se incluyen la falta de flexibilidad administrativa y autonomía organizativa, la existencia de estructuras inflexibles para hacer carrera en el sector público y la falta de incentivos basados en el desempeño.

Si bien la reforma administrativa ha tenido una presencia intermitente en los planes de Brasil por muchos años, el tema volvió a plantearse en 1995 con la creación del *Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado* (MARE), cuyo *Plano Diretor* representaba un programa de reforma del ámbito administrativo y de la administración pública, que buscaba propiciar un cambio y pasar de una administración burocrática a una de carácter gerencial y orientada hacia el cliente -una meta que, a juicio de varias evaluaciones existentes, no se alcanzó plenamente de la manera en que se había concebido<sup>98</sup>.

El BID apoyó al MARE por medio de su préstamo para la modernización del poder ejecutivo del gobierno federal (BR-0220, 1997). Los objetivos y el marco conceptual del préstamo eran congruentes con el *Plano Diretor* formulado por el MARE. La dificultad principal de este proyecto, que sólo se ha desembolsado en un 50%, radica en que en el momento en que se lo suscribió, el MARE se estaba disolviendo. El respaldo político para el proyecto, así como el financiamiento y el ritmo de la ejecución se derrumbaron. En ese momento, se debería haber reevaluado el proyecto, pero esto ocurrió recién en agosto de 2000, cuando se reestructuró el presupuesto para considerar los efectos de la devaluación de 1999 y, luego, en julio de 2001, para tomar en cuenta continuas demoras y lo que, para ese entonces, ya se consideraba como una pérdida del carácter prioritario de las reformas propuestas (el PPA de 2000-2003 no incluyó los recursos necesarios para cubrir el contrato de préstamo)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> R. Bird y M. C. Jantscher (eds.), *Improving tax administration in developing countries*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1992.

<sup>98</sup> Banco Mundial, *Brazil-Planning for performance in the federal government: a review of pluriannual planning*, Informe no. 22870-BR, 2001. Véanse también: F. Gaetani, *Public management policy change in Brazil, 1995-1998*, BID, 2002; A. Santana et al., *Avaliação do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal-Relatório Final*, PNUD, Brasília, 2002; y F. Gaetani y B. Heredia, *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years*, BID, 2002.

<sup>99</sup> En abril de 2004, el Banco señaló a OVE que se había elaborado un nuevo plan de acción con indicadores de resultados revisados como parte de la documentación enviada al Vicepresidente Ejecutivo para seguir con la ejecución del proyecto y obtener una prórroga de la fecha límite de desembolso.

Por consiguiente, la operación no produjo (y no puede producir hoy en día) los resultados prometidos al momento de su aprobación. Sin embargo, el proyecto, que no contribuyó con “contenido” pero sí con recursos para ejecutar una agenda previamente establecida, formó parte de un proceso de reforma que “aumentó la flexibilidad del sector público”<sup>100</sup> y generó expectativas sobre el desempeño del sector que ayudaron a establecer parámetros para futuras iniciativas en este campo. Los indicadores de resultados necesarios para medir las mejoras en la calidad de los servicios públicos no están disponibles. Una dificultad para futuras operaciones en este frente tiene que ver con la necesidad de crear sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad, la eficiencia y la efectividad de los servicios que presta el sector público, para así poder llevar a cabo análisis para identificar las limitaciones que obstaculizan la realización de mejoras.

## **D. Gestión de recursos naturales, aspectos ambientales y desarrollo sostenible**

### **1. Control de la contaminación y drenaje**

Desde los comienzos de la intensificación de la industrialización y la urbanización en los años cincuenta y sesenta, la contaminación industrial y los residuos domiciliarios no tratados han tenido un impacto sumamente negativo en muchos ríos y estuarios de Brasil. A finales de los años ochenta y a principios de los noventa, comenzaron a emprenderse trabajos en gran escala para reducir la contaminación. Sin embargo, el progreso en términos de realización de mejoras es lento. La Bahía de Guanabara, por ejemplo, “puerta de entrada marina a la ciudad de Rio de Janeiro”, tiene el fondo cubierto de una capa de sedimentos tóxicos que no parece descomponerse de manera natural. Siendo el ritmo de sedimentación mucho más elevado que el ritmo con que los ríos y las mareas pueden descargar los sedimentos fuera de la bahía. Por muchos años se seguirán arrojando fósforo, nitrógeno y metales pesados al agua, además de que, según la *Fundação estadual de engenharia do meio ambiente* (FEE-MA), la eutroficación y la demanda bioquímica de oxígeno no se redujeron durante los años noventa. Los ríos afluentes que pasan por zonas de alta densidad demográfica siguen transportando una gran cantidad de contaminantes.

En el contexto ejemplificado por las condiciones de la Bahía de Guanabara, el BID aprobó siete proyectos para control de la contaminación y drenaje entre 1993 y 2003 por un total aproximado de US\$1.300 millones (Cuadro A.1)<sup>101</sup>. El objetivo del proyecto BR-0072 (1993, Bahía de Guanabara) es descontaminar la bahía y su cuenca, fortalecer las instituciones gubernamentales municipales cuyas acciones puedan tener efectos beneficiosos en la misma y mejorar la calidad de vida de la población que vive en la cuenca. El proyecto (que no proporcionó un punto de referencia básico en términos de los indicadores de contaminación que deben mejorarse) sirvió para financiar, en su mayor parte, obras civiles, plantas de tratamiento, líneas colectoras y troncales, conexiones a zonas de alta densidad demográfica, conexiones y medidores de agua domiciliarios, recolección y tratamiento de residuos sólidos

---

<sup>100</sup> F. Gaetani, mencionado anteriormente, página 32.

<sup>101</sup> Algunos de estos proyectos constituyen segundas fases de proyectos que se comenzaron a realizar en los años ochenta. A menudo los proyectos se conocen colectivamente como agenda marrón y azul (control de la contaminación industrial, gestión de cuencas fluviales, y agua y saneamiento).

y drenaje de canales y ríos. El proyecto contempló asimismo actividades de cartografía digital<sup>102</sup>, la modernización de los sistemas de información municipales y programas ambientales realizados a través del FEEMA para reducir considerablemente los desechos industriales.

El mejoramiento de la calidad del agua de la bahía depende de la ejecución coordinada de las obras civiles, lo cual no ha pasado. Los componentes del proyecto se han realizado de manera poco sistemática en diferentes sitios. Si bien se han llevado a cabo muchas de las obras de ingeniería previstas, han habido contratiempos, incluidos dos derrames graves de petróleo en la bahía en 2000 y 2001 y la discontinuidad institucional tras cambios en el gobierno. No se están recopilando datos sobre los resultados alcanzados con el proyecto. En vista de las complejidades físicas, institucionales y políticas del problema de contaminación de la bahía, el objetivo del proyecto de “limpiar la bahía y su cuenca” no fue realista. El proyecto, que está clasificado “en alerta” por demoras de ejecución, acusa problemas de coordinación entre los diferentes organismos, lo que lleva a poner en duda la validez de la calificación de probabilidad “elevada” (en recientes ISDP) otorgada a la realización de los supuestos clave para la implementación del proyecto.

La historia del proyecto BR-0203 (1995, Bahía de Todos los Santos) parece más prometedora debido a que las fuentes industriales de contaminación son menos numerosas y están mejor supervisadas, existe un registro de seguimiento de la calidad del agua y la bahía goza de visibilidad en materia de turismo, pesca y bellezas naturales en general. El gobierno estatal es un agente que está presionando para obtener resultados al mantener la continuidad de las políticas y las prácticas de un gobierno al otro. La introducción de la autorregulación industrial y la presencia de comisiones locales de control ambiental también ayudan a aumentar la expectativa de cumplimiento. El proyecto no hace seguimiento de los indicadores de resultados, pero cuenta con puntos de referencia básicos para indicadores clave de contaminación y calidad de vida, varios de los cuales (incluida la calidad de algunas playas) reflejan mejoras durante el período de operación del proyecto<sup>103</sup>.

El BR-0265 (1999, proyecto de descontaminación del Río Tietê) es la segunda etapa de un proyecto que en su etapa inicial (conforme se señala en el informe de terminación de proyecto correspondiente) se concentró en los peores contaminantes industriales y logró disminuir las descargas industriales orgánicas e inorgánicas. El objetivo del proyecto Tietê II es seguir mejorando la calidad ambiental de la cuenca del río. Sin embargo, el proyecto (que, a finales de 2003, ya se había desembolsado en un 28%) está avanzando lentamente. El ISDP más reciente expone una lección aprendida sobre el diseño de proyectos y el plazo de ejecución estipulado que aparentemente puede aplicarse en todos o la mayoría de los proyectos de control de la contaminación y de drenaje: *El plazo para desembolsos de esta operación fue establecido en tres años, poco realista para completar un proyecto de esta envergadura,*

---

<sup>102</sup> El proyecto está vinculado al BR-0183 (1995, cartografía digital), que, según el informe de terminación de proyecto correspondiente, permitió la realización de mapas y la actualización catastral de las propiedades en una zona de más de 1.000 km<sup>2</sup>, que, entre otros aspectos, permitió aumentar las ganancias por concepto de impuesto a la propiedad. El proyecto financió asimismo obras de drenaje que se cuantifican en el informe de terminación de proyecto.

<sup>103</sup> Véase [www.bahiasol.com/ecologia/cra.htm](http://www.bahiasol.com/ecologia/cra.htm).

*con variados componentes y organismos coejecutores y trabajos de compleja realización como son las principales obras previstas, consistentes en colectores marginales de los ríos Tietê y Pinheiros, ubicados en pleno centro de la ciudad de São Paulo, con difíciles condiciones constructivas debido al intenso tránsito de vehículos y cercanía a las márgenes de los ríos.*

Uno de los principales desafíos para los proyectos de control de la contaminación y de drenaje tiene que ver con la sostenibilidad, tal como lo ha señalado el Banco en varias ocasiones. Por ejemplo, el informe de terminación de proyecto del BR-0073 (1993, el proyecto para la cuenca hidrográfica del río Guaíba) señala que los objetivos del mismo se lograron en su mayoría<sup>104</sup>, pero advierte sobre las posibilidades de alcanzar la sostenibilidad, señalando que la misma depende de un conjunto adecuado de leyes, sistemas de información, mecanismos de control, recursos humanos, asignación continua de recursos presupuestarios y, por último, pero no por ello menos importante, la sensibilización continua de la población en materia ambiental. La solidez del aporte del Banco a las mejoras en esas áreas no puede evaluarse en base a los estudios disponibles sobre Guaíba, Todos los Santos, Guanabara y la Fase II del proyecto de descontaminación del Río Tietê. El informe de terminación de proyecto del BR-0234 (1996, programa de control de inundaciones de Campinas) señala que para lograr la sostenibilidad es necesario limpiar y mantener regularmente los canales de drenaje construidos con fondos del proyecto, lo cual, según se indica en dicho informe, depende de la disponibilidad de recursos a tales efectos. En vista de la actual situación fiscal y presupuestaria, este es un tema que el Banco no ha tratado de manera adecuada en el diálogo con los prestatarios en Brasil.

## **2. Agua y saneamiento**

El acceso al agua potable y el saneamiento varía enormemente a nivel regional, en función del ingreso y según se trate de zonas urbanas o rurales. Para el país en general, la cobertura urbana en términos de agua potable se extendió a más del 90% de la población en 2001, pero la de saneamiento fue mucho menor. Los datos que se incluyen en el Anexo 3 revelan que (i) ha habido un progreso considerable a nivel nacional en el acceso urbano al agua corriente, habiéndose ampliado la cobertura a alrededor del 70% de los hogares que se encontraban en el decilio más bajo en 2001 (el progreso para alcanzar la cobertura fue más rápido en los años ochenta que en los noventa); (ii) ha habido poco progreso en el acceso al agua corriente en zonas rurales, habiéndose ampliado la cobertura a alrededor del 8% de los hogares que se encontraban en el decilio más bajo en 2001; (iii) ha aumentado ligeramente el porcentaje de hogares urbanos con servicios de saneamiento, habiéndose ampliado la cobertura a alrededor del 45% de los hogares que se encontraban en el decilio más bajo en 2001; y (iv) no se

---

<sup>104</sup> Según el informe de terminación de proyecto, los logros alcanzados con el proyecto incluyen: la organización de la recolección y tratamiento de desechos sólidos en la ciudad de Porto Alegre; la captación, el control y el tratamiento de efluentes domiciliarios e industriales; el aumento de la calidad y la limpieza del agua y las playas de la ciudad y zonas aledañas; medidas de conservación de suelos y disminución en el uso de productos agroquímicos tóxicos en los municipios participantes; el otorgamiento de licencias a industrias y compañías que cumplen las normas ambientales; medidas educativas y de sensibilización ambiental; y la introducción de un componente institucional para formular y velar por el cumplimiento de las políticas ambientales.

ha avanzado prácticamente nada en el saneamiento rural desde comienzos de los años ochenta.

En respuesta a una política federal de universalización de la cobertura, el Banco invirtió sumas y esfuerzos importantes para promover el acceso al agua corriente por parte de los hogares urbanos pobres y para construir infraestructura de saneamiento durante el período analizado en el presente informe (el BID no participó en el abastecimiento de agua y saneamiento *rural*, pero con su enfoque en las zonas urbanas marginales ayudó a atender las necesidades de los migrantes rurales). Todos los proyectos de desarrollo urbano analizados anteriormente tienen componentes de agua y saneamiento, que son parte integral de una visión de desarrollo urbano que se centra en ampliar y mejorar los servicios públicos. Además, durante el período comprendido entre 2000 y 2002, el Banco aprobó tres préstamos destinados a ampliar la cobertura y aumentar la eficiencia de la prestación de servicios mediante componentes que abordan el abastecimiento y la distribución de agua, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, drenaje de aguas pluviales y control de la erosión. Los préstamos son los siguientes: BR-0345 (2000, programa de saneamiento básico en el Distrito Federal), BR-0351 (2002, programa de agua y saneamiento de Goiânia) y BR-268 (2001, PASS), siendo el BR-0345 el único que ha avanzado lo suficiente como para arrojar resultados.

Los componentes de agua y saneamiento de los proyectos de desarrollo urbano han producido beneficios importantes en términos de productos como conexiones e instalaciones de alcantarillados. El préstamo para el programa de saneamiento básico en el Distrito Federal —cuya justificación sorprende a primera vista hasta que se entiende que el sistema de agua del Distrito se diseñó para una población mucho menos numerosa cuando se planificó y construyó Brasilia— está avanzando de conformidad con el cronograma en lo que respecta a las obras de ingeniería. Asimismo, el proyecto introdujo elementos para el establecimiento de una instancia regulatoria y la posible incorporación de agentes privados, siendo el único proyecto de captación de agua y saneamiento respaldado por el Banco que introduce dichos elementos. Se ha finalizado un estudio para mejorar la eficiencia administrativa de la *Companhia de Saneamento do Distrito Federal* (CAESB) y están a punto de concluir los trabajos sobre un plan maestro de agua y saneamiento. Sin embargo, se ha suspendido un estudio sobre la posibilidad de vender acciones de CAESB.

El sector del agua en Brasil está mayormente en manos del sector público y el prestatario ha solicitado al Banco trabajar en este frente con el fin de ampliar la cobertura. En respuesta al pragmático enfoque del prestatario, motivado por el deseo de generar externalidades clave en materia de salud y medio ambiente, el BID pudo aumentar las operaciones de préstamo a Brasil en los últimos 10 años en medio de una disminución general de sus préstamos para operaciones de agua y saneamiento que parece estar relacionada, en parte, con las disposiciones establecidas en la política operativa del Banco en materia de servicios públicos (documento OP-708) que favorece la participación de operadores privados<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Al respecto, véase la *Evaluación de la Política de los servicios públicos domiciliarios (documento OP-708) para los servicios de agua potable y saneamiento* realizada por OVE, documento RE-270, 4 de noviembre de 2002.

La capacidad de respuesta del BID en Brasil fue adecuada, dada la importancia que revisten el agua y el saneamiento para el bienestar humano y las externalidades positivas relacionadas con una mayor cobertura. Sin embargo, el Banco no ha estado muy presente en los temas de política que deben tratarse. Dichos temas se han analizado en un trabajo de antecedentes encomendado por OVE<sup>106</sup> e incluyen desafíos tales como el alcance y los términos de la “asociación” entre las compañías estatales de agua y los municipios, la estructura tarifaria, la naturaleza y el financiamiento de subsidios cruzados entre tipos de clientes y entre sistemas y regiones, y la participación de operadores privados. El Congreso está estudiando legislación sobre un marco regulatorio para el sector, pero todavía no se lo ha aprobado.

### 3. Turismo y desarrollo ambientalmente sostenible

**Turismo:** De los seis proyectos aprobados durante el período analizado en el ámbito de turismo y desarrollo ambiental sostenible, sólo uno (BR-0204, 1994, PRODETUR I) ha generado resultados hasta la fecha, ya que los demás o bien no se han empezado a desembolsar o bien están en las etapas iniciales de desembolso<sup>107</sup>.

El turismo en el nordeste aumentó en la última década. En Bahía, por mencionar un estado clave, el número de llegadas de turistas aumentó en un 221% entre 1991 y 2000 (a 4,2 millones de turistas). El número de turistas extranjeros aumentó en un 247%<sup>108</sup>. En Ceará el número de llegadas de turistas en 1998 era de 170% respecto del nivel correspondiente en 1995, al tiempo que aumentaron el empleo en el sector, el número de pasajeros que pasa por los aeropuertos y los ingresos fiscales por concepto de turismo<sup>109</sup>.

En este contexto, el objetivo de desarrollo del PRODETUR I era *contribuir al desarrollo socioeconómico del nordeste mediante la creación de oportunidades de empleo y un aumento de los ingresos per cápita y de los ingresos fiscales del Estado*. El préstamo se centró en eliminar las limitaciones al crecimiento del turismo ocasionadas por deficiencias en la infraestructura y los servicios públicos. El proyecto contemplaba, además, inversiones para la protección de atracciones históricas y naturales y el desarrollo institucional.

Una evaluación encomendada por el Banco en 2001, recientes ISDP y el documento de préstamo del PRODETUR II proporcionan datos sobre el avance de algunos resultados de diferentes componentes del PRODETUR I, que incluyen la creación de 1,2 millones de puestos de trabajo entre 1994 y 2001 en los nueve estados del nordeste; el aumento de los ingresos fiscales netos en la industria de US\$1.200 millones al año; aumentos anuales netos

---

<sup>106</sup> M. E. Corrales, documento de antecedentes sobre el sector de agua y saneamiento en Brasil, 2002 (elaborado para la evaluación de OVE que se menciona en la anterior nota de pie de página).

<sup>107</sup> El PRODETUR I generó al BR-0323 (PRODETUR II, 2002). En 1999 se aprobó un préstamo de asistencia técnica para ayudar a desarrollar el ecoturismo en la Amazonia (BR-0208), que se está ejecutando lentamente. Los proyectos de desarrollo sostenible son BR-0246 (2001, Zona da Mata), BR-0249 (2000, Pantanal) y BR-0313 (2002, Acre).

<sup>108</sup> Véanse [www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get4is06.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get4is06.pdf) y S. E. Silveira y M. M. Tavares, *A recente expansão dos resorts no Brasil*, BNDES Setorial, 2002.

<sup>109</sup> [www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get4is08.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/get4is08.pdf)

en los ingresos impositivos para la región, de US\$400 millones para 2002; y la duplicación en el número de llegadas de turistas, pasando de 6 millones en 1994 a 13 millones en 2002<sup>110</sup>. Como agente protagónico en este contexto, el proyecto parece demostrar que el turismo puede ser un mecanismo eficaz de desarrollo, si bien en algunos casos (como se refleja en la evaluación señalada) las inversiones en infraestructura representaron un costo para el medio ambiente que hace necesario recurrir a medidas de mitigación que tengan un alcance mayor que las que se han adoptado hasta la fecha. Aún así, el proyecto está generando resultados a pesar de que se han comprobado dificultades en la ejecución en algunos estados relacionadas con problemas de financiamiento y de la capacidad de algunos estados de plantear propuestas de proyectos de la calidad requerida para obtener recursos del programa. El documento de préstamo de PRODETUR II utiliza lecciones aprendidas de la primera etapa con una minuciosidad no vista en otros casos de la cartera de Brasil en los que se iniciaron segundas etapas.

**Desarrollo sostenible:** En cuanto al desarrollo sostenible, Brasil enfrenta enormes desafíos al tratar de compatibilizar los objetivos de desarrollo económico, reducción de la pobreza y crecimiento por una parte, con los de preservación del medio ambiente por la otra. Entre los desafíos se incluyen la relación entre el aprovechamiento de los suelos en las zonas costeras y el crecimiento urbano; la explotación de la Mata Atlântica y la Caatinga para la obtención de leña; la ocupación de la región del Amazonas (*Amazônia Legal*) para fines de ganadería y agroindustriales (soja); la preservación de las zonas indígenas protegidas, frente a una red vial en expansión; la necesidad de combatir la desertificación y efectuar la gestión de los problemas causados por las sequías; y otros temas (no menos importantes) relacionados con la exploración petrolera y la contaminación de los suelos. Brasil ha sido un país líder e innovador en cuanto a integrar las consideraciones ambientales y el desarrollo. Sin embargo, el proceso se ve limitado por muchos factores, entre ellos, la limitada capacidad institucional a nivel estatal y local para administrar la agenda ambiental en un contexto en el que las responsabilidades de implementación están descentralizadas y en que el gobierno federal enfrenta el reto de brindar asistencia para necesidades de variada índole<sup>111</sup>.

El papel del Banco, si bien es reducido en términos generales, es prometedor. La institución financió parte importante del Fondo Nacional para el Medio Ambiente (Fase II del proyecto BR-0262, 1998), mediante el cual se promovió la participación local y se ayudó a fortalecer la capacidad estatal. Los programas de Zona da Mata y Acre proponen enfoques innovadores que integran las agendas económica, ambiental y social mediante proyectos que abordan las prioridades a nivel local (municipal). El programa para Acre se distingue porque trata de integrar una agenda ambiental en el programa de gobierno estatal. Sin embargo, no se cuenta con indicadores de resultados para el proyecto del Fondo Nacional para el Medio Ambiente. Los otros dos programas, que ya se encuentran en sus etapas iniciales de implementación, se beneficiarían si prestaran más atención a la formulación de un marco de evalua-

---

<sup>110</sup> S. Whiting y D. M. Cicci, *Avaliação dos aspectos ambientais e socio-econômicos do Prodetur I*, 2001.

<sup>111</sup> Véase el trabajo de antecedentes encomendado para esta evaluación, que se enumera en la lista del Anexo 6, incluido el de A. Sobreira y J. Ferreira Irmão, *As políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste*, documento elaborado para este informe.

ción que considere el valor que tiene una base analítica de datos para evaluar la posibilidad de replicar el proyecto.



CUADRO A.1  
Brasil: Proyectos aprobados entre 1993 y 2003

| No. de proyecto    | No. de préstamo | Título del proyecto   | Organismo ejecutor   | NJ | R      | Año aprobado | Monto actual del proyecto | %D     | Componente principal   | EQ SOC | PTI |
|--------------------|-----------------|---|--|----|--------|--------------|---------------------------|--------|--|--------|-----|
| <b>AGRICULTURA</b> |                 |   |  |    |        |              |                           |        |  |        |     |
| BR0274             | 1248/OC-BR      | Programa de consolidación y autosuficiencia para asentamientos de reforma agraria | Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) | F  | BR     | 2000         | \$51.00                   | 3.7%   | La operación consiste en crear un sistema que permita acelerar el proceso de graduación de los asentamientos rurales como beneficiarios del INCRA a fin de permitir que 75 asentamientos de la reforma agraria alcancen la autosuficiencia. El programa proporcionará infraestructura social y productiva, asistencia técnica y capacitación.  |        |     |
|                    |                 |   | <b>SUBTOTAL AGRICULTURA</b>                                  |    |        |              | <b>\$51.00</b>            |        |  |        |     |
| <b>EDUCACIÓN</b>   |                 |   |  |    |        |              |                           |        |  |        |     |
| BR0167             | 950/OC-BR       | Programa de mejoramiento de la educación secundaria del Estado de Paraná          | Secretaría Estatal de Educación - Paraná                     | E  | S      | 1996         | \$100.00                  | 57.6%  | El objetivo de la operación es aumentar la eficiencia, equidad y eficacia del sistema público de educación secundaria. El programa respalda la creación de una escuela secundaria general, así como la transformación de la educación técnica vocacional en un nivel de educación postsecundaria.  | EQ SOC |     |
| BR0247             | 1052/OC-BR      | Programa de reforma de la educación técnica y vocacional                          | Ministerio de Educación                                      | F  | BR     | 1997         | \$250.00                  | 34.1%  | El programa consiste en respaldar la creación de un sistema de educación vocacional eficaz que brinde cursos de capacitación postsecundarios no universitarios. Contempla asimismo actividades de preparación para una reforma de la educación secundaria, divulgación del nuevo programa y planes para ampliar y mejorar la educación secundaria a nivel estatal.                         | EQ SOC |     |
| BR0300             | 1225/OC-BR      | Programa de mejoramiento y expansión de educación media "Escola Jovem"            | Ministerio de Educación                                      | F  | BR     | 1999         | \$250.00                  | 12.1%  | Promover la reforma y la ampliación de la educación secundaria mediante el mejoramiento de la calidad y la cobertura del sistema escolar con el fin de mejorar la equidad y contribuir al desarrollo económico y social del país.  | EQ SOC |     |
| BR0364             | 1406/OC-BR      | Programa diversidad en acceso a la universidad                                    | Ministerio de Educación                                      | F  | BR     | 2002         | \$5.00                    | 0.0%   | Promover la equidad educativa y la diversidad en la enseñanza superior para los afrodescendientes e indígenas y otros grupos socialmente desfavorecidos del país mediante la formulación de políticas y estrategias de inclusión social, el aumento de la capacidad del Ministerio de Educación y el respaldo a la creación y evaluación de proyectos innovadores para promover el acceso. | EQ SOC |     |
|                    |                 |   | <b>SUBTOTAL EDUCACIÓN</b>                                    |    |        |              | <b>\$605.00</b>           |        |  |        |     |
| <b>ENERGÍA</b>     |                 |   |  |    |        |              |                           |        |  |        |     |
| BR0275             | 1051/OC-BR      | Proyecto de interconexión eléctrica norte-sur                                     | Eletrobrás   | F  | BR     | 1997         | \$307.00                  | 100.0% | Enlazar los dos sistemas eléctricos más importantes del país, respaldar la reestructuración del sector de energía eléctrica mediante actividades de fortalecimiento institucional para el establecimiento de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), el desarrollo de planificación indicativa en materia de competitividad y el fortalecimiento del manejo ambiental del        |        |     |
| BR0346             | 1228/OC-BR      | VBC Energia S.A.  | VBC Energia S.A.   | P  | S + SE | 1999         | \$100.00                  | 0.0%   | FRI. Garantía de préstamo. Ampliación de las redes de distribución eléctrica de CPFL-SP y ROE-FS.  |        |     |
| BR0315             | 1297/OC-BR      | Proyecto de energía hidroeléctrica Dona Francisca                                 | Dona Francisca Energética S.A.                               | P  | S      | 2000         | \$14.53                   | 100.0% | FRI. Construcción y operación de planta de energía hidroeléctrica e instalaciones auxiliares en RS.  |        |     |
| BR0316             | 1272/OC-BR      | Proyecto de Energía Norte   | Guascor do Brasil Ltda.                                      | P  | N      | 2000         | \$23.70                   | 30.7%  | FRI. Tres proyectos de generación de energía (267 unidades diesel de generación de energía) que atenderán ciudades aisladas que no están conectadas a la red de suministro eléctrico en el norte de Brasil.  |        |     |
| BR0350             | 1267/OC-BR      | Light - Serviços de Eletricidade S.A. (garantía)                                  | Light - Serviços de Eletricidade S.A.                        | P  | SE     | 2000         | \$100.00                  | 0.0%   | FRI. Garantía de préstamo. Financiamiento del programa de inversión de capital de Light-RJ correspondiente a 2000-2001.  |        |     |
| BR0304             | 1260/OC-BR      | Proyecto de energía hidroeléctrica Cana Brava                                     | Companhia Energética Meridional                              | P  | CO     | 2000         | \$75.00                   | 89.6%  | FRI. Construcción, operación y mantenimiento de una planta de energía hidroeléctrica en GO.  |        |     |
| BR0361             | 1380A/OC-BR     | Proyecto de generación eléctrica de Termopernambuco                               | Companhia Energética de Pernambuco                           | P  | NE     | 2001         | \$42.40                   | 75.1%  | FRI. Desarrollo, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de una planta de gas natural de cogeneración de ciclo combinado en PE.  |        |     |
| BR0401             | 1505A/OC-BR     | Bandeirante Programa inversión  | Bandeirante Energia S.A.                                     | P  | NE     | 2003         | \$38.90                   | 0.0%   | FRI. Programa de inversión que contempla gastos de capital para ampliar y modernizar la red de suministro de electricidad de Bandeirante y el sistema de apoyo administrativo.   |        |     |
| BR0354             | 1367A/OC-BR     | Proyecto de cogeneración de energía eléctrica Termobahia                          | Termobahia Ltda.   | P  | NE     | 2001         | \$57.79                   | 92.3%  | FRI. Desarrollo, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de una planta de gas natural de cogeneración de ciclo combinado en BA.  |        |     |
| RG0028             | RG0028          | Gasoducto de integración Bolivia-Brasil   | Transportadora Brasileira Gasoduto Bolivia-Brasil (TBO)      | F  | BR     | 1997         | \$240.00                  | 100.0% | El Banco participará en el financiamiento de la construcción de una parte del gasoducto en Brasil (Corumbá-Campinas).  |        |     |
| RG0054             | 1338A/OC-RG     | Proyecto de interconexión eléctrica entre Argentina y Brasil                      | Companhia de Interconexão Energética (CEIN)                  | P  | S      | 2001         | \$49.00                   | 100.0% | FRI. Construcción, operación y mantenimiento de una segunda interconexión eléctrica entre Argentina y Brasil.  |        |     |
| RG0054             | 1339A/OC-RG     | Proyecto de interconexión eléctrica entre Argentina y Brasil                      | Transportadora de Energia, S.A.                              | P  | S      | 2001         | \$25.00                   | 100.0% | FRI. Construcción, operación y mantenimiento de una segunda interconexión eléctrica entre Argentina y Brasil.  |        |     |
| BR0398             | 1483A/OC-BR     | Novatrans Energia   | Novatrans Energia S.A.                                       | P  |        | 2003         | \$30.00                   | 0%     | Desarrollo, construcción, puesta en servicio, operación y mantenimiento de una línea de transmisión eléctrica de 1200 MW, 1278 KM, 500 KV.   |        |     |
|                    |                 |   | <b>SUBTOTAL ENERGÍA</b>                                      |    |        |              | <b>\$1,034.42</b>         |        |  |        |     |

| MEDIO AMBIENTE                |                         |  |   |   |    |      |            |        |   |           |
|-------------------------------|-------------------------|--|---|---|----|------|------------|--------|---|-----------|
| BR0073                        | 776/OC-BR and 911/SF-BR | Proyecto de ordenación ambiental de la cuenca hidrográfica del río Guaba         | Secretaría de Planificación y Administración y otros organismos | E | S  | 1993 | \$132.30   | 100.0% | Mejorar la calidad ambiental de la cuenca del Río Guaba mediante el seguimiento y la reducción de la contaminación industrial, conservación de los suelos, un mejor manejo de los productos agrícolas químicos tóxicos, consolidación de unidades de conservación, el establecimiento de programas educativos sobre temas medioambientales y el fortalecimiento de la capacidad de manejo ambiental de entidades estatales. |           |
| BR0072                        | 782/OC-BR and 916/SF-BR | Programa de saneamiento de la cuenca de la Bahía de Guanabara                    | Companhia Estadual de Águas e Esgoto, Rio de Janeiro            |   |    | 1993 | \$330.00   | 98.6%  | Sanear la Bahía de Guanabara y las zonas adyacentes a la cuenca, mejorar la calidad de vida de los residentes de la cuenca y fortalecer las entidades gubernamentales locales que realizan actividades que afectan a la bahía mediante la captación y el tratamiento de aguas residuales, el abastecimiento de agua potable y la recolección y eliminación de desechos sólidos.   |           |
| BR0262                        | 1013/SF-BR              | Programa de apoyo al Fondo Nacional de Medio Ambiente (FNMA) II                  | Ministerio de Medio Ambiente y de la Amazonia Legal             | F | BR | 1998 | \$24.00    | 61.2%  | Respaldar proyectos ambientales desarrollados a nivel local, fortalecer la capacidad de los organismos ejecutores para llevar a cabo proyectos ambientales, así como la capacidad del fondo para movilizar recursos de inversión.   |           |
| BR0249                        | 1290/OC-BR              | Programa de desarrollo sostenible del Pantanal                                   | Ministerio de Medio Ambiente y de la Amazonia Legal             | F | CO | 2000 | \$92.40    | 3.1%   | Promover el desarrollo sostenible de Pantanal a fin de estabilizar la calidad ambiental de los ecosistemas de la región mediante el respaldo de reformas en materia de ordenación y conservación de recursos naturales.   |           |
|                               |                         |  | SUBTOTAL MEDIO AMBIENTE   |   |    |      | \$598.70   |        |   |           |
| SALUD                         |                         |  |   |   |    |      |            |        |   |           |
| BR0199                        | 951/OC-BR               | Programa de reforma del sector salud - REFORSUS                                  | Ministerio de Salud   | F | BR | 1996 | \$350.00   | 79.2%  | Ampliar y mejorar los servicios de atención sanitaria al amparo del <i>Sistema Único de Saúde</i> (SUS) mediante inversiones en la rehabilitación de infraestructura y equipos, la introducción de reformas de políticas a fin de que los servicios sean económicamente sostenibles, equitativos y eficientes.  | EQ<br>SOC |
| BR0305                        | 1215/OC-BR              | Proyecto de profesionalización de trabajadores en el área de enfermería - PROFAE | Ministerio de Salud   | F | BR | 1999 | \$185.00   | 45.7%  | Capacitar al personal auxiliar de enfermería para ofrecer servicios de asistencia médica a la población de bajos ingresos y, por consiguiente, reducir la escasez de personal auxiliar de enfermería capacitado.  | EQ<br>SOC |
|                               |                         |  | SUBTOTAL SALUD  |   |    |      | \$535.00   |        |   |           |
| PREINVERSIONES                |                         |  |   |   |    |      |            |        |   |           |
| BR0175                        | 991/OC-BR               | Red investigación y desarrollo sobre políticas públicas                          | Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)            | F | BR | 1997 | \$25.00    | 57.6%  | Estimular la capacidad de institutos de investigación económica y estadística para diseñar, planificar y evaluar políticas públicas que se ajusten a las necesidades y prioridades del país.  |           |
|                               |                         |  | SUBTOTAL PREINVERSIONES   |   |    |      | \$25.00    |        |   |           |
| DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO |                         |  |   |   |    |      |            |        |   |           |
| BR0155                        | 907/OC-BR               | Programa global de crédito multisectorial  | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social            | B | BR | 1995 | \$300.00   | 100.0% | Financiar un programa de créditos a mediano y largo plazo para compañías privadas en Brasil para proyectos de modernización y ampliación.   |           |
| BR0277                        | 1125/OC-BR              | Programa global de financiamiento multisectorial                                 | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social            | B | BR | 1998 | \$1,100.00 | 100.0% | Proporcionar financiamiento a mediano y largo plazo para modernizar y ampliar PYME con el ánimo de aumentar su competitividad en una economía en apertura.  |           |
| BR0310                        | 1175/OC-BR              | Programa global de apoyo crediticio a las PYME                                   | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social            | B | BR | 1999 | \$1,200.00 | 100.0% | Crear un sector productivo moderno en Brasil al ofrecer financiamiento a mediano y largo plazo a PYME del sector privado que necesitan créditos para reestructurar, mejorar y ampliar sus operaciones.  |           |
| BR0270                        | 1308/OC-BR              | Programa de ampliación de los mercados para la PYME en el nordeste de Brasil     | Banco do Nordeste do Brasil                                     | B | NE | 2001 | \$150.00   | 0.0%   | Préstamos de inversión en el sector privado para PYME en el norte de Brasil.  |           |
| BR0331                        | 1374/OC-BR              | BNDES - Programa de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa                  | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social            | B | BR | 2001 | \$900.00   | 74.4%  | Financiamiento a mediano y largo plazo para proyectos de inversión dirigidos a ampliar, modernizar y diversificar actividades productivas de micro, pequeñas y medianas empresas brasileñas en el sector privado.   |           |
| BR0301                        | 1387/OC-BR              | Programa global de crédito a microempresas del nordeste                          | Banco do Nordeste do Brasil                                     | B | NE | 2002 | \$30.00    | 0.1%   | Fortalecer microempresas en el nordeste de Brasil mediante el financiamiento del aumento masivo de microcréditos formales disponibles en la región a través del programa CrediAmigo.  | EQ<br>SOC |
| BR0407                        |                         | Banco Bradesco   | Banco Bradesco S.A  | P |    | 2003 | \$50.00    | 100%   | Mecanismo de financiamiento de actividades de comercio exterior.  | PTI       |
|                               |                         |  | SUBTOTAL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO                          |   |    |      | \$3,730.00 |        |   |           |

| SANEAMIENTO          |            |  |  |   |    |      |            |        |  |        |     |
|----------------------|------------|--|--|---|----|------|------------|--------|--|--------|-----|
| BR0159               | 849/OC-BR  | Programa de drenaje en São Paulo - segunda etapa   | Secretaría Municipal de Vías   | M | SE | 1994 | \$302.00   | 90.6%  | Mejorar el saneamiento y las condiciones de vida de los residentes de los valles en el municipio de São Paulo mediante la reducción de inundaciones, el reasentamiento de familias y la provisión de viviendas y servicios sociales.   | EQ SOC |     |
| BR0183               | 838/OC-BR  | Programa de cartografía digital y drenaje urbano para la municipalidad de Río de Janeiro (Guanabara)             | Coordinadora de recursos externos/Secretaría Municipal de Hacienda - Río de Janeiro  | M | SE | 1995 | \$30.00    | 100.0% | Sanear la Bahía de Guanabara Bay y las zonas aledañas a la cuenca, mejorar la calidad de vida de los residentes en la zona de la cuenca y fortalecer las entidades gubernamentales locales.  | EQ SOC |     |
| BR0203               | 878/OC-BR  | Programa de saneamiento ambiental para Salvador y los municipios de la Bahía de Todos los Santos                 | Secretaría de Recursos Hídricos, Saneamiento y Vivienda - Bahía                      | E | NE | 1995 | \$264.00   | 98.0%  | Mejorar los niveles de vida de los habitantes de la Bahía de Todos los Santos con la ampliación de los servicios de recolección y eliminación de aguas servidas y desechos sólidos, la ampliación de la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua, la reducción de la contaminación industrial y el fortalecimiento de entidades gubernamentales locales. | EQ SOC |     |
| BR0234               | 939/OC-BR  | Programa de control de inundaciones de Campina   | Secretaría Municipal de Planificación, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente - Campinas | M | SE | 1996 | \$19.80    | 100.0% | Reducir los daños causados por inundaciones en la ciudad de Campinas mediante el drenaje, el mejoramiento de barriadas y el reasentamiento de familias.  | EQ SOC |     |
| BR0265               | 1212/OC-BR | Proyecto de descontaminación del Río Tietê, etapa II   | SABESP, compañía estatal de saneamiento ambiental                                    | E | SE | 1999 | \$200.00   | 20.5%  | Mejorar la calidad ambiental de la cuenca del Río Tietê en la zona metropolitana de São Paulo, mediante la conservación y el uso eficiente de los recursos hídricos en la cuenca alta del río.   | EQ SOC | PTI |
| BR0345               | 1288/OC-BR | Programa de saneamiento básico en el Distrito Federal  | Secretaría Estatal de Infraestructura y Obras - Distrito Federal                     | E | CO | 2000 | \$130.00   | 50.3%  | Mejorar el saneamiento en el Distrito Federal mediante la ampliación de la infraestructura de saneamiento existente y el fortalecimiento de los proveedores de los servicios.  | EQ SOC |     |
| BR0269               | 1356/OC-BR | Programa de acción social en saneamiento en municipios pequeños  | Secretaría Especial de Desarrollo Urbano   | F | BR | 2001 | \$100.00   | 0.0%   | Ayudar a reducir las desigualdades socioeconómicas en el país mediante el mejoramiento del abastecimiento de agua y los servicios sanitarios básicos para personas de bajos ingresos en pequeñas comunidades urbanas.  | EQ SOC |     |
| BR0351               | 1414/OC-BR | Programa de agua y saneamiento de Goiânia  | Saneamento de Goiás S.A. (SANEAGO)   | E | CO | 2002 | \$47.60    | 5.5%   | Mejorar las condiciones de saneamiento para los residentes de Goiânia y las zonas urbanas aledañas mediante el mejoramiento del abastecimiento de agua y los servicios de eliminación de aguas servidas.   | EQ SOC | PTI |
| BR0324               | 1502/OC-BR | Programa de saneamiento de Ceará   | Companhia de Águas e Esgoto do Ceará   | E |    | 2003 | \$100.00   | 0.0%   | Mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de los habitantes del Estado de Ceará por medio de una mayor y más eficiente prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.   | EQ SOC |     |
|                      |            |  | SUBTOTAL SANEAMIENTO   |   |    |      | \$1,093.40 |        |  |        |     |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA |            |  |  |   |    |      |            |        |  |        |     |
| BR0164               | 880/OC-BR  | Programa de ciencia y tecnología (FINEP II)  | Financiadora de Estudios y Projetos (FINEP) - Ministerio de Ciencia y Tecnología     | F | BR | 1995 | \$156.28   | 100.0% | Desarrollar y mejorar la capacidad científica y tecnológica de Brasil a fin de aumentar las aptitudes en materia de competitividad y la productividad empresarial mediante la modernización de la tecnología en manos de las empresas.   |        |     |
|                      |            |  | SUBTOTAL CIENCIA Y TECNOLOGÍA  |   |    |      | \$156.28   |        |  |        |     |
| INVERSIÓN SOCIAL     |            |  |  |   |    |      |            |        |  |        |     |
| BR0177               | 955/OC-BR  | Programa de apoyo a las reformas sociales para el desarrollo de la niñez y la adolescencia en el Estado de Ceará | Secretaría de Trabajo y Acción Social - Ceará  | E | NE | 1996 | \$42.00    | 67.0%  | Ayudar a crecer a niños y adolescentes desde la infancia hasta los 17 años y a desarrollarse como miembros de una familia, escuela y comunidad.  | EQ SOC |     |
| BR0308               | 1174/OC-BR | Programa de reforma y protección social  | Ministerio de Planificación y Presupuesto  | F | BR | 1999 | \$2,200.00 | 100.0% | Proteger los niveles de gasto social federal durante una recesión económica, específicamente los recursos para prestar servicios sociales básicos y reforzar reformas en educación, salud, trabajo y bienestar social.   | EQ SOC |     |
| BR0246               | 1357/OC-BR | Programa de apoyo al desarrollo sostenible de la Zona Mata de Pernambuco   | Secretaría de Planificación y Desarrollo Social - Pernambuco                         | E | NE | 2001 | \$90.00    | 1.1%   | Mejorar la disponibilidad y la calidad de los servicios básicos municipales, promover la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación y fortalecer la capacidad de gestión del gobierno municipal.  | EQ SOC | PTI |
| BR0360               | 1378/OC-BR | Programa sectorial de promoción de capital humano  | Ministerio de Planificación y Presupuesto; Ministerio de Hacienda                    | F | BR | 2001 | \$500.00   | 99.6%  | Poner en marcha un programa de transferencia basado en los ingresos para familias pobres con el fin de crear capital humano en Brasil.   | EQ SOC |     |
| BR0313               | 1399/OC-BR | Programa de desarrollo sustentable de Acre   | Secretaría Estatal de Planificación y Coordinación - Acre                            | E | N  | 2002 | \$64.80    | 4.9%   | Mejorar la calidad de vida de la población y preservar la riqueza natural del estado de Acre a largo plazo.  | EQ SOC | PTI |
| BR0373               | 1486/OC-BR | Cultura y ciudadanía para la inclusión social  | Secretaría Estatal de Cultura  | E | S  | 2003 | \$10.00    | 0.0%   | Promover el acceso equitativo a actividades culturales por parte de niños y adolescentes en riesgo social en la ciudad de São Paulo a fin de contribuir con su desarrollo social.  | EQ SOC | PTI |
|                      |            |  | SUBTOTAL INVERSIÓN SOCIAL  |   |    |      | \$2,896.80 |        |  |        |     |

| REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO |            |   |   |   |    |      |                   |        |   |           |     |  |
|------------------------------------|------------|---|---|---|----|------|-------------------|--------|---|-----------|-----|--|
| BR0166                             | 814/OC-BR  | Programa de fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en el área económica internacional                          | Ministerio de Relaciones Exteriores                       | F | BR | 1994 | \$9.62            | 100.0% | Fortalecer la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en el ámbito de relaciones y políticas económicas internacionales, y, más importante aún, integración económica.  |           |     |  |
| BR0193                             | 888/OC-BR  | Proyecto de modernización tecnológica y fortalecimiento de la capacidad gerencial, normativa y operacional de la Secretaría de Rentas Federales | Secretaría de Rentas Federales / Ministerio de Hacienda   | F | BR | 1995 | \$62.36           | 100.0% | Aumentar la eficiencia y mejorar la efectividad de la Secretaría de Rentas Federales a fin de controlar el cumplimiento de los deberes tributarios, brindar una mejor asistencia a los contribuyentes y reducir la evasión tributaria.                  |           |     |  |
| BR0171                             | 980/OC-BR  | Programa nacional de administración fiscal para los estados brasileños  | Secretaría Ejecutiva / Ministerio de Hacienda             | F | BR | 1996 | \$500.00          | 75.3%  | Mejorar la gestión de los fondos públicos de los estados de Brasil.   |           |     |  |
| BR0220                             | 1042/OC-BR | Programa de modernización del Poder Ejecutivo Federal   | Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado | F | BR | 1997 | \$36.47           | 54.1%  | Fortalecer la capacidad técnica de los recursos humanos y mejorar los recursos logísticos para la administración federal.   |           |     |  |
| BR0288                             | 1123/OC-BR | Programa INTERLEGIS - red de integración y participación legislativa  | Centro de Processamento de Dados do Senado Federal        | F | BR | 1998 | \$20.00           | 55.44% | Respaldar la modernización tecnológica del poder legislativo en los tres niveles del gobierno.  |           |     |  |
| BR0256                             | 1095/OC-BR | Programa de desarrollo municipal de Porto Alegre  | Prefeitura Municipal de Porto Alegre                      | M | S  | 1998 | \$76.50           | 50.53% | Mejorar el nivel de bienestar de los habitantes de Porto Alegre con el aumento de la eficacia administrativa del municipio mediante mejoras en la prestación de servicios sanitarios, la infraestructura, el control ambiental y el mantenimiento vial. |           |     |  |
| BR0286                             | 1194/OC-BR | Programa Nacional de Apoyo a la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños  | Secretaría Ejecutiva / Ministerio de Hacienda             | F | BR | 1999 | \$300.00          | 3.2%   | Ayudar a obtener estabilidad macroeconómica con el equilibrio fiscal autosostenible mediante una administración eficaz de los ingresos y los gastos del municipio.  |           |     |  |
| BR0327                             | 1346/OC-BR | Apoyo a la modernización de la gestión del sistema de previsión social (PROPREV) - primera fase   | Ministério de Presidencia e Assistência Social            | F | BR | 2001 | \$57.00           | 9.5%   | Respaldar la modernización del sistema de administración de pensiones de Brasil.  |           |     |  |
| BR0365                             | 1423/OC-BR | Programa de modernización del Tribunal de Cuentas Federal   | Tribunal de Cuentas Federal                               | F | BR | 2002 | \$5.00            | 0.0%   | Respaldar la modernización y el fortalecimiento institucional del Tribunal de Cuentas Federal mediante el aumento de la eficiencia y la efectividad en las tareas de auditoría.   |           |     |  |
|                                    |            |   | <b>SUBTOTAL REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO</b>        |   |    |      | <b>\$1,066.95</b> |        |   |           |     |  |
| TURISMO                            |            |   |   |   |    |      |                   |        |   |           |     |  |
| BR0204                             | 841/OC-BR  | Programa de desarrollo del turismo en el nordeste de Brasil (PRODETUR/NE-I)   | Banco do Nordeste do Brasil SA                            | B | NE | 1994 | \$400.00          | 90.7%  | Fortalecer la capacidad del nordeste de Brasil para mantener y reforzar la creciente industria del turismo.   |           |     |  |
| BR0208                             | 1216/OC-BR | Programa de cooperación técnica para lograr el programa de desarrollo del ecoturismo en la Amazonia Legal (PROECOTUR)                           | Ministerio del Medio Ambiente y de la Amazonia Legal      | F | N  | 1999 | \$11.00           | 27.1%  | Formular una estrategia de turismo sostenible en la región del Amazonas mediante estudios sobre el manejo y la creación de zonas protegidas, inversiones clave para actividades prioritarias de ecoturismo y obras de infraestructura.                  |           |     |  |
| BR0323                             | 1392/OC-BR | Programa de desarrollo del turismo en el nordeste de Brasil - segunda etapa (PRODETUR/NE-II)  | Banco do Nordeste do Brasil                               | B | NE | 2002 | \$240.00          | 0.1%   | Fortalecimiento de la capacidad del Estado en materia de planificación estratégica, capacitación e infraestructura.   | EQ<br>SOC | PTI |  |
|                                    |            |   | <b>SUBTOTAL TURISMO</b>                                   |   |    |      | <b>\$651.00</b>   |        |   |           |     |  |

| TRANSPORTE        |             |   |  |   |    |      |             |        |  |        |     |
|-------------------|-------------|---|--|---|----|------|-------------|--------|--|--------|-----|
| BR0162            | 767/OC-BR   | Programa de modernización y ampliación de la carretera Fernão Dias - Etapa I      | Departamento de Estradas de Rodagem  | F | SE | 1993 | \$267.00    | 100.0% | Ampliación y modernización de la carretera federal Fernão Dias entre São Paulo y Minas Gerais.   |        |     |
| BR0196            | 772/OC-BR   | Programa de corredores viales del Estado de Bahía                                 | Dep. Estradas Rodagem Bahía  | E | NE | 1993 | \$147.00    | 100.0% | Apoyar el desarrollo económico de la zona de la carretera troncal y preservar la red vial actual.  |        |     |
| BR0163            | 844/OC-BR   | Proyecto de trenes metropolitanos de São Paulo                                    | Secretaría de Transporte Metropolitano de São Paulo                            | E | SE | 1994 | \$420.00    | 100.0% | Integrar los diferentes sistemas de transporte masivo en zonas del sur y el sudoeste de São Paulo y facilitar el transporte diario de la población de ingresos medios y bajos al acortar el tiempo de viaje y aumentar la calidad, comodidad y seguridad del servicio.                     | BQ SOC |     |
| BR0150            | 904/OC-BR   | Proyecto de modernización de la carretera de São Paulo - Curitiba-Florianópolis   | Departamento Nacional de Estradas de Rodagem                                   | F | ER | 1995 | \$450.00    | 97.6%  | Aumentar el nivel del servicio y disminuir el número de accidentes en la vía pública.  |        |     |
| BR0216            | 975/OC-BR   | Programa de modernización y ampliación de la carretera Fernão Dias - Etapa II     | Departamento de Estradas de Rodagem  | F | SE | 1996 | \$275.00    | 72.7%  | Mejorar el nivel del servicio a fin de disminuir la congestión y el número de accidentes. Establecer acuerdos de concesiones económicamente autosostenibles para operaciones del sector privado y el mantenimiento vial.   |        |     |
| BR0235            | 916A/OC-BR  | Proyecto para la carretera de peaje Linha Amarela                                 | Linha Amarela S.A.   | P | SE | 1996 | \$14.00     | 100.0% | PRI. Concesión para la operación y el mantenimiento de una carretera urbana de peaje de 15 km en RJ.   |        |     |
| BR0195            | 1046/OC-BR  | Programa de rehabilitación y descentralización de carreteras federales - Etapa I  | Departamento Nacional de Estradas de Rodagem                                   | F | BR | 1997 | \$300.00    | 39.4%  | Rehabilitar carreteras federales para reducir los costos de transporte y apoyar el desarrollo socioeconómico.  |        |     |
| BR0272            | 1071A/OC-BR | Carretera de peaje en la Región dos Lagos   | Concesionaria da Rodovia dos Lagos S.A.  | P | SE | 1997 | \$14.58     | 100.0% | PRI. Concesión para la ampliación, operación y mantenimiento de un sistema vial de 60 km en RJ.  |        |     |
| BR0251            | 998/OC-BR   | Programa de carreteras en Rio Grande do Sul                                       | Departamento de Estradas de Rodagem - Rio Grande do Sul                        | E | S  | 1997 | \$150.00    | 57.3%  | Reducir los costos de transporte y mejorar las condiciones para la integración vial en el MERCOSUR.  |        |     |
| BR0253            | 1019/OC-BR  | Programa vial en el Estado de Ceará   | Secretaría de Transporte, Energía, Comunicaciones y Obras - Ceará              | E | NE | 1997 | \$115.00    | 80.8%  | Reducir los costos de transporte y contribuir al desarrollo socioeconómico mediante el aumento del acceso a zonas industriales y turísticas.   |        |     |
| BR0296            | 1156A/OC-BR | Proyecto de carretera de peaje Castelo-Raposo                                     | Concesionaria de Rodovias do Oeste de São Paulo - VIAOESTE S.A.                | P | SE | 1998 | \$40.28     | 100.0% | PRI. Concesión para la construcción, rehabilitación, modernización, operación y mantenimiento de una carretera de 156 km en SP.  |        |     |
| BR0278            | 1191/OC-BR  | Programa de interacción de corredores viales en el Estado de Bahía - II           | Dep. Estradas Rodagem Bahía  | E | NE | 1999 | \$146.00    | 41.2%  | Reducir los costos de transporte, consolidar la red de corredores viales secundarios y rehabilitar caminos deteriorados.   | BQ SOC | PTI |
| BR0312            | 1232A/OC-BR | Proyecto de carretera de peaje Ecovias dos Imigrantes                             | Ecovias dos Imigrantes S.A.  | P | SE | 1999 | \$75.00     | 100.0% | PRI. Concesión para la construcción, rehabilitación, modernización, operación y mantenimiento del sistema vial de Anchieta-Imigrantes.   |        |     |
| BR0306            | 1190A/OC-BR | Proyecto de carretera de peaje Anhangüera-Bandeirantes                            | Concesionaria do Sistema Anhangüera-Bandeirantes S.A.                          | P | SE | 1999 | \$41.74     | 100.0% | PRI. Concesión para la construcción, rehabilitación, modernización, operación y mantenimiento del sistema vial de Anhangüera-Bandeirantes.   |        |     |
| BR0307            | 1205A/OC-BR | Proyecto para la carretera de peaje Linha Amarela - Sección IV (Linha Amarela II) | Linha Amarela S.A.   | P | SE | 1999 | \$6.60      | 100.0% | PRI. Concesión para añadir 3,2 millas a la Linha Amarela ("Sección IV"), que ayudará a concluir una carretera de circunvalación en la zona metropolitana de RJ.  |        |     |
| BR0295            | 1351/OC-BR  | Programa de rehabilitación de carreteras en el Estado de São Paulo                | Departamento de Estradas de Rodagem - São Paulo                                | E | SE | 2001 | \$120.00    | 35.9%  | Reducir los costos de transporte mediante la construcción de obras civiles en grandes secciones de la carretera que están en malas condiciones.  |        |     |
| BR0355            | 1390/OC-BR  | Programa de carreteras en el Estado de Santa Catarina - Fase IV                   | Departamento de Estradas de Rodagem - Santa Catarina                           | E | S  | 2002 | \$150.00    | 27.6%  | Reducir los costos de transporte, mejorar el acceso a viviendas en el interior y aumentar la seguridad vial.   |        |     |
| BR0209            | 873/OC-BR   | Sistema transporte urbano de Curitiba   | Prefeitura Municipal de Curitiba   | M | S  | 1995 | \$120.00    | 100.0% | Mejorar el sistema de transporte público, aumentar la capacidad, mejorar las carreteras secundarias y las instalaciones para los pasajeros del transporte público.   | BQ SOC |     |
|                   |             |   | SUBTOTAL TRANSPORTE  |   |    |      | \$2,852.20  |        |  |        |     |
| DESARROLLO URBANO |             |   |  |   |    |      |             |        |  |        |     |
| BR0182            | 898/OC-BR   | Programa de saneamiento urbano de Río de Janeiro                                  | Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro   | M | SE | 1995 | \$179.99    | 100.0% | Mejorar la infraestructura básica y aumentar la oferta de servicios urbanos y sociales.  | BQ SOC |     |
| BR0212            | 917/OC-BR   | Programa de apoyo al desarrollo urbano del Estado de Paraná                       | Secretaría Estatal de Desarrollo Urbano - Paraná                               | E | S  | 1996 | \$249.00    | 100.0% | Respalda a los municipios del Estado de Paraná para mejorar la calidad de vida de su población.  | BQ SOC |     |
| BR0210            | 938/OC-BR   | Programa de mejoramiento de favelas en São Paulo                                  | Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano - Prefeitura Municipal de São Paulo | M | SE | 1996 | \$150.00    | 96.7%  | Desarrollo de favelas y legalización de subdivisiones irregulares al proporcionar viviendas legales a 11.000 familias de bajos ingresos.   | BQ SOC |     |
| BR0242            | 1037/OC-BR  | Programa de mejoramiento de barrios en el Estado de Río de Janeiro "Baixada Viva" | Secretaría Estatal de Planificación, Control y Gestión - Río de Janeiro        | E | SE | 1997 | \$180.00    | 54.1%  | Mejorar los barrios con servicios básicos de saneamiento, pavimentación de calles, sistemas de recolección de desechos sólidos, zonas recreacionales, guarderías, sistemas de asistencia sanitaria básica, servicios de saneamiento, educación ambiental y promoción de pequeñas empresas. | BQ SOC |     |
| BR0273            | 1126/OC-BR  | Programa de mejoramiento de barrios - "Habitar Brasil"                            | Secretaría de Políticas Urbanas / Ministerio de Planificación y Presupuesto    | F | BR | 1998 | \$230.00    | 5.9%   | Respalda la iniciativa del gobierno federal para aumentar el nivel de vida de las familias pobres que viven en barrios deficientes.  | BQ SOC | PTI |
| BR0261            | 1200/OC-BR  | Programa de preservación del patrimonio histórico urbano (MONUMENTA)              | Ministerio de Cultura  | F | ER | 1999 | \$62.50     | 6.3%   | Inversiones para aumentar el valor económico, social y cultural de patrimonios históricos mediante la restauración de monumentos nacionales y obras para mejorar las calles, aceras y estacionamientos.  |        |     |
| BR0230            | 1241/OC-BR  | Programa de mejoramiento urbano de Río de Janeiro, "Favela-Bairro" - etapa II     | Secretaría Municipal de Vivienda - Río de Janeiro                              | M | SE | 2000 | \$180.00    | 42.1%  | Mejorar la calidad de vida de grupos de bajos ingresos mediante infraestructura básica, servicios sociales y la regularización de las propiedades.   | BQ SOC |     |
| BR0298            | 1354/OC-BR  | Programa de acción en Cortijos del Estado de São Paulo                            | Compañía de desarrollo habitacional y urbano del Estado de São Paulo           | E | SE | 2001 | \$34.00     | 3.6%   | Elevar la calidad de vida de familias pobres que residen en situación de marginalidad habitacional en casas de vecindad de la zona central de municipios del Estado de São Paulo mediante el financiamiento de soluciones de vivienda y la renovación de las casas de vecindad actuales.   | BQ SOC | PTI |
| BR0357            | 1404/OC-BR  | Programa de apoyo al Parâ Urbe - primera fase                                     | Secretaría de Desarrollo Urbano y Regional - Pará                              | E | N  | 2002 | \$48.00     | 1.1%   | Ampliar y mejorar la calidad de los servicios que prestan los gobiernos locales a las comunidades.   | BQ SOC | PTI |
| BR0374            | 1405/OC-BR  | Programa Paraná Urbano II   | Servicio Social Autónomo Paranaidade - Paraná                                  | E | S  | 2002 | \$100.00    | 17.8%  | Aumentar la calidad de vida de los habitantes del Estado de Paraná al mejorar las finanzas y el fortalecimiento institucional de los municipios, así como la prestación de servicios sociales básicos.   | BQ SOC | PTI |
| BR0391            | 1479/OC-BR  | Programa de rehabilitación del centro de São Paulo - PROCENTRO                    | Empresa municipal de urbanización  | M | SE | 2003 | \$100.40    | 0%     | Promover el desarrollo y la diversidad económicos en el centro de São Paulo.   | BQ SOC |     |
|                   |             |   | SUBTOTAL DESARROLLO URBANO   |   |    |      | \$1,533.89  |        |  |        |     |
|                   |             |   | TOTAL  |   |    |      | \$16,829.64 |        |  |        |     |

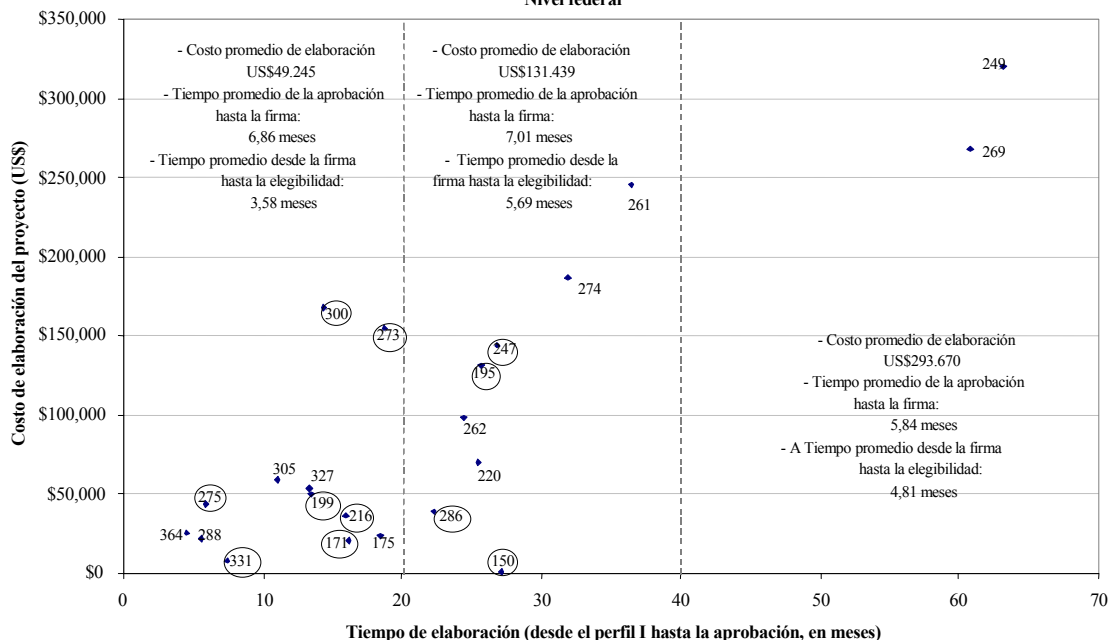
**CUADRO A.2**

**Relación entre los costos de elaboración de proyectos y el tiempo desde la elaboración hasta la aprobación**

(Los proyectos que aparecen en un círculo reflejan montos de aprobación superiores a US\$200 millones - La selección de proyectos (22) está limitada a los datos de OPRCOS)

(no incluye PRI, préstamos de emergencia, ni préstamos en apoyo de reformas de política)

**Nivel federal**

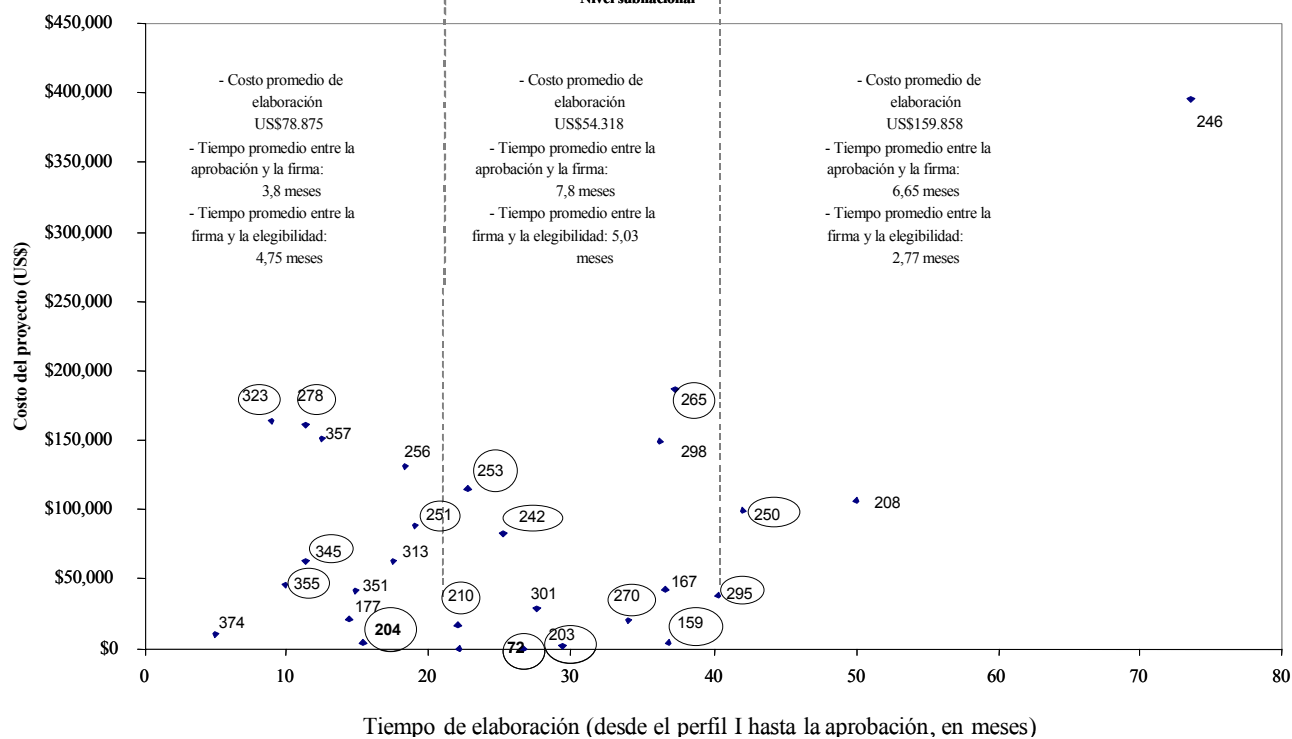


**Relación entre los costos de elaboración de proyectos y el tiempo entre la elaboración y la aprobación**

(Los proyectos que aparecen en un círculo reflejan montos de aprobación superiores a US\$100 millones - La selección de proyectos (27) está limitada a los datos de OPRCOS)

(no incluye PRI)\*

**Nivel subnacional**



CUADRO A.3

Indicadores de resultados a nivel de proyecto: disponibilidad de datos actualizados

(Muestra de 46 proyectos de inversión)

| Número del proyecto                        | Año de aprobación | Número de indicadores al momento de aprobación <sup>1</sup> | Número de indicadores descartados desde la aprobación | Número de indicadores añadidos desde la aprobación | Porcentaje de indicadores con datos actualizados |
|--|-------------------|---|---|--|--|
| <b>Reforma del Estado</b>                  |                   |   |   |  |  |
| BR0193                                     | 1995              | 5   | 5   | 9  | 33%  |
| BR0171                                     | 1996              | 6   | 2   | 3  | 14%  |
| BR0220                                     | 1997              | 6   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0288                                     | 1998              | 5   | 1   | 0  | 25%  |
| BR0286                                     | 1999              | 9   | 6   | 3  | 0%   |
| BR0327                                     | 2001              | 1   | 1   | 3  | 0%   |
| BR0365                                     | 2002              | 3   | 0   | 0  | 0%   |
| <b>Social</b>                              |                   |   |   |  |  |
| BR0182                                     | 1995              | 6   | 6   | 2  | 100%   |
| BR0183                                     | 1995              | 3   | 2   | 0  | 0%   |
| BR0167                                     | 1996              | 11  | 5   | 1  | 0%   |
| BR0177                                     | 1996              | 11  | 4   | 0  | 0%   |
| BR0199                                     | 1996              | 7   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0210                                     | 1996              | 6   | 6   | 2  | 0%   |
| BR0212                                     | 1996              | 6   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0242                                     | 1997              | 9   | 9   | 3  | 0%   |
| BR0247                                     | 1997              | 6   | 2   | 0  | 0%   |
| BR0256                                     | 1998              | 17  | 5   | 1  | 0%   |
| BR0273                                     | 1998              | 6   | 5   | 0  | 0%   |
| BR0261                                     | 1999              | 9   | 5   | 2  | 17%  |
| BR0300                                     | 1999              | 5   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0305                                     | 1999              | 4   | 0   | 2  | 0%   |
| BR0250                                     | 2000              | 7   | 6   | 0  | 0%   |
| BR0345                                     | 2000              | 6   | 6   | 3  | 0%   |
| BR0269                                     | 2001              | 4   | 1   | 0  | 0%   |
| BR0298                                     | 2001              | 5   | 4   | 1  | 0%   |
| BR0351                                     | 2002              | 2   | 1   | 0  | 0%   |
| BR0357                                     | 2002              | 9   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0364                                     | 2002              | 6   | 2   | 0  | 0%   |
| BR0374                                     | 2002              | 8   | 4   | 0  | 0%   |
| <b>Competitividad</b>                      |                   |   |   |  |  |
| BR0150                                     | 1995              | 4   | 1   | 0  | 0%   |
| BR0209                                     | 1995              | 9   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0216                                     | 1996              | 5   | 1   | 0  | 25%  |
| BR0195                                     | 1997              | 4   | 1   | 0  | 0%   |
| BR0251                                     | 1997              | 2   | 1   | 0  | 0%   |
| BR0253                                     | 1997              | 6   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0275                                     | 1997              | 6   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0278                                     | 1999              | 4   | 2   | 0  | 0%   |
| BR0295                                     | 2001              | 6   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0355                                     | 2002              | 10  | 2   | 0  | 0%   |
| <b>Medio ambiente / Recursos naturales</b> |                   |   |   |  |  |
| BR0203                                     | 1995              | 10  | 6   | 0  | 0%   |
| BR0234                                     | 1996              | 8   | 6   | 2  | 0%   |
| BR0262                                     | 1998              | 3   | 1   | 1  | 0%   |
| BR0265                                     | 1999              | 5   | 3   | 0  | 0%   |
| BR0249                                     | 2000              | 6   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0246                                     | 2001              | 4   | 0   | 0  | 0%   |
| BR0313                                     | 2002              | 4   | 1   | 0  | 0%   |
| TOTAL                                      |                   | 284   | 113   | 38   | 9  |

<sup>1</sup> Basado en declaraciones descriptivas de los documentos de préstamo y el marco lógico correspondiente.

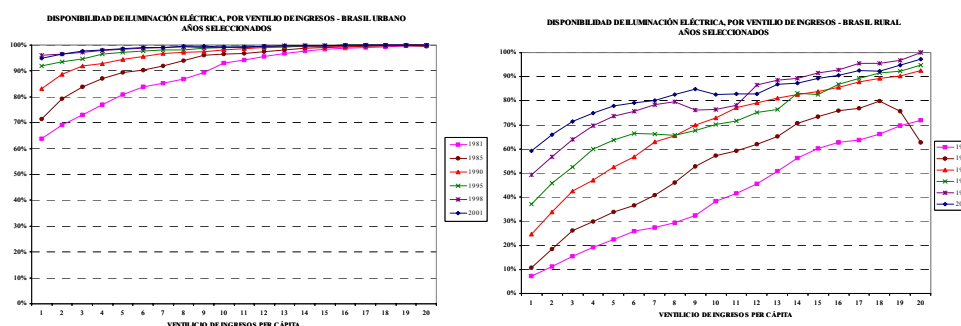
Fuente: documentos de proyecto, ISDP e informes de terminación de proyecto.

## DATOS SOCIOECONÓMICOS Y FINANCIEROS SELECCIONADOS

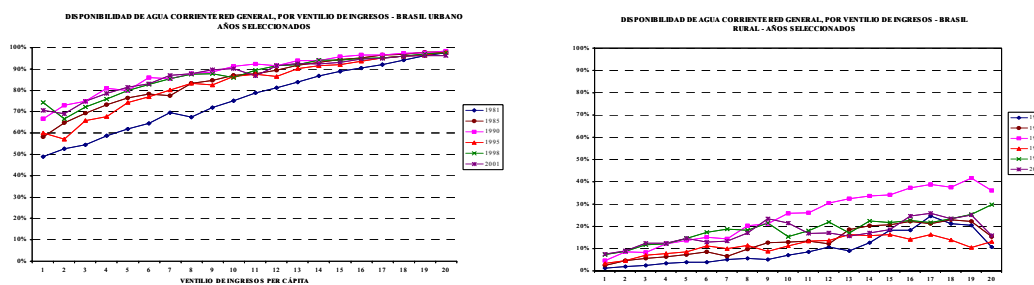
### 1. Acceso a servicios básicos

Los gráficos en esta sección muestran la evolución de algunos indicadores (agua y saneamiento, electricidad) según los datos que se obtuvieron en seis encuestas nacionales (PNAD) realizadas entre 1981 y 2001<sup>112</sup>.

En los últimos 20 años, mejoró notablemente el acceso a la electricidad en todos los grupos de ingresos. Los datos a continuación indican que los grupos de menores recursos obtuvieron los mayores beneficios, es decir, que entre los grupos más pobres, el acceso aumentó del 7% al 59% entre 1981 y 2001.



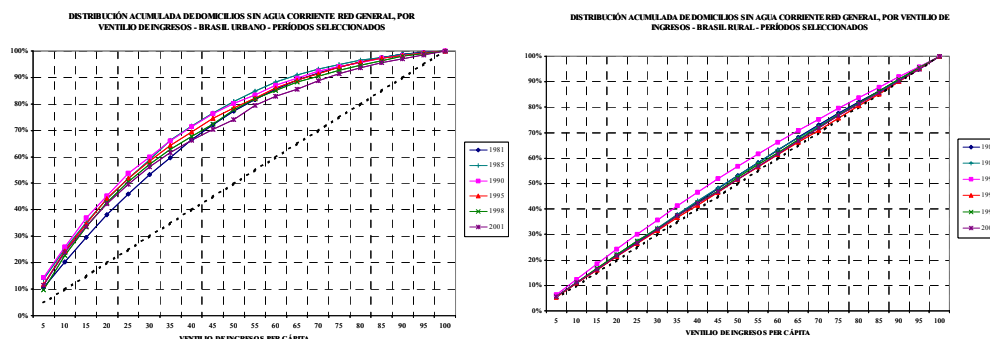
Durante la primera mitad de la década de los ochenta, el acceso al agua potable mejoró de manera considerable en las zonas urbanas, beneficiando especialmente a los grupos más pobres. Después de 1990, los datos reflejan un estancamiento (particularmente pronunciado en las zonas rurales). La cobertura urbana entre los grupos de menores ingresos aumentó del 50% al 70% entre 1981 y 2001. Sin embargo, la cobertura rural entre los grupos más pobres no sobrepasó de 20% en 2001.



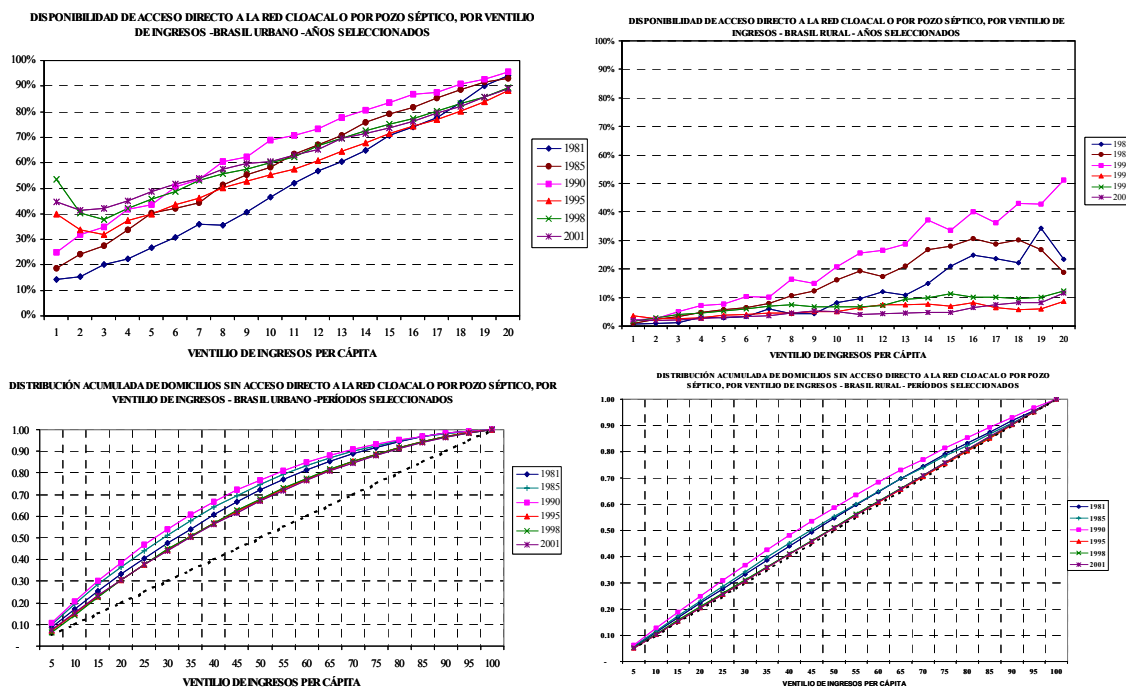
<sup>112</sup> Fuente: K. Iwakami Beltrão y S. Sugahara, *Infra-estrutura dos domicílios brasileiros: uma análise para o período 1981-2001*, documento que se usó de referencia para el presente informe, 2003 (también enumerado en el Anexo 6). Los datos corresponden a encuestas del PNAD correspondientes a 1981, 1985, 1990, 1995, 1998 y 2001. Cabe señalar que (i) el análisis es limitado por el hecho de que gran parte de la población rural en el norte de Brasil no está incluida en las encuestas; y (ii) la asimetría de las metodologías utilizadas en las encuestas impone algunas limitaciones en cuanto a la comparación de datos de distintos años, sobre todo en lo que se refiere al acceso a agua corriente.



En los dos gráficos a continuación se muestra información sobre el porcentaje acumulado de hogares sin agua en zonas urbanas y rurales. En general, se observa que las desigualdades son más pronunciadas en las zonas urbanas que en las rurales, probablemente como consecuencia del bajo nivel de acceso en las zonas rurales. Obsérvese la falta de mejoras aparentes en materia de igualdad durante las dos décadas en cuestión.



En cuanto a alcantarillado, se aprecian niveles más bajos de cobertura. Si bien en las zonas urbanas no se registran cambios en el acceso por parte del grupo de mayores ingresos, que en 1981 ya tenía una cobertura cercana al 90%, el grupo más pobre exhibe un aumento en la cobertura al pasar del 10% en 1981 a un poco más del 40% en 2001. En cambio, para el grupo más pobre en zonas rurales no se observan mejoras (básicamente el acceso es nulo). Los datos acumulados reflejan mayores desigualdades en las zonas urbanas, pero con una tendencia hacia la mejora en la equidad durante los años noventa.



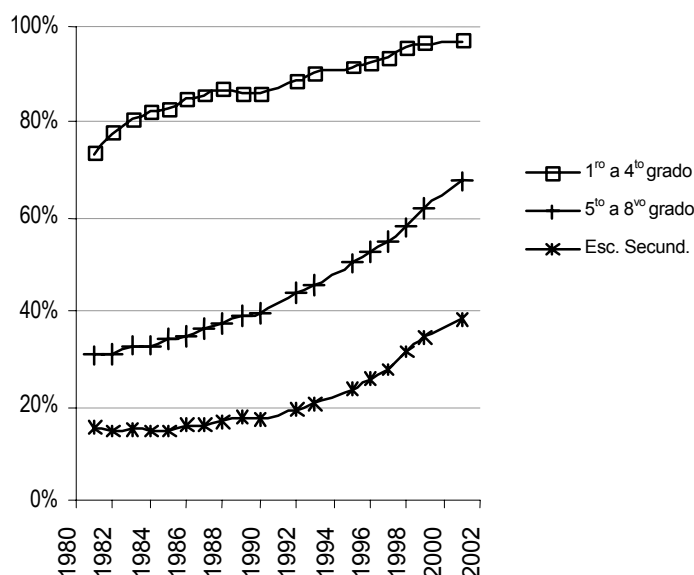
Los datos del IBGE señalan que, en el conjunto del país, sólo el 32% de la población nacional que percibe la mitad del salario mínimo per cápita cuenta con instalaciones de agua y sanitarias adecuadas (en la región del sudeste esta proporción alcanza el 56%).

## 2. Educación

En cuanto a la tasa de **matriculación neta** en las últimas dos décadas, el nivel de 1ro. a 4to. grados refleja que el acceso universal a la educación primaria es básicamente un problema ya resuelto. Sin embargo, el nivel de 5to. a 8vo. grados muestra que el acceso al segundo ciclo de educación primaria es parcial (dicho ciclo se sigue considerando obligatorio en la Constitución).

Si los niños se inscriben en la escuela a los siete años, el interrogante es por qué no están donde deberían estar de los once a los catorce años. Parte de la razón es que hay una falta de continuidad de los programas educativos de 4to. a 5to. grados, mayormente en las zonas rurales. Entre uno y dos millones de niños están inscritos en escuelas rurales que sólo ofrecen programas de 1ro. a 4to. grados y muchos de ellos no viven a una distancia razonable de escuelas que incluyan 5to. grado. Esos niños representan alrededor del 5% al 10% de los 17 millones de niños inscritos en la escuela primaria en Brasil.

### TASAS DE MATRÍCULA NETA POR NIVEL



Fuente: Soares, documento de referencia para este informe

las.

Los otros 20 puntos porcentuales no se pueden atribuir a la falta de lugar en las escuelas. Las posibles explicaciones al respecto son (i) el trabajo infantil y las condiciones socioeconómicas que alejan a los niños de las escuelas; y (ii) la repetición de grado. Cuando las escuelas retienen a los estudiantes en un grado por más de un año, éstos dejan de estar dentro de su grupo de edad y, por lo tanto, en el nivel escolar que les corresponde.

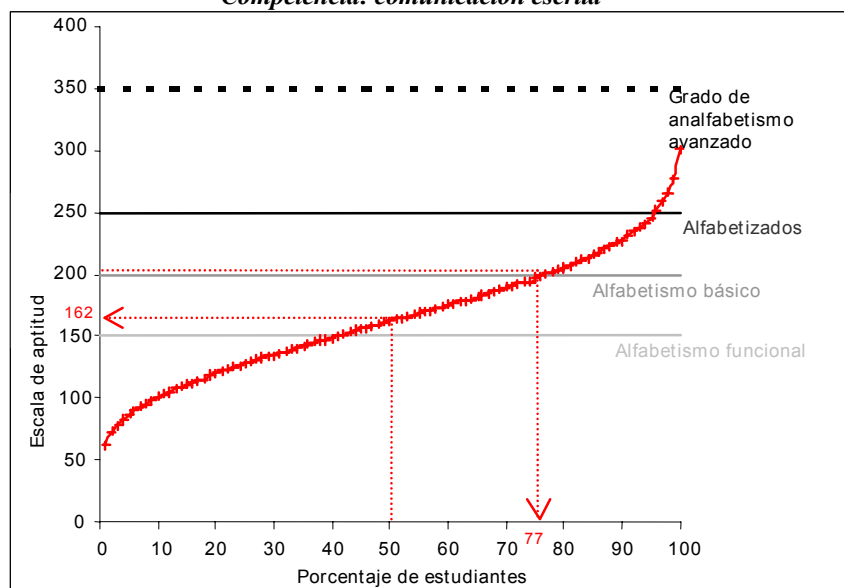
La tasa de matriculación de 1ro. a 4to. grados hace que sea necesario crear cinco millones de lugares en los grados 5to a 8vo. en las escue-

Para determinar el **logro educativo**, Brasil aplica una excelente metodología de evaluación estandarizada en 4to. grado, 8vo. grado y al culminar el nivel secundario: el *Sistema de Avaliação do Ensino Básico* (sistema de evaluación de la enseñanza básica, o SAEB) que admi-

nistra desde 1995 el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP). Los resultados pueden compararse a lo largo del tiempo y por niveles de grados y muestran cuánto los niños han aprendido del programa oficial de estudios —un buen termómetro para medir el nivel de dominio del contenido educativo.

En el gráfico a continuación, las líneas horizontales corresponden a los diferentes niveles de competencia medidos en el eje de competencia (vertical)<sup>113</sup>. El punto en el eje horizontal en donde la curva corta cada línea horizontal refleja el porcentaje de niños que no cuentan con el mismo grado de competencia en la prueba. Por ejemplo, la línea roja que parte del nivel de competencia 200 en el eje vertical, que corresponde al nivel básico de alfabetismo, corta la curva en 77, lo cual quiere decir que el 77% de los estudiantes de 4to. grado en 2001 no alcanzaron el nivel básico de alfabetismo. Este nivel de alfabetismo corresponde a la capacidad para encontrar información secundaria en textos, relacionar expresiones o ideas que tienen que ver con el mismo tema o hacer inferencias a partir del análisis general de un texto.

**Distribución acumulativa de estudiantes de 4to. grado en función del SAEB**  
**Competencia: comunicación escrita**



Fuente: Soares, documento de referencia para este informe

El **paradero de jóvenes adultos de 15 a 17 años de edad** es un tema importante, ya que esa es la edad en que comienzan a hacer la transición entre la escuela y el trabajo. Aproximadamente la mitad de los jóvenes en este grupo de edad no están inscritos en el grado que les corresponde y todavía están cursando con dificultad los ocho grados de la escuela primaria. De los que asisten a la primaria, el 16% todavía está en 1ro. a 4to. grados (lo que significa que el 6,9% del total de este grupo de edad todavía está inscrito en el primer ciclo de la escuela primaria con al menos cuatro años de desfase). Sólo un 37,8% de los jóvenes de 15 a

<sup>113</sup> En una escala de la Teoría de Respuesta al Ítem, cada punto de competencia representa varias destrezas que son equivalentes porque se determinan mediante un nivel de competencia subyacente. Los ejemplos de la leyenda simplemente muestran una interpretación posible.

17 años de edad están inscritos en el grado que les corresponde. Aproximadamente el 19% de los estudiantes ha abandonado los estudios, un 15,2% sin haber terminado la escuela primaria y el 3,7% restante habiéndola completado. En otras palabras, los jóvenes dejan de asistir a la escuela no porque hayan terminado los grados obligatorios, sino porque ya no siguen intentando después de repetirlos varias veces.

| Porcentaje de jóvenes de entre 15 y 17 años en función de la asistencia a la escuela y del trabajo |                        |                     |       |
|--|------------------------|---------------------|-------|
|  | No asiste a la escuela | Asiste a la escuela | Total |
| Trabaja  | 8,6                    | 23,0                | 31,5  |
| Busca trabajo  | 2,0                    | 6,6                 | 8,7   |
| No trabaja   | 8,3                    | 51,1                | 59,8  |
| Total  | 18,9                   | 81,1                | 100,0 |

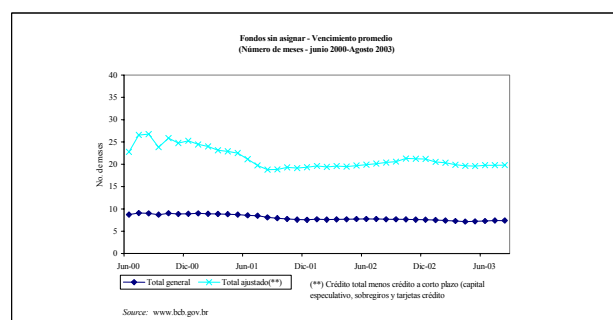
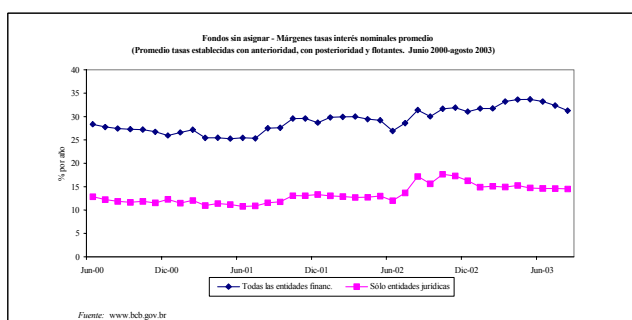
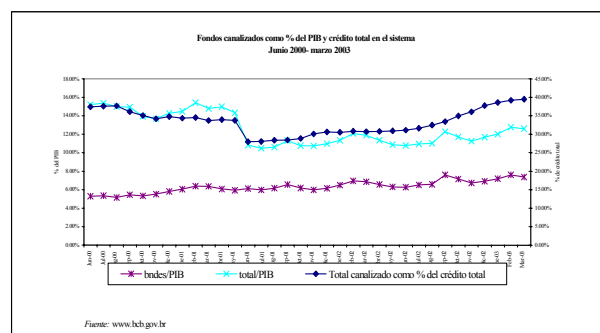
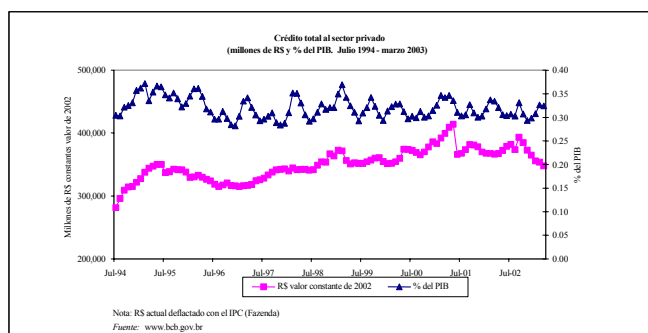
Fuente: microdatos de 2001 del PNAD

| Porcentaje de jóvenes de entre 15 y 17 años en función de la asistencia a la escuela y del trabajo |            |
|--|------------|
| Nivel escolar  | Porcentaje |
| Asiste a la escuela  | 81,1       |
| Primaria   | 43,1       |
| Secundaria   | 37,1       |
| Superior   | 0,3        |
| No asiste a la escuela   | 18,9       |
| No cursó escuela primaria  | 15,2       |
| Cursó escuela primaria   | 3,7        |
| Total  | 18,9       |

Fuente: microdatos de 2001 del PNAD

### 3. Sector financiero

Las gráficas a continuación reflejan algunas de las características del sistema financiero que se discuten en la sección sobre programas de crédito en el Anexo 1, a saber: (i) la relación entre crédito privado y PIB ha sido fluctuante y no ha crecido, aunque aumentó en términos absolutos durante el período analizado; (ii) los fondos canalizados, medidos como porcentaje del PIB, y el crédito total en el sistema han aumentado; (iii) los márgenes de las tasas de interés para fondos no asignados han sido altos y van en aumento; y (iv) el vencimiento promedio de los préstamos al sector privado siguió siendo corto y de hecho disminuyó en los últimos años.



**Resumen de los resultados de la evaluación de los programas de crédito BR-0277 y BR-0310**  
(basado en una encuesta a 725 firmas)

|                                    | No. de sub-préstamos | Monto (promedio)   | Cambio de % en ventas <sup>1</sup> | Cambio de % en empleados <sup>2</sup> | Impacto del proyecto en la competitividad de la firma (% de firmas) |              | Impacto del proyecto en la productividad de la firma <sup>4</sup> (% de firmas) |              | Impacto del proyecto en la cuota de mercado de la firma <sup>5</sup> (% de firmas) |              |
|------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------------------|---------------------------------------|---|--------------|---|--------------|--|--------------|
|                                    |                      |                    |                                    |                                       | No surtió efecto  | Muy positivo | No surtió efecto  | Muy positivo | No surtió efecto   | Muy positivo |
| TAMAÑO DE LA FIRMA <sup>6</sup>    |                      |                    |                                    |                                       |   |              |   |              |  |              |
| Pequeño                            | 457                  | R\$ 65,2 millones  | 68%                                | 74%                                   | 22%   | 50%          | 27%   | 47%          | 9%   | 44%          |
| Mediano                            | 156                  | R\$ 86,9 millones  | 59%                                | 127%                                  | 17%   | 67%          | 24%   | 65%          | 12%  | 64%          |
| Otro/No se especifica <sup>7</sup> | 101                  | R\$ 6,5 millones   | 59%                                | 45%                                   | 39%   | 25%          | 43%   | 27%          | 17%  | 19%          |
| OBJETIVO DEL PRÉSTAMO              |                      |                    |                                    |                                       |   |              |   |              |  |              |
| Modernización                      | 218                  | R\$ 39,8 millones  | 48%                                | 46%                                   | 19%   | 59%          | 24%   | 58%          | 8%   | 50%          |
| Traslado                           | 116                  | R\$ 32,4 millones  | 56%                                | 59%                                   | 23%   | 60%          | 23%   | 57%          | 18%  | 53%          |
| Ampliación                         | 314                  | R\$ 72,9 millones  | 49%                                | 47%                                   | 19%   | 58%          | 22%   | 56%          | 7%   | 56%          |
| Nueva inversión                    | 188                  | R\$ 57,1 millones  | 210%                               | 1058%                                 | 29%   | 37%          | 39%   | 35%          | 11%  | 34%          |
| SECTOR                             |                      |                    |                                    |                                       |   |              |   |              |  |              |
| Agricultura                        | 19                   | R\$ 1,4 millones   | 13%                                | 24%                                   | 58%   | 11%          | 58%   | 11%          | 58%  | 5%           |
| Comercio                           | 240                  | R\$ 50,6 millones  | 79%                                | 383%                                  | 22%   | 47%          | 31%   | 45%          | 10%  | 42%          |
| Industria                          | 208                  | R\$ 50,6 millones  | 58%                                | 43%                                   | 8%  | 68%          | 8%  | 66%          | 9%   | 62%          |
| Servicios                          | 169                  | R\$ 53,1 millones  | 51%                                | 73%                                   | 38%   | 47%          | 44%   | 45%          | 16%  | 47%          |
| REGIONES                           |                      |                    |                                    |                                       |   |              |   |              |  |              |
| Nordeste                           | 154                  | R\$ 37,3 millones  | 59%                                | 97%                                   | 18%   | 48%          | 24%   | 46%          | 8%   | 43%          |
| Otras                              | 570                  | R\$ 122,7 millones | 62%                                | 104%                                  | 25%   | 50%          | 29%   | 48%          | 12%  | 45%          |

<sup>1</sup> El cambio de porcentaje se basa en las ventas anuales antes y después de recibir financiamiento.

<sup>2</sup> El cambio de porcentaje se basa en el número de empleados de la firma el año antes y después de recibir financiamiento.

<sup>3</sup> Los porcentajes se basan en cuestionarios realizados a los dueños de las firmas. El análisis es cualitativo por naturaleza y refleja la percepción de los dueños en cuanto al efecto del financiamiento en el desempeño de la firma.

<sup>4</sup> Véase la nota al pie número 3.

<sup>5</sup> Véase la nota al pie número 3.

<sup>6</sup> El tamaño se basa en las ventas anuales brutas de la firma: mirco/pequeña hasta R\$7,8 millones; mediana entre R\$7,8 millones y R\$45 millones; y grande por encima de R\$75 millones. Las grandes empresas no se incluyeron en este análisis porque sólo había dos en la muestra.

<sup>7</sup> Esta categoría incluye a operadores agrícolas, así como a otros que no se especifican.

Fuente: Sistema de supervisão de campo de projetos 1125/OC-BR y 1175/OC-BR: Relatório final 1999-2002, por C. de Souza Pinto et al.

**Brasil, principales indicadores económicos, 1990-2003**

|   | Fuente | Indicador                                | 1990  | 1991  | 1992  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998  | 1999  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Pro-medio |
|---|--------|--|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|-----------|
| 1 | BCB    | Crecimiento del PIB (% anual)            | -4,35 | 1,03  | -0,54 | 4,92 | 5,85 | 4,22 | 2,66 | 3,27 | 0,13  | 0,79  | 4,36 | 1,42 | 1,52 | 0,30 | 1,83      |
| 2 | BCB    | Crecimiento del PIB per cápita (% anual) | -7,78 | -0,54 | -2,05 | 3,37 | 4,33 | 2,75 | 1,24 | 1,87 | -1,21 | -0,55 | 2,99 | 0,10 | 0,21 |      | 0,36      |

|    | Fuen-<br>te | Indicador  | 1990   | 1991         | 1992         | 1993         | 1994         | 1995         | 1996          | 1997          | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003  | Pro-<br>medio |
|----|-------------|--|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|---------------|
| 3  | IBGE        | Total población (millones)   | 147,59 | 149,93       | 152,23       | 154,51       | 156,78       | 159,02       | 161,25        | 163,47        | 165,69        | 167,91        | 170,14        | 172,39        | 174,63        |       | 161,19        |
| 4  | IBGE        | Crecimiento de la población (% anual)  | 3,72   | 1,58         | 1,53         | 1,50         | 1,46         | 1,43         | 1,40          | 1,38          | 1,36          | 1,34          | 1,33          | 1,32          | 1,30          |       | 1,59          |
| 5  | BM          | Renta nacional bruta per cápita (US\$)<br>Método Atlas                       | 2.780  | 2.950        | 2.820        | 2.780        | 3.100        | 3.700        | 4.320         | 4.740         | 4.600         | 3.870         | 3.590         | 3.060         | 2.850         |       | 3473,8<br>5   |
| 6  | BM          | Renta nacional bruta per cápita (US\$)<br>PPP                                | 5.410  | 5.530        | 5.620        | 5.910        | 6.230        | 6.670        | 6.820         | 6.930         | 6.800         | 6.910         | 7.300         | 7.450         | 7.250         |       | 6525,3<br>8   |
| 7  | BM          | Ahorro interno bruto, precios corrientes<br>(% del PIB)                      | 21,4   | 20,5         | 21,4         | 22,3         | 22,5         | 20,5         | 18,6          | 18,9          | 18,6          | 19,3          | 20,1          | 19,9          |               |       | 20,33         |
| 8  | BM          | Inversión fija, precio corriente (% del<br>PIB)                              | 20,6   | 18,1         | 18,4         | 19,3         | 20,7         | 20,5         | 19,3          | 19,9          | 19,7          | 19,1          | 19,4          | 19,4          |               |       | 19,53         |
| 10 | BCB         | Exportaciones de bienes y servicios (%<br>del PIB)                           | 6,69   | 7,79         | 9,24         | 8,97         | 8,02         | 6,59         | 6,16          | 6,56          | 6,49          | 8,95          | 9,15          | 11,42         | 13,14         |       | 8,40          |
| 11 | BCB         | Importaciones de bienes y servicios (%<br>del PIB)                           | 4,40   | 5,19         | 5,31         | 5,88         | 6,09         | 7,08         | 6,88          | 7,40          | 7,33          | 9,17          | 9,26          | 10,90         | 10,28         |       | 7,32          |
| 12 | BCB         | Saldo cuenta corriente (% del PIB)   | -0,81  | -0,35        | 1,58         | -0,16        | -0,33        | -2,61        | -3,03         | -3,77         | -4,24         | -4,72         | -4,02         | -4,55         | -1,68         |       | -2,21         |
| 13 | BCB         | Saldo cuenta corriente (millones de<br>US\$)                                 | 988,80 | 1.102,2<br>0 | 2.061,0<br>0 | 1.290,9<br>0 | 2.149,9<br>0 | 4.405,1<br>0 | 10.791,<br>70 | 18.992,<br>90 | 28.855,<br>60 | 28.578,<br>40 | 32.779,<br>20 | 22.457,<br>40 | 16.566,<br>20 |       | 13155,<br>33  |
| 14 | BCB         | Inversión extranjera directa (% de PIB)                                      | 0,21   | 0,27         | 0,53         | 0,30         | 0,40         | 0,62         | 1,39          | 2,35          | 3,66          | 5,33          | 5,44          | 4,41          | 3,61          |       | 2,19          |
| 15 | BM          | Total del servicio de la deuda (% de<br>exportaciones de bienes y servicios) | 22,2   | 22,6         | 20,2         | 23,6         | 30           | 36,6         | 42,2          | 62,7          | 74,8          | 112,8         | 90,7          |               |               |       | 48,95         |
| 16 | BCB         | Deuda externa neta (% del PIB)   | -      | 24,16        | 18,66        | 14,25        | 8,69         | 5,59         | 3,91          | 4,3           | 6,18          | 10,25         | 9,64          | 10,41         | 14,55         | 12,57 | 11,01         |
| 17 | BCB         | Reservas internacionales brutas (efecti-<br>vo)<br>(% de importaciones)      | 42,35  | 40,65        | 92,48        | 102,46       | 110,26       | 100,95       | 110,67        | 85,96         | 75,57         | 72,25         | 59,07         | 64,50         |               |       | 79,76         |
| 18 | IBGE        | Inflación, precios al consumidor (%<br>anual)                                | 350,35 | 189,82       | 278,23       | 373,79       | 275,84       | 20,41        | 9,18          | 5,11          | 1,65          | 8,60          | 5,83          | 7,42          | 11,90         | 8,95  | 110,51        |
| 19 | BCB         | Ingresos fiscales corrientes, gobierno<br>central (% del PIB)                | -      | -            | -            | -            | -            | -            | -             | 2,08          | 2,21          | 2,19          | 2,22          | 2,30          | 2,16          | 2,06  | 2,17          |
| 20 | BCB         | Gastos fiscales, gobierno central (% del<br>PIB)                             | -      | -            | -            | -            | -            | -            | -             | 2,24          | 2,02          | 2,36          | 2,38          | 2,68          | 2,36          | 1,77  | 2,26          |
| 21 | BCB         | Gastos por concepto de pensiones (%<br>del PIB)                              | -      | -            | -            | -            | -            | -            | -             | 0,80          | 0,86          | 0,82          | 0,84          | 0,90          | 0,83          | 0,58  | 0,80          |
| 22 | BCB         | Déficit nominal, gobierno general (%<br>del PIB)                             | -      | -            | -            | -            | -            | 7,28         | 5,88          | 6,11          | 7,93          | 9,97          | 4,47          | 5,16          | 10,47         | 3,68  | 6,77          |
| 23 | BCB         | Déficit primario, sector público consoli-<br>dado (% del PIB)                | -      | -            | -            | -            | -            | -0,27        | 0,08          | 0,95          | -0,01         | -3,19         | -3,46         | -3,64         | -3,96         | -4,32 | -1,98         |
| 24 | BCB         | Deuda pública neta, sector público<br>consolidado (% del PIB)                | -      | 38,13        | 37,06        | 32,56        | 30,01        | 30,56        | 33,29         | 34,35         | 41,71         | 48,68         | 48,78         | 52,57         | 56,53         | 57,00 | 41,63         |
| 25 | BCB         | Tasa de cambio nominal (reais por dólar,<br>promedio anual)                  | -      | -            | -            | -            | 0,85         | 0,92         | 1,01          | 1,08          | 1,16          | 1,81          | 1,83          | 2,35          | 2,92          |       | 1,55          |

**Notas:**

2002:

5 <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf>

2002:

6 <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf>

1 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic). La cifra de  
6 2003 es del mes de agosto.

1

8 Índice General de Precios al Consumidor.

1 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic). La cifra de  
9 2003 es del mes de octubre.

2 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic). La cifra de  
0 2003 es del mes de octubre.

2 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic). La cifra de  
1 2003 es del mes de octubre.

2 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic). La cifra de  
2 2003 es del mes de julio.

2

3 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic).

2

4 Cifras mensuales al cierre del ejercicio (dic).

## RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS DE PAÍS

El período programático que se analiza en este informe abarca tres ciclos de programación que coinciden con cuatro gobiernos en Brasil, a saber: la presidencia de Itamar Franco (1993-1994), los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y el primer año de la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003).

El objetivo enunciado del Banco durante el *primero* de esos ciclos<sup>114</sup> era “contribuir al esfuerzo emprendido a nivel nacional para mejorar las condiciones sociales y económicas de los grupos de bajos ingresos sin aumentar la presión inflacionaria”.

En el Documento de País de 1993 se identifica a la inflación y la pobreza como los problemas más acuciantes<sup>115</sup>. Aun reconociendo los vínculos existentes entre las dos variables, el documento daba a entender que el desafío de la alta inflación escapaba a su tratamiento por el Banco y proponía para el BID un programa de acción que enfatizaba los sectores sociales y en el objetivo de frenar el deterioro de las condiciones ambientales que enfrentan los pobres. Como posibles áreas de acción, el documento identificaba la modernización de los sectores productivos y la competitividad en el marco de una economía abierta, introduciendo para ello tres de las cuatro metas recurrentes que aparecen en los documentos de programación del Banco en Brasil y que sirven para clasificar el programa concreto de los últimos 10 años. Las cuatro metas son las siguientes: mejoras en la competitividad y el crecimiento, programas sociales y reducción de la pobreza, mejoras en aspectos ambientales y en la gestión de los recursos naturales, y modernización del Estado.

En el documento de país se señalaba que el gasto social en Brasil “tradicionalmente había favorecido a los grupos no pobres en lugar de los pobres”, que “grandes cantidades de recursos no se habían utilizado en forma eficiente” y que era necesario aplicar medidas para mitigar el impacto fiscal (proveniente de las necesidades de la contraparte y obligaciones del servicio de la deuda) de las operaciones de préstamo del Banco. El documento no analizaba medidas para aumentar la eficiencia en el uso de recursos, pero sugería medidas para recuperar costos y lograr ahorros en los costos operativos, proponiendo asimismo, pero sin especificar, “disposiciones para aumentar las comisiones por concepto de otros servicios en el sector” como posibles medidas para disminuir la carga fiscal relacionada con el financiamiento del Banco.

Asimismo, en el documento de país se presentaban alternativas para atender a los pobres: mejor focalización; prioridades sectoriales en favor de los pobres; descentralización fiscal, responsabilización local y “nuevos enfoques” sin especificar para el financiamiento de transferencias federales; y colaboración con ONG para la prestación de servicios sociales. Se señalaba, además, que, “al apoyar proyectos en ... los sectores productivos y en infraestructura, el Banco debería procurar que la mayor parte de los beneficios directos generados ... obren en beneficio de los grupos de bajos ingresos”. El programa real de

---

<sup>114</sup> Los períodos de programación analizados en este informe son 1993-1995, 1996 -1999 y 2000-2003.

<sup>115</sup> Documento de País CP-516 (27 de agosto de 1993), memorandos de programación e informes de misión.

préstamos que se propuso y se llevó a cabo durante ese ciclo de programación se concentró en la infraestructura y, por lo menos en forma directa, no coincidió con la retórica social del documento de país. Todo ello, aunado a la variabilidad en la capacidad de predicción de la programación en el transcurso del tiempo, plantea interrogantes acerca del objetivo, la calidad y el alcance potencial de la programación del Banco en Brasil.

Los objetivos principales del *segundo* ciclo de programación, expuestos en el Documento de País de 1996<sup>116</sup>, eran llevar a cabo “una reforma del sector público y modernizar el Estado a los niveles federal y subfederal”; “aumentar el grado de apertura económica y reducir el *custo Brasil*” por medio de la inversión en infraestructura económica; y lograr la “reducción de la pobreza” básicamente en forma de un acceso más equitativo a los servicios sociales. El Documento de País de 1996 reflexionaba acerca de las nuevas oportunidades en Brasil, oportunidades que la programación aprovechó (vinculadas al éxito del *Plano Real* y el consenso de acción bajo el nuevo gobierno) y en el Banco (relacionadas con el Octavo Aumento General de los Recursos de la institución).

Si bien el documento de país advertía que “la demanda de financiamiento superaba con creces la capacidad del Banco en materia de préstamo y de recursos humanos”, estableció una agenda para abordar lo siguiente: reforma de la administración pública, mejoras en la capacidad de planificación y gestión y reforma fiscal en el sector de modernización del Estado; infraestructura, el sector financiero y desarrollo de microempresas en un conjunto de propuestas destinadas a respaldar el crecimiento; educación, salud, desarrollo urbano y saneamiento en las áreas social y del medio ambiente; y préstamos al sector privado a través de actividades respaldadas por el PRI, la CII y el FOMIN para las que Brasil comenzó a tener elegibilidad a partir de 1995. Los préstamos que se propusieron y se llevaron a cabo en este ciclo de programación abarcaron todas las áreas de acción identificadas en el documento de país, aunque los préstamos que se materializaron difirieron en cierta medida de los enunciados en dicho documento.

El documento de país de 1996 estableció una meta ambiciosa de préstamos por US\$6.000 millones para el trienio, pero advirtió que las actividades podrían verse afectadas por limitaciones fiscales y un alto nivel de endeudamiento del Estado. Asimismo, anunció una serie de estudios que llevarían a cabo<sup>117</sup>; expresó el interés del Banco (por razones de eficiencia y efectividad) en buscar “mecanismos de canalización” que le permitieran atender a varios estados y municipios mediante una sola operación de préstamo; y señaló que durante el ciclo de programación en cuestión se incrementarían los préstamos al gobierno federal en relación con las entidades subnacionales debido al aumento temporal de necesidades de financiamiento en ese nivel para respaldar la descentralización y la transferencia de responsabilidades a los estados.

La actualización de este documento de país realizada en 1998<sup>118</sup> clarificó importantes principios de acción, incluidos mecanismos destinados responder eficazmente a las nece-

---

<sup>116</sup> Documento GN-1897-1 (22 de febrero de 1996), memorandos de programación e informes de misión.

<sup>117</sup> Estos estudios han sido difíciles de ubicar.

<sup>118</sup> Documento de País CP-863-3 (8 de julio de 1998).



sidades de pequeños prestatarios dispersos en Brasil (estados y municipios de menor escala, pequeñas y medianas empresas); la intención de forjar asociaciones estratégicas para acciones catalizadoras; y el principio que el Banco escogería a los sectores, temas, regiones y mecanismos que “aumentaran al máximo el producto de su presencia” en el país.

El objetivo principal del *tercer* ciclo de programación, expuesto en el documento de país del 2000<sup>119</sup>, era apoyar la competitividad y el crecimiento, por un lado, y la reducción de las desigualdades y la pobreza, por el otro. La modernización y reforma del estado siguieron constituyendo un tema principal —“el concepto unificador de la estrategia del Banco para 2000-2003”— al igual que el medio ambiente y la gestión de recursos naturales. La integración regional cobró importancia como área de interés para el gobierno y el Banco durante ese ciclo.

Básicamente, el Documento de País de 2000 abogó por la continuidad, aunque no la respaldó con una evaluación de los logros alcanzados en los años anteriores o de la experiencia con los principios de acción formulados en la actualización de 1998. El documento tampoco trató desafíos (que entonces eran aparentes y pertinentes para algunos de los objetivos enunciados del Banco) tales como las implicaciones microeconómicas de la estabilidad macroeconómica, o la crisis que el año anterior hizo que el Banco realizara una serie de préstamos de emergencia sin precedentes. Si bien el documento no trató los temas con la misma profundidad que el de 1996, es comparable al mismo y a la actualización de 1998 en lo que se refiere al tema de evaluabilidad, que se discute en el texto principal del presente informe.

---

<sup>119</sup> Documento GN-2104-1 (7de julio de 2000), memorandos de programación e informes de misión.

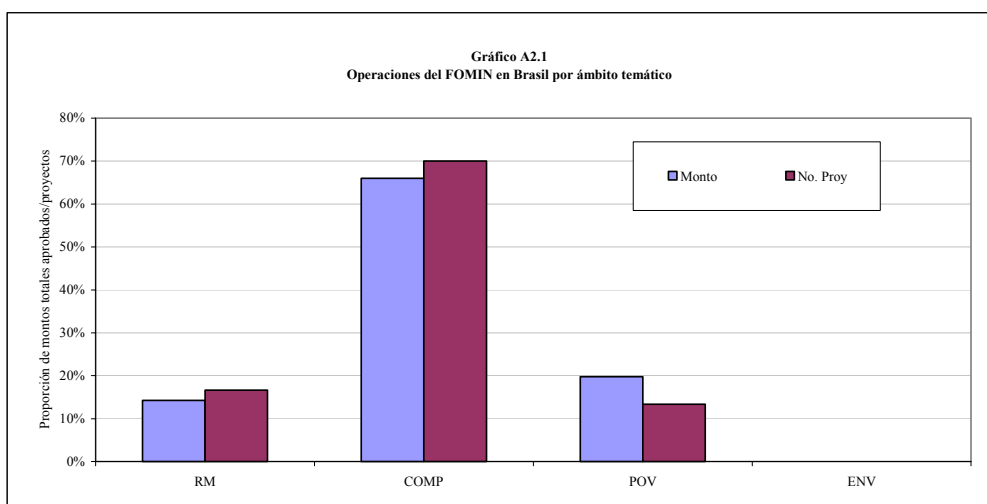
## SÍNTESIS SOBRE EL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES Y LA CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES EN BRASIL

### 1. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

El FOMIN, un mecanismo de inversiones y donaciones de US\$1.300 millones, tiene como mandato mejorar y acelerar las perspectivas de crecimiento del sector privado en América Latina y el Caribe y, además, pone énfasis en el desarrollo de las pequeñas empresas.

Las operaciones del FOMIN en Brasil comenzaron en 1997 y desde entonces ha sido muy activo, con un promedio de cinco operaciones aprobadas al año. Entre 1997 y 2003 se aprobó un total de treinta proyectos de cooperación técnica por un monto de US\$41,6 millones. Respecto de las cuatro áreas temáticas principales de la cartera del BID en Brasil, podría decirse que las operaciones del FOMIN se han centrado principalmente en mejorar los niveles de competitividad en el país, ya que 21 operaciones y el 66% del monto aprobado se destinaron a esa área. Las nueve operaciones restantes se han abocado a la modernización del Estado (cinco proyectos y 14% del monto total aprobado) y la reducción de la pobreza (cuatro proyectos y 20% del monto total aprobado). El FOMIN no ha realizado operaciones centradas en el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales en Brasil.

La distribución, que se puede apreciar en el siguiente gráfico, refleja a en gran medida el mandato del FOMIN, dado que la mayoría de las operaciones se centraron en la competitividad y, dentro de esa misma área, en el desarrollo del sector privado e inversiones en ciencia y tecnología, y, en menor escala, en inversiones en transporte, energía y turismo. Las operaciones en educación y salud demuestran el interés que existe en la reducción de la pobreza, en tanto que el resto de la atención se ha centrado en el fortalecimiento y apoyo institucional en diferentes sectores.



De los 30 proyectos, tres fueron cancelados antes de alcanzar la etapa madura. El aporte del FOMIN en esas tres operaciones alcanzó a US\$2,48 millones y se centró en la consolidación del marco institucional y regulatorio para el otorgamiento de concesiones en el sector de transporte; la modernización del mercado laboral; y la efectividad del sistema regulatorio de competitividad en el país. Hasta la fecha sólo se ha terminado totalmente una de las operaciones, un proyecto de 1998 para capacitación laboral de jóvenes en zonas urbanas.

## **2. Corporación Interamericana de Inversiones (CII)**

En el período comprendido entre 1989 y 2003, la CII aprobó en Brasil 24 préstamos e inversiones por un total de US\$180 millones. Se trata de préstamos e inversiones directamente a compañías (nueve), intermediarios financieros y fondos de capital privado (once) y cuatro operaciones respaldadas por hipotecas y vinculadas entre sí. En dicho período, la CII también financió cuatro fondos regionales de capital privado (US\$92 millones) que proporcionaron financiamiento a compañías brasileñas, así como a compañías en otros países de América Latina.

Las inversiones directas en compañías se destinaron a entidades en varios sectores, incluidos los de agricultura, pulpa y papel, tecnología, embotellado y distribución de combustible. No se ha podido determinar una estrategia sectorial clara a partir de la variedad de sectores que recibió financiamiento.

| (i) Inversiones directas de la CII<br>o inversiones a través de inter-<br>mediarios financieros |                             |           |                                   |                          |
|---|-----------------------------|-----------|-----------------------------------|--------------------------|
| Compañía  |                             | Monto     | VIII. INSTRUMENTO                 | Fecha de apro-<br>bación |
| 1   | Fondos de inversión         | 2         | Inversión de capital              | 30 nov. 1989             |
| 2   | Tecnología                  | 4.5       | Préstamo                          | 23 oct. 1990             |
| 3   | Ganadería y avicultura      | 2         | Inversión de capital              | 4 feb. 1991              |
| 4   | Servicios financieros       | 8         | Préstamo                          | 12 dic. 1991             |
| 5   | Agricultura                 | 8         | Préstamo                          | 9 jun. 1992              |
| 6   | Servicios financieros       | 28        | Préstamo (10), sindicados (18)    | 15 sep. 1992             |
| 7   | Agricultura (vino)          | 6.5       | Préstamo                          | 6 nov. 1992              |
| 8   | Acuicultura                 | 4.8       | Préstamo                          | 6 mayo 1993              |
| 9   | Pulpa y papel               | 8         | Préstamo                          | 23 abril 1993            |
| 10  | Servicios financieros       | 19        | Préstamo (6), sindicados (13)     | 22 dic. 1994             |
| 11  | Fondos de inversión         | 4.999.988 | Inversión de capital              | 14 sep. 1995             |
| 12  | Fondos de inversión         | 3.963.438 | Inversión de capital              | 21 jun. 1996             |
| 13  | Fondos de inversión         | 4         | Inversión de capital              | 13 nov. 1997             |
| 14  | Embotellado y bebidas       | 8         | Préstamo                          | 10 dic. 1997             |
| 15  | Servicios financieros       | 8         | Préstamo                          | 10 dic. 1998             |
| 16  | Servicios financieros       | 1         | Subpréstamo                       | 29 ago. 2000             |
| 17  | Mercados de capital         | 20.0      | Subpréstamo                       | 30 ago. 2000             |
| 18  | Mercados de capital         | 5         | Préstamo                          | 13 dic. 2001             |
| 19  | Mercados de capital         | 10.3      | Préstamo (10), subpréstamo        | 30 ago. 2000             |
| 20  | Mercados de capital         | 10        | Valores respaldados por hipotecas | 13 dic. 2001             |
| 21  | Pulpa y papel               | 8         | Préstamo                          | 13 dic. 2001             |
| 22  | Servicios financieros       | 10        | Préstamo                          | 1 oct. 2001              |
| 23  | Distribución de combustible | 6         | Préstamo                          | 24 abril 2002            |
| 24  | Servicios financieros       | 10        | Préstamo                          | 23 jul. 2003             |

## LISTA DE DOCUMENTOS DE REFERENCIA ENCOMENDADOS POR OVE<sup>120</sup>

R. Paes de Barros et al., *Targeting as an Instrument for a More Effective Social Policy*, diciembre de 2003.\*

R. Paes de Barros et al., *Uma Análise da Focalização dos Programas Sociais Brasileiros*, diciembre de 2003.\*

R. Paes de Barros et al., *Uma Avaliação do Grau de Focalização dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio – Gás no Município de Santa Inês-MA*, diciembre de 2003.\*

K. Iwakami Beltrão, *Infra-Estrutura dos Domicílios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1981/2001*, diciembre de 2003.\*

P. Millán, *Evaluation of IDB Interventions in the Power Sector*, diciembre de 2003.

D. Pianto y Sergei Soares, *Use of Survey Design for the Evaluation of Social Programs: The PNAD and the Program for the Eradication of Child Labor in Brazil*, diciembre de 2003.\*

E. Cardoso y André Portela Souza, *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil*, diciembre de 2003.

J. Jatobá, *Relatório sobre a Pesquisa de Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) Realizado pela Datamétrica em Pernambuco, Sergipe e Bahia em Fevereiro de 2003*, diciembre de 2003.\*

S. Soares, *An Analysis of Brazilian Educational Evolution According to a Demographic and Life Cycle Perspective*, diciembre de 2003.\*

A. Sobreira y José Ferreira Irmão, *As Políticas Públicas para o Desenvolvimento do Nordeste*, diciembre de 2003.

S. Sugahara y Kaizô Iwakami Beltrão, *Dados Transversais Versus Longitudinais, Evolução de Algumas Características de Saúde da População: Gastos Individuais, Acesso a Planos de Saúde e Auto Avaliação – Dados das PNADS 1981 e 1998*, diciembre de 2003.\*

---

<sup>120</sup> Los documentos que aparecen con un asterisco (\*) recibieron apoyo financiero de la oficina del Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DFID) en Brasilia. Las ideas que se expresan en los documentos pertenecen a sus autores y no reflejan las posturas institucionales de la institución.

F. Guala, *Fiscal Sector Performance – Evidence from Brazil since the Real Plan*, diciembre de 2003.

M.P. Iannariello, *Review of Projects in the Transport Sector in Brazil*, diciembre de 2003.

I. da Costa Leite, *Relatório sobre o Programa de Profissionalização dos Trabalhadores em Enfermagem (PROFAE)*, diciembre de 2003.\*

I. da Costa Leite, *Relatório sobre o Prometo Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde (REFORSUS)*, diciembre de 2003.\*

R. Massena, *Análise dos Programas Urbanos – Habitacionais no Brasil*, diciembre de 2003.\*

Ana Lucia Saboia et al., *Avaliação dos Projetos nas Áreas Sociais – Educação*, diciembre de 2003.\*

I. M. De Oliveira Lima, *Marco Setorial do Transporte no Brasil*, junio de 2003 (encomendado por la Región I).

## **BRASIL: LECCIONES APRENDIDAS DE LA ACCIÓN DEL BANCO** (Texto sometido por la Región I)

A continuación se incluyen algunas lecciones obtenidas del análisis interno de las estrategias recientes y de la ejecución de la cartera, que deberían orientar la definición de la acción en el futuro, tanto en lo referente a la formulación de la estrategia, como al diseño de proyectos y la administración de la cartera.

### **1. Formulación de la estrategia**

- La formulación de las Estrategias de 1996 y 2000 en armonía con los planes plurianuales de desarrollo nacional, garantizó un importante nivel de apropiación de ellas en el país. Similarmente, en el ámbito de operaciones específicas, el financiamiento de proyectos destacados de la acción del gobierno, tuvo el mismo efecto positivo.
- Tratándose de un país que cuenta con una planificación nacional de mediano plazo detallada, y en donde la demanda potencial por servicios del Banco supera en mucho la posibilidad de atenderla, debe hacerse un esfuerzo de focalización de la acción, dando mayor especificidad a la definición de “áreas de acción estratégica”, yendo más allá de los grandes temas generales (competitividad, pobreza y reforma), lo que redundaría adicionalmente en mejorar la posibilidad de evaluación del aporte del Banco.
- Es necesario ampliar y profundizar el trabajo analítico en apoyo a la formulación de la estrategia general, de estrategias particulares para sectores, temas y regiones particulares y en apoyo al diseño de proyectos, priorizando en particular el tema de las características de la pobreza y las necesidades de asistencia social a grupos vulnerables.
- Con una presencia sostenida en ciertas áreas temáticas, como desarrollo urbano y administración tributaria, el Banco ha logrado desarrollar secuencias de operaciones integradas en “familias de proyectos”, donde con una buena utilización de las experiencias acumuladas se ha maximizado el impacto global de su cooperación. Trabajo analítico adicional permitiría facilitar su evaluabilidad y maximizar su replicabilidad potencial.
- Las reformas estructurales en Brasil, pasan por un lento proceso de maduración y aceptación de la clase política y de la población. En el diseño de la estrategia y de los programas y proyectos, el Banco, debe tomar muy en cuenta el entorno socio-político y los tiempos políticos (elecciones nacionales, estatales y municipales).
- La acción del Banco, es importante como catalizador y difusor de políticas ayudando a las autoridades en su implementación.

- A pesar de los logros alcanzados en las áreas sociales, Brasil es uno de los países con elevados índices de inequidad social. La equidad debería ser enfocada desde múltiples direcciones, asegurando que la distribución del gasto social y específicamente los subsidios vayan a los más pobres.
- La salud, la educación universal primaria y la incorporación de mayor población a la enseñanza media y profesional avanzaron, pero la calidad de los servicios sociales todavía necesita mejorar. La estrategia social debe estar focalizada en proyectos que busquen mejorar la calidad y eficiencia del gasto social, implantando sistemas de evaluación e impacto.

## **2. Diseño de operaciones y administración de la cartera**

- En los últimos años, se ha mejorado el diseño relativo al monitoreo y evaluación de los impactos de desarrollo esperado de los proyectos, con objetivos más explícitos y componentes mejor definidos. Este esfuerzo debe redoblar y hacerse extensivo, en la medida de lo posible, a programas y estrategias del Banco, y especialmente se debe buscar la forma de apoyar al país, en sus diferentes niveles de gobierno, en el desarrollo de sus propias capacidades en este campo.
- Es posible generar complementariedades con resultados importantes en materia de eficiencia e impacto, con la agrupación de actividades a diferente nivel en torno a un tema central, una región o un ejecutor específico. Este es el caso de temas desarrollados a nivel nacional que pueden aplicarse a niveles estatales y municipales, así como actividades de diversos sectores integradas en programas de acción a nivel de una región o prestatario en particular.
- La estrategia del Banco en Brasil para acercarse a la sociedad civil es considerada buena y que está teniendo impacto positivo. Debe asegurarse un buen nivel de participación de la sociedad civil en los proyectos, particularmente en los que incorporan reasentamientos familiares y expropiaciones de terrenos. Igualmente se deberá asegurar que los acuerdos políticos y sociales necesarios se hayan concluido con anterioridad a la iniciación del proyecto.
- Es importante un mayor esfuerzo en las áreas de la gestión social, el control de los recursos, la transparencia y la incorporación de la sociedad civil. En particular, es deseable que los proyectos sociales se realicen directamente con los municipios o los estados que se encuentran más cerca de la sociedad civil, la ciudadanía y la comunidad.
- En el área social, existen un conjunto de programas realizados por distintas instancias gubernamentales (Unión, estados y municipios) cuyo papel tiende a superponerse y duplicarse. Las acciones del Banco deben cuidar de aclarar el papel de cada una de esas instancias y facilitar su articulación.



- Teniendo en cuenta los muchos cambios externos que han afectado durante los últimos años la situación nacional en general y de los ejecutores en particular, especialmente en cuanto a restricciones presupuestarias, es importante tratar de incorporar en el diseño de las operaciones, la mayor cantidad de elementos de flexibilidad posible, que permita a las operaciones sobrevivir en un ambiente cambiante sin poner en peligro sus objetivos centrales y sin convertirse en operaciones suspendidas a la espera de la restitución del ambiente externo previsto originalmente.