



Evaluación de Programa País

Brasil

2015-2018

Copyright © [2019] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2019**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-534-1
Mayo 2019

Evaluación del Programa de País
Brasil
2015-2018

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	v
Reconocimientos	vii
Siglas y abreviaturas	vii
Resumen ejecutivo	ix
Contexto	xvii
A. Análisis de coyuntura, 2015-2018	01
B. Desafíos estructurales.....	04
C. Perspectivas y desafíos a futuro	06
Programa del Grupo BID en Brasil 2015-2018	08
A. Relevancia de la Estrategia de País (EBP).....	09
B. Relevancia del programa implementado.....	11
C. Importancia financiera del programa	18
D. Uso de instrumentos.....	20
E. Desempeño operativo de la cartera de préstamos	21
F. Enfoques de implementación	24
Implementación y resultados	26
A. Ampliar y reformar la infraestructura de transporte y logística	27
B. Apoyar el desarrollo de PYMES	32
C. Ampliación y mejora de la red de atención primaria en salud.....	33
D. Cobertura escolar, calidad de la educación y enseñanza técnica.....	36
E. Ampliación y mejoría de las condiciones de agua potable y saneamiento	38
F. Mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos	41
G. Áreas de diálogo	46
Conclusiones y Recomendaciones	50
Anexo I	Metodología de evaluación y fuentes de información
Anexo II	Nota sectorial - Informe macroeconómico
Anexo III	Nota sectorial - Apoyo del BID al área de gestión financiera y tributaria, 2015-2018
Anexo IV	Nota sectorial - Agua y saneamiento
Anexo V	Análisis sectoriales
Anexo VI	Seguimiento a las recomendaciones de la evaluación del Programa de País 2011-2014

Prefacio

Esta Evaluación del Programa de País (CPE) con Brasil es la quinta oportunidad en que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúa el programa del Banco con el país. Las dos evaluaciones anteriores cubrieron los períodos 2007-2010 (RE-398) y 2011-2014 (RE-482). Este CPE cubre el período 2015-2018 y toma como punto de partida el fin del período analizado en el CPE anterior, diciembre 2014. El período bajo evaluación abarca así dos estrategias de país (EBP): la EBP 2012-2014 (vigente hasta marzo de 2016) y la EBP 2016-2018, cada una elaborada para cubrir originalmente un período de tres años, como respuesta al ciclo de preparación del Plan Plurianual de Gobierno.

La evaluación está organizada en cuatro capítulos más anexos. El capítulo I analiza el contexto general del país. El capítulo II examina el programa del Banco durante 2015-2018 desde una perspectiva estratégica, en particular, la relevancia de la estrategia de país y del programa efectivamente implementado. El capítulo III evalúa el grado de avance hacia los objetivos estratégicos planteados por el Banco en la EBP 2015-2018. El capítulo IV presenta las conclusiones y recomendaciones. Además, se analiza la implementación por parte de la administración del Grupo BID de las recomendaciones del CPE anterior (Anexo VI).

De acuerdo con el Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como meta principal proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país. Este CPE es un insumo para la nueva EBP del Grupo BID con Brasil que se encuentra en preparación.

Reconocimientos

Este documento fue elaborado por un equipo integrado por Ana María Linares (líder del equipo), José Cláudio Pires, José Ignacio Sémbler, Odette Maciel, Coral Fernández-Illescas, Claudia Figueroa, Nathaniel Russell, Anna Mortara, Clara Schettino, Melanie Putic, Thaís Soares Oliveira, Alejandro Ahumada y los consultores externos Almudena Fernández-Benito, Francisco Mejía y Gabriel Presciuttini, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (Directora de OVE).

Siglas y abreviaturas

APP	Asociaciones Público-Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	<i>Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico y Social</i>
CAPAG	Capacidad de Pagamento
CBR	<i>Country Office Brasil</i>
CCLIP	Línea de Crédito Condicional
CDC	Diagnóstico de los Desafíos del País (<i>Country Development Challenges</i>)
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CPD	Documento de Programación de País (<i>Country Program Document</i>)
CPE	Evaluación del Programa del País
CT	Cooperación Técnica
DF	Distrito Federal
EBP	Estrategia del Banco con el País
FINEP	<i>Financiadora de Estudos e Projetos</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICMS	<i>Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação</i>
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MDB	Banco Multilateral de Desarrollo (<i>Multilateral Development Bank</i>)
NSG	Garantía No Soberana (<i>Non-sovereign Guarantee</i>)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCDE-DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMJ	Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (<i>Opportunities for the Majority Initiative</i>)
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo basado en políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (<i>Project Completion Report</i>)
PIB	Producto Interno Bruto
PNAFM	Programa Nacional de Apoyo a la modernización Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileiros
PPA	Plano Plurianual
PROFISCO	Programa de Apoyo a la Gestión Fiscal
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SCF	Departamento del Financiamiento Estructurado Corporativo del BID
SG	Garantía Soberana (<i>Sovereign Guarantee</i>)
TFFP	Programa de Facilitación de Financiamiento para el Comercio Exterior
VPC	Vicepresidencia de Países (<i>Vice Presidency for Countries</i>)
WDI	<i>World Development Indicators</i>

Resumen ejecutivo

El período bajo evaluación 2015-2018 se caracterizó por la difícil coyuntura económica y política por la que atravesó el país. Durante este período, Brasil experimentó una de las más severas recesiones de su historia. Entre 2015-2017 el crecimiento promedio fue del -2% anual, muy por debajo del 2,4% del período 2011-2014. La crisis económica tuvo su origen tanto en factores internos como externos, potenciando vulnerabilidades macroeconómicas preexistentes. En línea con el desempeño económico a nivel nacional, las finanzas de los gobiernos subnacionales se deterioraron sustancialmente desde 2014. A lo anterior se sumó el cambio imprevisto de mando presidencial a medio término. En respuesta, el gobierno emprendió una serie de reformas entre las que se destacan los cambios a la ley de responsabilidad fiscal, la propuesta de reforma del sistema de pensiones, el proyecto de reforma laboral y de gobierno corporativo. La economía empezó a recuperarse lentamente, creciendo al 1% en 2017 y 2018.

La Estrategia del Banco con el País (EBP) 2016-2018 incluyó objetivos estratégicos relevantes si bien amplios, y buscó dar continuidad al modelo de negocios con subnacionales. El modelo de negocios basado principalmente en el trabajo con subnacionales fue la respuesta del BID desde mediados de los 2000 a la estrategia del gobierno de Brasil de orientar el financiamiento externo hacia estados y municipios. La EBP planteó contribuir al “crecimiento inclusivo y sostenible de mediano y largo plazo” del país a partir de tres pilares o áreas estratégicas: (i) aumento de la productividad y de la competitividad; (ii) reducción de la inequidad y mejora de los servicios públicos; y (iii) fortalecimiento institucional de los tres niveles de gobierno. A estos se agregó un cuarto pilar relacionado con el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales financieros y de adquisiciones. De estos pilares se desprendieron 16 objetivos estratégicos que fueron relevantes en cuanto estuvieron alineados con las prioridades del Plan Plurianual 2016-2018 del gobierno, si bien fueron amplios dado el número de posibles áreas de cooperación consideradas. Considerando el contexto y las perspectivas económicas del país, la EBP definió un marco estimado de financiamiento que, siendo inferior al de la EBP anterior se mantuvo alto (entre US\$5.000 y 5.500 millones frente a US\$7.000 millones de la EBP anterior), e indicó la intención de continuar el modelo de negocios enfocado en subnacionales.

Además de objetivos estratégicos, la EBP 2016-2018 incluyó, por primera vez, “enfoques de implementación integrales” que resultaron difíciles de llevar a la práctica. El esquema de enfoques de implementación comprendía el fortalecimiento de las Asociaciones Público-Privadas (APP), el desarrollo económico sustentable de las áreas metropolitanas y la reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales. No se definió, sin embargo, cómo se tenía previsto llevar estos enfoques a la práctica. El enfoque de implementación a través de APPs fue mucho menor a lo previsto, y se limitó a algunos apoyos puntuales, principalmente a través de cooperación técnica (CT). El enfoque en áreas metropolitanas se vio limitado por las restricciones fiscales que dificultaron trabajar directamente con entidades subnacionales y por la falta de claridad sobre cómo abordar el trabajo con varios municipios bajo el concepto de área metropolitana, salvo en salud. Finalmente, la profundización del trabajo en las regiones con mayores desigualdades (Norte y Noreste) resultó en que 30% de los montos de préstamos aprobados con entidades subnacionales durante 2015-2018 se concentraron en la región Noreste, al igual que en el período de evaluación anterior. Por su parte, las aprobaciones en la región Norte disminuyeron significativamente (de 13% a 2%). En contraste, la región Sur pasó de concentrar 16% de los montos aprobados con entidades subnacionales (2011-2014) a 28% (2015-2018).

El programa implementado entre 2015-2018 estuvo en general alineado con las prioridades de la EBP. Incluyó un nivel total de aprobaciones con garantía soberana (SG) menor al de períodos anteriores, aunque en línea con el marco estimado de financiamiento de la EBP, y un aumento importante de aprobaciones sin garantía soberana (NSG). La definición de las áreas potenciales de apoyo en forma amplia permitió que el programa implementado se enmarcara sin dificultad en las áreas de la EBP, si bien parte importante de las aprobaciones estuvieron en áreas de diálogo donde el Grupo BID no había definido objetivos estratégicos (ej. energía, ciencia y tecnología, desarrollo urbano, turismo, agricultura). El monto total de aprobaciones en el período fue de US\$6.771 millones distribuido entre 29 préstamos SG (US\$5.139 millones), 27 operaciones NSG (US\$1.573 millones), 54 CTs (US\$27,5 millones) y una operación de inversión no reembolsable (US\$32 millones). Los montos SG aprobados fueron menores al nivel de aprobaciones de períodos anteriores, si bien en línea con el marco de financiamiento estimado en la EBP. En tanto, los montos NSG aprobados se duplicaron en relación con el período 2011-2014. El programa implementado incluyó US\$8.852,3 millones en saldos por desembolsar de 123 préstamos SG (US\$8,428) y 9 operaciones NSG (US\$424,3 millones) heredados de períodos anteriores. A inicios de 2015 el Banco contaba con 26 préstamos aprobados y pendientes de firma del contrato de préstamo.

Las aprobaciones SG se concentraron en el último año del período. Cuando se desencadenó la crisis económica en 2015, el gobierno buscó minimizar el impacto fiscal de nuevos financiamientos en los tres niveles de gobierno y, por ende, el Banco aprobó un solo préstamo SG por US\$50 millones. Esto explica que prácticamente la mitad de las aprobaciones SG se haya concentrado en 2018, último año del período evaluado. Las aprobaciones SG 2015-2018 se dirigieron a 11 sectores, concentrados en cuanto a montos en energía (20%), transporte (17%), mercados financieros (15%), ciencia y tecnología (12%) y agua y saneamiento (9%).

Las restricciones fiscales que caracterizaron el período impidieron que el Banco continuara con el modelo intensivo de financiamiento directo a gobiernos subnacionales que venía implantando desde el período anterior. Entre 2015-2018 se dio una reducción significativa de la demanda de financiamiento en general, y en particular de la demanda de subnacionales. Entre 2015-2018 el Banco aprobó 13 préstamos directos con estados (US\$1.509 millones) y 11 préstamos con municipalidades (US\$735 millones), con montos significativamente menores a los aprobados durante el período de evaluación anterior (US\$9.160 millones). De particular importancia fue la continuidad del programa PROFISCO, cuyos préstamos representaron más de la mitad (54%) del número de préstamos con entidades subnacionales durante 2015-2018. Además, frente a la decisión del gobierno de observar en forma más estricta la capacidad fiscal de los subnacionales, el Banco ajustó su enfoque para prestar solo a estados y municipios que además de contar con la garantía del gobierno federal, contaran con una capacidad de pago calificada de A o B por el Tesoro Nacional.

El Banco ajustó su modelo de financiamiento reactivando el trabajo con intermediarios financieros públicos mediante operaciones que le permitieron alcanzar el nivel de aprobaciones previsto en la EBP. El Banco reactivó el trabajo con intermediarios financieros públicos, aprobando entre fines de 2016 y 2018 cuatro préstamos con tres entidades (BNDES, FINEP, Banco do Brasil) por US\$2.700 millones, préstamos que representaron 53% de las aprobaciones SG totales durante el período de evaluación. La línea CCLIP aprobada con BNDES fue importante para restablecer una asociación de largo plazo entre ambas instituciones. Sin embargo, la adicionalidad financiera y no financiera de las primeras operaciones bajo el CCLIP ha sido limitada. Ambas operaciones apoyan grandes líneas de financiamiento de BNDES ya consolidadas (energías renovables y PYMES) y en la primera operación, los recursos BID financiaron principalmente proyectos de energía eólica en forma retroactiva. Actualmente se están explorando nuevas operaciones en líneas más incipientes de financiamiento donde ambas instituciones tienen intención de expandir su apoyo (ej. seguridad ciudadana y salud). En la operación con Banco do Brasil, aprobada a fines de 2018, se identifican elementos claros de adicionalidad. El financiamiento BID busca expandir una pequeña

línea de financiamiento del Banco do Brasil con municipios, ya que hasta entonces el foco casi exclusivo del Banco do Brasil a nivel subnacional era con estados. Además, el BID apoya al Banco do Brasil en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para el diseño y supervisión del programa. Con FINEP, la participación del Banco también ha sido importante, sobre todo desde la perspectiva financiera, al ampliar las líneas de financiamiento de la agencia en sectores prioritarios y apoyar su estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento, incluyendo financiamiento en moneda local. El BID apoya técnicamente a FINEP en temas puntuales.

A nivel federal, el Banco trabajó para construir oportunidades de diálogo en temas sectoriales y operativos, sobre todo a partir de 2016, si bien todavía hay espacio para fortalecer su posicionamiento. Orientado a atender la demanda subnacional, el programa del Banco incluyó la aprobación de un solo préstamo a nivel federal a finales de 2018. También se aprobaron operaciones de CT a nivel federal en varios sectores en los que el Banco venía trabajando. El diálogo Banco-País sirvió, además, para acordar ajustes al programa de trabajo (ej. reorientación de las operaciones SG hacia intermediarios financieros públicos, reorientación de las operaciones NSG, creación de un Fondo de Estructuración de Proyectos para APPs). No obstante, todavía hay espacio para mayor apoyo en reformas de política (ej: energía), para mayor articulación del trabajo a nivel subnacional con el nivel federal (ej: turismo), y para desarrollar nuevas oportunidades de apoyo al gobierno en temas de política emergentes y con implicaciones de largo plazo para el país mediante el uso de instrumentos como CTs, productos de conocimiento y *fee for service*.

Por su parte, el financiamiento NSG se redireccionó hacia nuevos sectores con elementos de adicionalidad. A diferencia del período anterior en el que las operaciones NSG se concentraron en operaciones para financiamiento de comercio exterior (TFFP), a partir de la reorganización de las ventanillas del sector privado del Grupo BID en 2016 los montos NSG aprobados se concentraron en energía (42%), mercados financieros (23%), agricultura (12%) y agua y saneamiento (11%). BID Invest encontró espacios de participación principalmente en energía renovable -aunque ya existía un mercado bastante desarrollado-, en conjunto con BNDES, pero a través de una combinación de productos financieros innovadores. En el caso de apoyo a PYMES, se buscó trabajar con un grupo más diversificado de clientes intermediarios en comparación al período de evaluación anterior para promover el acceso a financiamiento por parte de PYMES en diversos sectores.

La coordinación entre BID y BID Invest es todavía incipiente. En las áreas en que ambas instituciones trabajaron durante el período, no hay mayor evidencia de coordinación, ni de la aplicación de criterios que definan los casos en los que se justifica utilizar financiamiento

SG y NSG para los mismos propósitos. La mayor presencia de personal de BID Invest en el país y la apertura de la nueva oficina del Grupo BID en São Paulo en 2017 contribuyeron al aumento de la actividad de BID Invest.

El uso de instrumentos ha sido limitado durante el período de evaluación. Por preferencia del gobierno federal, los préstamos de inversión han sido el principal instrumento utilizado por el BID para apoyar a las entidades subnacionales. Durante 2015-2018, la totalidad del financiamiento directo a subnacionales se canalizó a través de préstamos específicos de inversión y préstamos de obras múltiples. A finales del período bajo evaluación, (diciembre 2018) se aprobó un único préstamo basado en resultados (PBR), siendo también el único préstamo a nivel federal. El Banco también ha venido explorando la posibilidad de usar garantías. Estas experiencias, así como el uso de enfoques programáticos en algunos sectores (ej. CCLIP PROFISCO), pueden servir de base para promover un mayor uso de los diferentes instrumentos de préstamo según el tipo de proyecto y el nivel de sofisticación y la experiencia de trabajo con el Banco de los ejecutores. La cartera de CTs, ejecutada en su mayoría (80%) por el Banco, ha sido utilizada principalmente para apoyar agendas sectoriales y en menor medida para apoyar la gestión del programa.

El desempeño de la cartera mejoró durante el período. Los tiempos y costos promedio de preparación disminuyeron. A partir de la segunda parte del período de evaluación, la representación del Banco en Brasil (CBR) puso en práctica importantes esfuerzos para gestionar el tamaño de la cartera y mejorar su ejecución. Una de sus principales acciones fue la cancelación de 15 préstamos por un total de US\$791.8 millones que estaban pendientes de firma (asumiendo el Banco el costo de preparación), de los cuales 13 fueron aprobados antes de 2015. También se cancelaron recursos no comprometidos ni utilizados en préstamos en ejecución por cerca de US\$200 millones. Otras iniciativas adoptadas por la CBR para aumentar la eficiencia y reducir los costos transaccionales de la administración de la cartera incluyeron la reorganización y entrenamiento del equipo operativo, la estandarización de procesos de la CBR y de los relacionados con la interacción con unidades ejecutoras, y la implementación de revisiones de cartera integrales semi- anuales, con la participación de los tres niveles de gobierno. Entre enero 2015 y diciembre 2018 el número de préstamos activos se redujo de 123 a 97. Además, el porcentaje de proyectos con clasificación satisfactoria en los informes de seguimiento de progreso de proyectos del Banco (PMR) pasó de 45% en 2015 a 88% en 2018.

A pesar de estos avances, a fines de 2018 una parte importante de la cartera activa tenía extensiones de plazos. A fines de 2018 se encontraban 17 préstamos aprobados entre 2017 y 2018 pendientes de firma y de los 80 préstamos firmados, 43% tenían extensiones en sus

plazos de desembolso promediando 28,9 meses. En este contexto y como parte de su estrategia para reducir el tamaño de la cartera, la CBR ha avanzado en la definición de criterios para limitar las extensiones de proyectos. De acuerdo con los ejecutores entrevistados, son varios los factores que retrasan la implementación de los proyectos. Entre los más comúnmente mencionados se encuentran las dificultades de utilizar las normas de adquisiciones del Banco, particularmente en casos de limitada capacidad institucional o de ejecutores que trabajan por primera vez con el Banco, la complejidad para ejecutar proyectos que involucran a varios actores y que requieren un alto nivel de coordinación, la falta de diseños ejecutivos en los proyectos de infraestructura y el uso de la modalidad de obras múltiples. Los ejecutores señalaron, además, que la rotación de funcionarios y de autoridades políticas, y el deterioro fiscal de los gobiernos subnacionales son factores adicionales que impactaron el nivel de apropiación, priorización y ritmo de ejecución de los proyectos. En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

- 1. Definir un modelo de negocios diferenciado para trabajar con cada tipo de prestatario --gobierno federal, estados, municipios, sector privado y entidades financieras públicas-- que establezca los aspectos claves del trabajo con cada uno.** Aspectos tales como: (i) objetivos que el Grupo BID pretende alcanzar; (ii) condiciones de engagement; (iii) posible uso de instrumentos; (iv) áreas que requieren particular atención o apoyo; (iv) factores de éxito en el trabajo con cada prestatario que puedan ser replicados; y (v) la manera en que se articularán actividades que requieran la participación de otros prestatarios.

A manera de ejemplo, a nivel federal el objetivo podría incluir (i) posicionar al Banco como socio estratégico en temas emergentes claves y con implicaciones de largo plazo para el país, en las que el Banco tiene experiencia y conocimientos. Para ello, debería utilizar instrumentos tales como la CT, el *fee for services* e incluso los préstamos, en la medida en la que éstos permitan apalancar recursos, conocimientos, o buenas prácticas, y (ii) definir directrices de política que orienten las intervenciones a nivel subnacional y permitan mayor articulación entre el nivel federal y los subnacionales.

- 2. Consolidar los esfuerzos de gestión del tamaño de la cartera y explorar nuevos mecanismos de acompañamiento a ejecutores, considerando la capacidad institucional de éstos, a fin de mejorar la ejecución de los proyectos.**

- 3. En el marco de nuevas aprobaciones, promover mayor uso de los instrumentos de préstamo disponibles, considerando el tipo de proyecto y la experiencia y capacidad de los ejecutores.**
- 4. Fortalecer la coordinación entre BID y BID Invest y acordar los casos en los que se justifica utilizar financiamiento SG y NSG para los mismos propósitos.**
- 5. Enfatizar en el trabajo sectorial a nivel subnacional los aspectos de control y calidad del gasto dado el contexto de restricción fiscal en el que se desarrollará la siguiente EBP.**



01

Contexto

A. Análisis de coyuntura, 2015-2018

- 1.1 Si algo define al período de evaluación es la conjunción de una severa recesión y de inestabilidad política en el país. Brasil es la séptima economía del mundo y la más grande de América Latina; su población alcanzó los 208 millones de personas, ubicando al país en el quinto lugar de los más poblados del mundo, y el PBI per cápita en 2017 fue de \$15.484 (medido en PPA). Durante el período de evaluación, Brasil experimentó una de las más severas recesiones de su historia. El crecimiento promedio entre 2015-2017 fue del -2% anual, muy por debajo del 2,4% anual del período 2011-14, y entre 2015-2016 el país tuvo un crecimiento acumulado de -7%. La economía comenzó a recuperarse lentamente creciendo al 1% en 2017 y 2018¹.
- 1.2 La crisis económica tuvo su origen tanto en factores internos como externos, potenciando vulnerabilidades macroeconómicas preexistentes. El deterioro de la competitividad, combinado con condiciones crediticias más restrictivas y diversos casos de corrupción, afectaron la confianza de la población y de inversores internacionales, impactando negativamente el consumo y la inversión. Estos factores se sumaron a debilidades preexistentes: la inflación creciente y el aumento del gasto primario debilitaron la credibilidad en la política macroeconómica en el período anterior a la crisis. Además, factores externos como los bajos precios de las materias primas y el menor crecimiento de China llevaron a los inversores a reevaluar las perspectivas de crecimiento económico de mediano plazo del país, poniendo fin al boom del consumo doméstico.
- 1.3 Mientras que los recursos totales del gobierno federal se redujeron durante 2015-2017, los gastos totales siguieron una trayectoria alcista, ampliando el déficit fiscal y la deuda pública. La recaudación fiscal alcanzó, en promedio, el 17,5% del PBI entre 2015-2017, 1 punto porcentual menos que el promedio 2011-2014². En simultáneo, el gasto primario promedio fue del 19,6% del PBI entre 2015-2017, incrementándose 2,1 puntos del PIB respecto de 2011-2014 (principalmente por el aumento en los gastos de seguridad social³). En este contexto, el balance primario pasó de un superávit promedio de 1,6% para el período 2011-2014 a

1 Informe Macroeconómico, Anexo II.

2 Se refiere a recursos netos de transferencias a subnacionales. Las contribuciones a la seguridad social y el impuesto al ingreso son los mayores ingresos del fisco en Brasil (5,7 y 5,2% del PIB, respectivamente). Los impuestos a las importaciones, a los productos industriales y a las operaciones de crédito, seguros y cambio representan 0,5, 0,7 y 0,5% del PIB, respectivamente.

3 Cerca del 90% del gasto primario es considerado obligatorio y está basado en transferencias (fijadas por reglas) a otros niveles de gobierno, salarios de empleados públicos, pensiones y programas sociales. Así, una proporción alta del gasto primario sigue una tendencia alcista permanente.

un déficit promedio de 2% del PBI en 2015-2017. El déficit total se incrementó de 3,4 a 9% del PBI entre ambos períodos. En línea con el incremento del déficit y un menor crecimiento económico, la deuda pública bruta pasó del 56 al 74% del PBI⁴. Como resultado de la débil posición fiscal y de deuda, S&P y Fitch redujeron la calificación crediticia del país en septiembre 2015. En la búsqueda de la sostenibilidad fiscal se introdujo un techo al gasto primario real del gobierno federal (fines 2016) y se está trabajando en una reforma al sistema previsional.

- 1.4 En línea con el desempeño económico a nivel nacional, las finanzas de los gobiernos subnacionales se deterioraron sustancialmente desde el 2014. Existen 26 estados, un Distrito Federal y cerca de 5.700 municipios en Brasil, los cuales representan más del 40% de los recursos totales presupuestados recaudados en el país (neto de transferencias). Durante el período bajo evaluación, la presión en gastos mandatorios como salarios y pensiones, sumado a una reducción impositiva implementada para estimular la actividad económica (a través de la concesión de incentivos y exenciones para atraer inversión privada a los estados), puso presión en las finanzas subnacionales. Como consecuencia, los estados se endeudaron para cubrir la brecha fiscal al tiempo que redujeron el gasto en inversión pública.
- 1.5 Así, el nivel de endeudamiento estadual se incrementó en los últimos años, con los estados más grandes excediendo los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). En 2015, 15 de 27 estados excedieron el límite de gastos en personal en relación a ingresos netos corrientes establecidos en la LRF (que establece los límites de endeudamiento a las entidades subnacionales), el resto se acercaron al límite y dos estados (Rio de Janeiro y Mina Gerais) excedieron la alerta del límite⁵. Además del Tesoro, la mayor fuente de recursos de los estados son las instituciones financieras federales (el Banco Federal de Vivienda y Ahorro y el Banco Federal de Desarrollo Económico y Social). Los estados también pueden contraer deuda externa (comercial, bilateral y multilateral), pero requieren la garantía del gobierno central. La disparidad entre los estados se observa en las amplias diferencias en su costo de financiamiento.
- 1.6 La recesión de 2015-2016 representó un punto de inflexión en el mercado laboral y desde entonces, la informalidad está en alza. El mercado laboral en Brasil experimentó grandes avances en los

4 La deuda neta aumentó del 34 al 55% del PIB. El portafolio de deuda pública de Brasil tiene un gran porcentaje denominado en moneda local, fue emitida a tasa fija y tiene un plazo promedio que ha aumentado en el tiempo. Dicha composición hace que la hoja de balance se encuentre menos expuesta a riesgos de refinanciamiento, de tipo de cambio y costo de financiamiento.

5 Ver *Selected Issues Paper. Stretching the limits: the evolution of subnational public finances in Brazil*. Noviembre, 2016. IMF Country Report 16/349.

últimos 15 años, lo que se vio reflejado en un crecimiento en la tasa de empleo formal⁶, en una mejora de los ingresos de los asalariados y en un crecimiento del 90% del salario mínimo en términos reales. La caída de la actividad económica en los últimos tres años redujo el empleo en todos los sectores y la tasa de desempleo casi se duplicó, aumentando del 7% en 2014 al 12,1% en agosto de 2018⁷ cuando había sido estable entre 2011-2014.

- 1.7 A la par, con la recesión de 2015-2016 se revirtieron avances en términos de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema experimentados desde inicios de los 2000. El alza mundial en el precio de los productos primarios en el decenio de 2000, el buen desempeño del mercado laboral⁸ y políticas sociales expansivas⁹ contribuyeron a la reducción de la pobreza¹⁰ del 23,5% en 2003 al 6,9% en 2014, y a la reducción de la pobreza extrema¹¹ del 11,6% al 2,8% en el mismo período. Esta tendencia comenzó a revertirse tras la crisis del 2015, incrementando los niveles de pobreza (9,1%) y de pobreza extrema (4,1%) en 2016 a niveles similares a los del 2012¹². Además, se frenó la expansión de la clase media, que había incorporado a más de 44 millones de personas entre 2003-13¹³.
- 1.8 Como respuesta, el gobierno emprendió una serie de reformas con el objeto de estabilizar la situación económica. Entre ellas se destacan los cambios en la ley de responsabilidad fiscal, la propuesta de reforma del sistema de pensiones, el proyecto de reforma laboral y del gobierno corporativo¹⁴.
- 1.9 En el ámbito político, una acusación por violar la Constitución y la LRF culminó en el juicio y destitución de la Presidente en 2016. En 2014, Dilma Rousseff fue reelecta presidente con el 51% de los votos. Un año más tarde se inició el primer pedido de juicio político de la presidente, acusada de violar la Constitución y la LRF. La acusación formal se hizo en abril de 2016, en mayo fue suspendida por el Senado y en agosto removida de su cargo.

6 Entre 2004-2015, la tasa de empleo formal en Brasil creció 16,4%. Fuente: IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Tasa medida con base en los empleos con “carteira de trabalho assinada”.

7 Banco Mundial, con base en datos oficiales y de la Organización del Trabajo Internacional (OIT).

8 Al analizar la reducción de la pobreza entre 2004 y 2013 se observa que 60% de la reducción en la pobreza moderada está asociada a mejoras en el ingreso laboral. Fuente: Banco Mundial (2016).

9 Grupo Banco Mundial. 2016. *Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability*.

10 Medida como la población que vive con menos de US\$3,2 dólares al día.

11 Medida como la población que vive con menos de US\$1,9 dólares al día.

12 WDI, SEDLAC y Povcalnet.

13 Neri, M., 2014. “Brazil’s Middle Classes”. *Economics Working Papers*, EPGE, No. 759.

14 Ver Anexo II para más detalles.

Michel Temer, su vicepresidente, se hizo cargo de la presidencia por dos años hasta la elección de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal), quien asumió la presidencia en enero 2019.

B. Desafíos estructurales

- 1.10 En sintonía con la mayoría de los países de la región, la productividad de Brasil se redujo en las últimas décadas y contribuyó solo marginalmente al crecimiento del país. Mientras que la economía brasilera creció entre 1950 y 1980 (“era dorada”) a una tasa promedio anual de 7,4%, a partir de los ochenta el crecimiento promedio anual fue del 2,6%. Esta desaceleración se explica principalmente por el pobre desempeño de la productividad total de los factores (PTF)—en gran medida, debido a la baja productividad del trabajo (Anexo II).
- 1.11 Múltiples factores dificultan la mejoría de la productividad y afectan el crecimiento en Brasil. El país necesita aumentar el monto y calidad de la infraestructura para reducir deficiencias operacionales y en la asignación de recursos¹⁵. Además, Brasil está entre los países con mayores barreras al comercio, con altas tarifas y requerimientos de contenido local que reducen la competencia y limitan el acceso a insumos y tecnologías. El costo de hacer negocios en Brasil es por demás elevado¹⁶, en gran medida producto del complejo sistema tributario y burocrático. A su vez, el sistema financiero no es eficiente y es costoso, y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) enfrentan restricciones de crédito debido a escaso financiamiento de largo plazo y a sus altos costos. Finalmente, a pesar de avances en materia de combate a la corrupción Brasil fue uno de los países que sufrió mayor deterioro en el indicador de control de la corrupción del *Worldwide Governance Indicators* entre el 2011 y el 2017, en parte como resultado de la investigación “Lava Jato”¹⁷.
- 1.12 A su vez, a pesar de importantes avances, persisten desafíos en temas claves de desarrollo social, con marcadas diferencias regionales. Si bien la desigualdad en los ingresos, medida según el índice de Gini, disminuyó entre 2001 y 2015¹⁸, Brasil es uno de

15 El alto costo de la conectividad de las regiones reduce oportunidades de mercados para las regiones más aisladas, lo cual exacerba el impacto adverso de la competencia externa en industrias y sectores específicos. Banco Mundial (2018).

16 Según “Doing Business” (Banco Mundial), el país está en la posición 125 de 190 países.

17 En el Lava Jato, ejecutivos de Petrobras fueron acusados de haber recibido sobornos de empresas constructoras (Odebrecht siendo la principal) para obtener contratos a precios superiores a los de mercado y utilizar parte de estos fondos para campañas electorales.

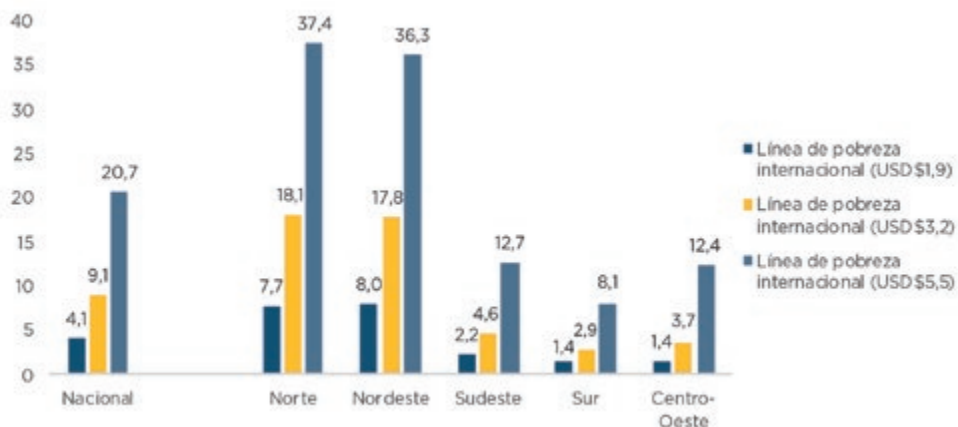
18 Pasó de 58,4 a 51,3 (último dato disponible) (Banco Mundial. *World Development Indicators-WDI*).

los países con mayor desigualdad en la región¹⁹ lo que presenta retos para traducir crecimiento económico en mejoras en la distribución del ingreso entre distintos grupos de la población. La distribución del ingreso entre regiones también presenta importantes disparidades, siendo la incidencia de la pobreza en la región Norte del país cinco veces mayor que en la región Sur²⁰ (Gráfico 1.1). En educación, si bien hay avances en las tasas de matriculación²¹, persisten desafíos en cuanto a calidad educativa y disparidades socioeconómicas y regionales²². Las pruebas educativas muestran que los estudiantes menos favorecidos económicamente tienen menos probabilidades de tener éxito en la escuela que sus pares más favorecidos y que las regiones del Norte y Noreste son las que presentan mayores rezagos en educación²³. En salud, si bien los indicadores relacionados a mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer mejoraron entre 2003 y 2016 superando el cambio promedio en América Latina y la OCDE, persisten brechas regionales y por grupos poblacionales en todos los indicadores clave²⁴. Por último, Brasil presenta una de las mayores tasas de homicidios en el mundo²⁵, con una incidencia mayor entre la población joven (15-24 años), principalmente los afro-descendientes –quienes son 23,5% más propensos a sufrir un asesinato que los no afro-brasileños. Las regiones más rurales del Norte y Noreste han experimentado un aumento de la violencia en los últimos años²⁶.

-
- 19 Junto con Colombia (51,1 en 2015 y 50,8 en 2016), Panamá (50,4 en 2016) y Honduras (50 en 2016), (Ibidem).
- 20 Según línea de pobreza internacional de US\$3,2/día con datos de 2016 (CEDLAS y Banco Mundial).
- 21 La cobertura en educación preescolar pasó del 78,1% en 2012 al 91,7% en 2017, y la cobertura en educación media pasó del 60,2% al 68,17% en el mismo periodo. Fuente: Estimación de FVG- Clear con datos de IBGE (National Household Sample Survey). Según OCDE-PISA (2015), cerca del 71% (2015) de jóvenes de 15 años están matriculados en 7º grado o más, 15 pp más que en 2003.
- 22 La prueba PISA (2015) muestra que Brasil está por debajo del promedio de la OCDE y de otros países de la región como Chile, México y Colombia, en las tres materias evaluadas.
- 23 OCDE-PISA (2015). Tendencia se confirma con datos del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (INDEB), Avaliação Nacional da Alfabetização y Examen Nacional do Ensino médio.
- 24 Banco Mundial, WDI e Indicadores e Dados Básicos del Ministério de Saúde.
- 25 UNODC (www.unodc.org). Según el IDB (2017) *The Costs of Crime and Violence*, la tasa nacional de homicidios pasó de 22 por 100.000 habitantes en 2004 a 25,7 en 2016.
- 26 En São Paulo el número de asesinatos disminuyó un 44,3 % entre 2005-2015, mientras que en Rio Grande do Norte aumentó 232%. (www.insightcrime.org, IPEA (2018a) “Atlas de violencia 2018” y (2018b) “Atlas de violencia. Políticas Públicas e retratos dos municípios brasileiros”).

Gráfico 1.1
Incidencia de pobreza
(%) por regiones en
Brasil, 2016

Fuente: SEDLAC
 (CEDLAS y Banco
 Mundial).



C. Perspectivas y desafíos a futuro

1.13 Considerando las exigentes condiciones financieras internacionales para los países en desarrollo, Brasil necesita estabilidad política y macroeconómica. En el corto plazo, la reducción del déficit fiscal y la deuda pública es una prioridad para despejar cualquier duda sobre la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, se han logrado avances con la introducción de reglas fiscales estrictas sobre el gasto primario para intentar estabilizar (y reducir) la trayectoria de la deuda pública. Sin embargo, es necesario acelerar la consolidación fiscal para crear un “colchón fiscal” para hacer frente a *shocks* domésticos o externos. En el mediano plazo, los esfuerzos para que Brasil participe como miembro pleno de la OCDE pueden servir para ampliar la agenda de reformas en materia tributaria, previsional y del sector financiero, que deberán adelantarse en un contexto internacional probablemente adverso.



02

Programa del
Grupo BID en
Brasil 2015-2018

A. Relevancia de la Estrategia de País (EBP)

- 2.1 La EBP 2016-2018 buscó dar continuidad al modelo de negocios con subnacionales que el Grupo BID venía implementando desde mediados de los 2000. El modelo de negocios basado principalmente en el trabajo con subnacionales fue la respuesta del BID en los 2000 a la estrategia del gobierno de Brasil de orientar el financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo (MDB) a entidades subnacionales, considerando la limitada adicionalidad financiera de estos recursos a nivel federal. En este contexto, el diseño de la EBP coincidió con el inicio de las dificultades económicas y políticas por las que atravesaría el país, lo que dificultó en ese momento la coordinación con las autoridades. Así, aunque la EBP definió un nivel de aprobaciones inferior al de la EBP anterior (US\$7.000 millones) en consideración a las difíciles perspectivas económicas, el marco estimado de financiamiento se mantuvo alto (entre US\$5.000 y 5.500 millones) y se mantuvo también la intención de continuar el modelo de negocios enfocado en subnacionales²⁷.
- 2.2 Los objetivos que el Grupo BID se planteó para el período 2016-2018 fueron relevantes y alineados con las prioridades del gobierno, sin bien fueron amplios dado el número de posibles áreas de cooperación consideradas. El CDC ofreció una visión más integrada y menos sectorial de los principales retos de desarrollo del país. En respuesta a dichos desafíos la EBP buscó contribuir al “crecimiento inclusivo y sostenible de mediano y largo plazo” del país, a partir de tres pilares o áreas estratégicas: (i) aumento de la productividad y de la competitividad; (ii) reducción de la inequidad y mejora de los servicios públicos; y (iii) fortalecimiento institucional de los tres niveles de gobierno. A estos se agregó un cuarto pilar relacionado con el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales financieros y de adquisiciones. Estos pilares buscaron abordar problemas críticos del país y reflejaron los ejes estratégicos que el gobierno se propuso en su PPA 2016-2018 (Cuadro 2.1) por lo que los 16 objetivos estratégicos que de ellos se desprendieron fueron relevantes, si bien comprendieron un número amplio de áreas de acción.
- 2.3 Reconociendo las limitaciones de su financiamiento frente al tamaño de la economía y las necesidades de recursos de Brasil, la EBP planteó maximizar el impacto no financiero del Grupo BID y para ello definió, por primera vez, “enfoques de implementación”. Consciente de sus límites en cuanto a relevancia financiera, el Grupo BID buscó potenciar la relevancia no financiera de su

27 De acuerdo con la EBP, las aprobaciones entre 2016-2018 serían absorbidas principalmente por prestatarios subnacionales y se esperaba que se concentraran durante los dos últimos años de la estrategia, producto de una mejora esperada de la economía y de la situación fiscal.

programa a fines de “obtener el mayor impacto posible” de su contribución. Para ello, además de objetivos estratégicos, la EBP definió un esquema de enfoques de implementación integral que incluyeron el fortalecimiento de las APPs, el desarrollo económico sustentable de las áreas metropolitanas y la reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales. El enfoque integral llamaba además a la complementariedad de intervenciones de manera a “trascender las barreras entre divisiones sectoriales” y entre lo público y lo privado. La EBP también identificó temas transversales, áreas de diálogo y una agenda de conocimiento (Cuadro 2.1) orientados de igual manera a maximizar el impacto no financiero del Grupo. La actuación de BID Invest debía estar orientada por las mismas áreas estratégicas y por los enfoques de implementación integral.

Tabla 2.1. Plan Plurianual (PPA) de Gobierno y objetivos estratégicos del Grupo BID 2016-2018

Plan Plurinacional 2016-2019 Gobierno de Brasil	Pilar 1: Aumento de la productividad y competitividad	Pilar 2: Reducción de la inequidad y mejora de servicios públicos	Pilar 3: Fortalecimiento institucional (federal, estatal, municipal)	Sistemas nacionales fiduciarios
Ejes estratégicos:	Objetivos estratégicos:	Objetivos estratégicos:	Objetivos estratégicos:	Objetivos estratégicos:
<ul style="list-style-type: none"> • Educación de calidad. • Inclusión social y reducción de desigualdades. • Ampliación productividad y competitividad. • Fortalecimiento instituciones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el clima de negocios. • Ampliar y reformar la infraestructura de transporte y logística. • Apoyar el desarrollo de las PYME. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para alcanzar metas de salud del país. • Mejora de la calidad de la educación. • Apoyo para preparar a los jóvenes para el mundo laboral mediante la enseñanza técnica. • Ampliación y mejoramiento de red de atención primaria en salud. • Contribuir a la reducir los niveles de violencia y criminalidad en población de 15-24 años. • Ampliación y mejoría de las condiciones de agua potable y saneamiento básico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los sistemas. • Uso de los sistemas fiduciarios nacionales.
Enfoques de implementación integral:				
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de asociaciones público-privadas. • Desarrollo económico sustentable en las áreas metropolitanas. • Reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales – enfoque regional. 				
Temas transversales: género, diversidad, integración y cambio climático.				
Áreas de diálogo: innovación, integración regional, agricultura, seguridad alimentaria, sector energético, pensiones.				

Fuente: OVE.

2.4 La combinación de objetivos estratégicos, enfoques de implementación, temas transversales y áreas de diálogo sin articulación entre sí introdujo un alto nivel de complejidad en la EBP. A ello se sumó la falta de definición sobre la forma como se esperaba llevar este esquema a la práctica. Así, a pesar del

esfuerzo por definir una EBP más focalizada que la anterior, la EBP 2015-2018 terminó incluyendo la gran mayoría de objetivos y sectores prioritarios de la EBP anterior. En cambio, no se analizaron temas de importancia para el programa del Banco en Brasil, como las dificultades de supervisar la gran cartera de préstamos existente a inicios del período –que se empezaron a abordar en 2016–, ni las implicaciones de definir una EBP con el gobierno federal cuando se esperaba que la demanda proviniera de los estados y municipios, ni la complejidad de implementar un programa con alta dispersión geográfica y sectorial, y con clientes con diferentes niveles de capacidad y de experiencia de trabajo con el Banco.

B. Relevancia del programa implementado

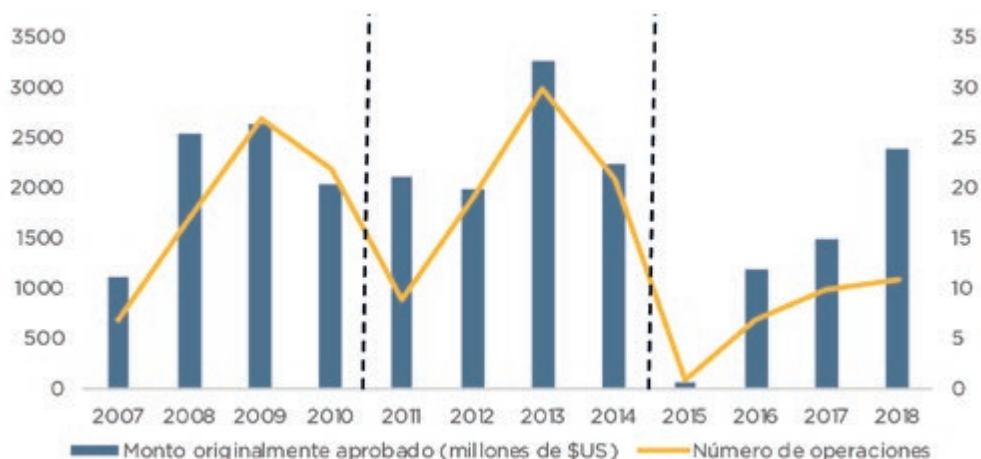
- 2.5 A inicio del período bajo evaluación el Banco se encontraba frente a una enorme cartera heredada de operaciones con subnacionales que presentaba importantes desafíos de ejecución. Entre 2011 y 2014 el Banco había aprobado 79 préstamos con estados y municipios por un monto total de US\$9.634 millones, en un contexto de crecimiento económico y en línea con el énfasis del gobierno federal de expandir el financiamiento a nivel subnacional. El apoyo a los subnacionales se había canalizado a través de operaciones individuales y de programas paraguas (ej. PROFISCO, PROCIDADES, PRODETUR). A inicios de 2015, el Banco contaba con una cartera de 123 préstamos distribuidos en 13 sectores, y en los 27 estados. De este total, 26 préstamos tenían contratos pendientes de firma, y casi un 30% de los préstamos firmados había requerido extensiones de plazo, que promediaron 27 meses.
- 2.6 El programa implementado incluyó un nivel de aprobaciones con garantía soberana (SG) menor a períodos anteriores y un aumento importante de aprobaciones sin garantía soberana (NSG). Entre 2015 y 2018, el Grupo BID aprobó un total de US\$6.771 millones. De ese total, el 76% se destinó a 29 préstamos SG (US\$5.139 millones), el 23% a 27 operaciones NSG (US\$1.573 millones)²⁸ y el resto, a 54 CTs (US\$27,5 millones) y una operación de inversión no reembolsable (US\$32 millones). Los montos SG aprobados fueron menores al nivel de aprobaciones de períodos anteriores (Gráfico 2.1), si bien en línea con el marco de financiamiento

28 Las antiguas ventanillas privadas del Grupo BID (Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo y Oportunidades para la Mayoría) aprobaron seis operaciones por US\$329 millones. En tanto, el actual BID Invest aprobó 21 operaciones por US\$1.243,3 millones. Para el caso de BID Invest comprenden operaciones (préstamos, garantías y equity) por la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y recientemente por BID Invest. El monto incluye recursos del Grupo BID y otras fuentes de recursos administrados por el Grupo BID. Se excluyen préstamos B.

estimado en la EBP. En contraste, los montos NSG aprobados se duplicaron en relación con el período 2011-2014. El programa implementado incluyó, además, US\$8.428 millones en saldos por desembolsar de 123 préstamos SG y US\$424,3 millones por desembolsar de 9 operaciones NSG, activos a inicios de 2015²⁹.

Gráfico 2.1
Aprobaciones de préstamos con garantía soberana

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco.



- 2.7 El programa del Grupo BID implementado estuvo alineado con las áreas y objetivos estratégicos de la EBP dada la amplitud con la que éstos se definieron, aunque difirió a lo previsto. La definición de las áreas potenciales de apoyo en forma amplia permitió que el programa implementado se enmarcara sin dificultad en las áreas de la EBP, si bien parte importante de las aprobaciones estuvieron en áreas de diálogo donde el Grupo BID no había definido objetivos estratégicos (ej. energía, ciencia y tecnología, desarrollo urbano, turismo, agricultura).
- 2.8 Las aprobaciones SG se concentraron en el último año del período y, a diferencia del período anterior, en préstamos con intermediarios financieros públicos. Cuando se desencadenó la crisis en 2015, el gobierno buscó minimizar el impacto fiscal de nuevos financiamientos en los tres niveles de gobierno y, por ende, el Banco aprobó un solo préstamo SG subnacional por US\$50 millones (Gráfico 2.1). Esto explica que prácticamente la mitad de las aprobaciones SG del período de la EBP se haya concentrado en 2018. A diferencia del período anterior y del enfoque de negocios previsto en la EBP, los montos SG aprobados se concentraron en préstamos con intermediarios financieros (FI) públicos, lo que permitió alcanzar el escenario base de financiamiento de la EBP, seguidos por entidades subnacionales y gobierno federal (Cuadro 2.2). Las aprobaciones 2015-2018 se

29 El CPE solo incluye CT aprobadas en el periodo. Las heredadas incluían 54 CT y dos operaciones de inversión no reembolsables activas a enero 2015, con US\$111 millones por desembolsar.

dirigieron a 11 sectores, concentrados en cuanto a montos en energía (20%), transporte (17%), mercados financieros (15%), ciencia y tecnología (12%), y agua y saneamiento (9%)³⁰.

Cuadro 2.2. Aprobaciones de préstamos con garantía soberana por tipo de prestatario (meses)

	2011-2014				2015-2018			
	Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Monto (%)	Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Monto (%)
Federal	9	11	474,6	5	1	3	195	4
Estados	51	65	8.269,6	86	13	45	1.509,3	29
Municipalidades	19	24	890,8	9	11	38	735,1	14
Intermediarios	-	-	-	-	4	14	2.700	53
Total	79	100	9.634,9	100	29	100	5.139,3	100

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco.

2.9 Las restricciones fiscales que caracterizaron el período impidieron que el Banco continuara con el modelo intensivo de financiamiento directo a gobiernos subnacionales que venía implementando desde el período anterior. La situación fiscal de los gobiernos subnacionales llevó al establecimiento de techos de endeudamiento y ajustes en los criterios para el otorgamiento de la garantía soberana (Recuadro 2.1). Para el Banco, esto se tradujo en una reducción significativa de la demanda de financiamiento en general, y en particular de la demanda de subnacionales. Entre 2015-2018 el Banco aprobó 13 préstamos directos con estados (US\$1.509 millones) y 11 préstamos con municipalidades (US\$735 millones), montos significativamente menores a los aprobados durante el período de evaluación anterior (US\$9.160 millones). Frente a la decisión del gobierno federal de observar en forma más estricta la capacidad fiscal de los subnacionales, el Banco ajustó su enfoque para prestar solo a entidades que además de contar con la garantía del gobierno federal, contarán con una capacidad de pago calificada de A o B por el Tesoro Nacional (Recuadro 2.1)³¹, y empezó a hacer su propio seguimiento de la situación fiscal de futuros prestatarios subnacionales. Hasta 2015 se habían aprobado préstamos con estados que no contaban con la calificación A o B (ej: BR-L1417 con Minas Gerais y BR-L1343 con Rio Grande do Sul) sin un análisis de las posibles implicaciones para la entidad beneficiaria.

30 En cuanto a número de operaciones, las aprobaciones se concentraron en reforma y modernización de estado (24%), salud (14%), transporte (14%) y desarrollo urbano y vivienda (14%).

31 Entre 2016-2017 se cancelaron operaciones aprobadas por el Banco y pendientes de firma por indicación del gobierno de que no daría la garantía federal a entidades subnacionales sin la capacidad de pago requerida.

Recuadro 2.1. Criterios de endeudamiento para entidades subnacionales

De acuerdo con la Constitución Federal de 1988, los distintos niveles de gobierno tienen capacidad para endeudarse. La Secretaría del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda es el órgano central de planificación financiera y control, responsable del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal. El Tesoro Nacional valora el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal y califica a los subnacionales de conformidad con su “Capacidad de Pagamento” (CAPAG) entre A, B, C y D, a partir de tres indicadores: endeudamiento, ahorro corriente y liquidez. Solamente entidades con CAPAG A o B pueden obtener la garantía del Gobierno Federal (no así C o D) para formalizar préstamos, incluidos con multilaterales, con excepción de proyectos cuyo objetivo sea gestión fiscal (ya sea reestructuración o recomposición de la deuda, o mejoras a la administración de impuestos, financiera y patrimonial), como PROFISCO. También hay habido períodos en los que el gobierno federal ha dispensado este requisito y ha dado su garantía a entidades subnacionales con CAPAG C o D.

La Resolución N° 1 de 2017 del Ministerio de Planificación ajustó los criterios para la aprobación de operaciones de crédito externo de entidades que requirieran garantía de la Nación y agregó cuatro criterios: (i) trayectoria y nivel de endeudamiento; (ii) análisis del proyecto; (iii) prioridad sectorial; y (iv) índice de desarrollo humano. Se desincentivó la realización de proyectos financiados por instrumentos de crédito de apoyo presupuestario para financiamiento de gasto corriente. Dado el empeoramiento de la situación fiscal subnacional, en los últimos años la aplicación de estos criterios se volvió más estricta.

En cuanto a préstamos con MDBs, el gobierno federal revisa la capacidad de pago de los subnacionales en tres momentos: antes de iniciar el diseño de la operación; una vez el diseño está concluido y el préstamo está listo para aprobación por parte del MDB; y cuando el préstamo ha sido aprobado por el MDB y está listo para la firma del contrato de préstamo. Dado el tiempo que transcurre entre revisiones, la capacidad de pago del estado o municipio puede cambiar después de haber preparado el proyecto.

2.10 El Banco encontró, sin embargo, espacios para prestar a los gobiernos subnacionales. En 2016, por ejemplo, el Banco aprobó siete préstamos directos con entidades subnacionales (US\$ 446,7 millones) correspondientes a operaciones que habían comenzado a prepararse entre 2013-2015. Además, de particular importancia fue la continuidad del programa PROFISCO para apoyar la modernización de la gestión fiscal de los estados. En junio de 2017 se aprobó una nueva línea de crédito condicional (CCLIP) por hasta US\$900 millones (BR-X1039) para la segunda fase del programa, de los cuales se aprobaron US\$356.8 millones durante 2017-2018 a

través de 7 préstamos. Así, los préstamos PROFISCO representaron más de la mitad (54%) del número de préstamos con entidades subnacionales durante 2015-2018. Las otras operaciones con estados correspondieron principalmente a nuevas fases de proyectos que el Banco ya venía apoyando. En cuanto a otros programas paraguas, en el período se aprobó una operación de PRODETUR (BR-L1412) y 4 de desarrollo urbano, pero ya no como PROCIDADES.

- 2.11 El Banco ajustó en consecuencia su modelo de financiamiento reactivando el trabajo con intermediarios financieros públicos. A las dificultades para el Banco de trabajar en el ámbito subnacional, se sumó la tendencia ya iniciada hace años atrás de menor demanda de financiamiento por parte del gobierno federal. En este contexto, el Banco reactivó el trabajo con intermediarios financieros públicos³², aprobando entre fines de 2016 y 2018 cuatro préstamos con tres entidades (BNDES, FINEP, Banco do Brasil) por US\$2.700 millones, préstamos que representaron 53% de las aprobaciones SG totales durante el período de evaluación. Además de la importancia de estas operaciones para alcanzar el nivel de aprobaciones previsto en la EBP, el Banco ha buscado con ellas ampliar la variedad y cobertura de clientes, reduciendo al mismo tiempo los costos transaccionales de trabajo en el país. El Banco tiene planificado seguir profundizando este modelo de trabajo³³.

Recuadro 2.1. Operaciones con intermediarios financieros públicos (2015-2018)

BNDES (BR-L1442, BR-L1521). El Banco aprobó en diciembre de 2016 un CCLIP por hasta US\$2.400 millones con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para fomentar la productividad mediante la promoción de mayor participación privada en el financiamiento de infraestructura de proyectos de energía sostenible y productivos de PYMES. La primera operación (BR-L1442, US\$750 millones) tenía como objetivo apoyar inversiones en energía renovable y eficiencia energética, y se encuentra totalmente desembolsada. Una segunda operación (BR-L1521, US\$750 millones) fue aprobada a fines de 2018 y busca apoyar el financiamiento de largo plazo de las MIPYMES. Este préstamo aún no se ha firmado.

FINEP (BR-L1490). En noviembre de 2017, el Banco aprobó un CCLIP (BR-O004) por hasta US\$1.500 con la Financiadora de Estudios e Projetos (FINEP). El CCLIP busca incrementar la productividad de empresas mediante mayor inversión en innovación y mayor dinamización del Sistema Nacional de Innovación. Junto con la aprobación del CCLIP fue aprobada la primera

32 Durante 2011-2014, el Banco había discontinuado su trabajo con intermediarios financieros públicos principalmente para dar más espacio de financiamiento para entidades subnacionales.

33 El pipeline 2019 incluye una línea CCLIP con Caixa Econômica Federal por un monto estimado de US\$500 millones para inversiones en infraestructura y proyectos productivos para PYMES.

operación (BR-L1490, US\$600 millones) para incrementar la inversión en innovación de empresas en sectores priorizados en la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; aumentar la adopción de tecnologías en MIPYMES; facilitar el crecimiento de emprendimientos dinámicos; y fortalecer las capacidades institucionales de FINEP para el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos estratégicos. La operación tuvo su primer desembolso en diciembre de 2018 (US\$298,6 millones).

Banco do Brasil (BR-L1503). El programa multisectorial de eficiencia municipal fue aprobado por el Banco por US\$600 millones en noviembre de 2018. El programa apoya una línea de crédito del Banco do Brasil y tiene como objetivo contribuir a la mejora y la eficiencia de la infraestructura y los servicios públicos municipales, mediante inversiones en iluminación pública y eficiencia energética, saneamiento básico, y sistemas de transporte municipal, para municipios con menos de 500 mil habitantes. El préstamo aún no se ha firmado.

2.12 A la fecha, la adicionalidad del Banco en estas operaciones ha sido mixta. La línea CCLIP aprobada con BNDES fue importante para restablecer una asociación de largo plazo entre ambas instituciones. Sin embargo, la adicionalidad financiera y no financiera de las primeras operaciones bajo el CCLIP ha sido limitada. Si bien durante el período de evaluación BNDES ha tenido más restricciones de financiamiento, en ambas operaciones se apoyan grandes líneas de financiamiento de BNDES ya consolidadas (energías renovables y PYMES), siendo la adicionalidad del financiamiento del BID menor. La adicionalidad no financiera también ha sido menor, lo que queda de manifiesto en la primera operación donde los recursos del BID financiaron principalmente proyectos de energía eólica en forma retroactiva (ver Capítulo III). Actualmente se están explorando nuevas operaciones en líneas más incipientes de financiamiento donde ambas instituciones tienen intención de expandir su apoyo (ej. seguridad ciudadana y salud) en las que el BID apoya activamente en temas de estructuración. En el caso de la operación con Banco do Brasil aprobada a fines de 2018, se identifican elementos claros de adicionalidad. En este caso, el financiamiento del BID busca expandir una pequeña línea de financiamiento de Banco do Brasil con municipios, ya que hasta entonces el foco casi exclusivo del Banco do Brasil a nivel subnacional era con estados. Reconociendo las ventajas comparativas del Banco do Brasil en términos de presencia a nivel nacional, pero también los mayores desafíos técnicos que implica trabajar con municipios, el BID apoya activamente el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Banco do Brasil para el diseño y supervisión del programa, incluyendo el desarrollo de modelos de contratos, diseños estándares para proyectos “tipo”, y una plataforma para el monitoreo de

proyectos. En el caso con FINEP, la participación del Banco también ha sido importante principalmente desde la perspectiva financiera, al ampliar las líneas de financiamiento de la agencia en sectores prioritarios y apoyar su estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento, incluyendo financiamiento en moneda local. El BID apoya técnicamente a FINEP en temas puntuales como el establecimiento de un sistema de gestión ambiental y social y la implementación de evaluaciones de impacto para sus líneas de financiamiento.

2.13 A nivel federal, el Banco trabajó para construir oportunidades de diálogo en temas sectoriales y operativos, sobre todo a partir de 2016, si bien todavía hay espacio para fortalecer su posicionamiento. Orientado a atender la demanda subnacional, el programa del Banco incluyó la aprobación a finales de 2018 de un solo préstamo a nivel federal (Programa de Modernización y Fortalecimiento de los Servicios de Sanidad Agropecuaria, BR-L1496, US\$195 millones). También se aprobaron operaciones de CT a nivel federal en varios sectores en los que el Banco venía trabajando³⁴. El diálogo Banco-País sirvió además para ajustar el programa de trabajo (ej. reorientación de las operaciones SG hacia intermediarios financieros públicos, reorientación de las operaciones NSG, creación de un Fondo de Estructuración de Proyectos para APPs). No obstante, todavía hay espacio para mayor apoyo en reformas de política (ej: energía), para mayor articulación del trabajo a nivel subnacional con el nivel federal (ej: turismo), y para desarrollar nuevas oportunidades de apoyo al gobierno en temas de política emergentes y con implicaciones de largo plazo para el país mediante el uso de instrumentos como CT, productos de conocimiento y *fee for service*.

2.14 Por su parte, el financiamiento NSG se redireccionó hacia nuevos sectores con elementos de adicionalidad, aunque su coordinación con el BID es todavía incipiente. A diferencia del período anterior, en el que las operaciones NSG se concentraron en operaciones para financiamiento de comercio exterior (TFFP), a partir de la reorganización de las ventanillas del sector privado del Grupo BID en 2016 los montos NSG aprobados se concentraron en energía (42%), seguido por mercados financieros (23%), agricultura (12%), y agua y saneamiento (11%). BID Invest encontró espacios de participación principalmente en energía renovable (aunque ya existía un mercado bastante desarrollado), en conjunto con BNDES y a través de una combinación de productos financieros innovadores, incluyendo préstamos en moneda local, garantías y emisión de *debentures*

34 En el caso de seguridad ciudadana, las CTs a nivel federal venían del periodo anterior al del CPE, y apoyaron la formulación y aprobación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) en 2018.

(bonos) por la garantía total de crédito³⁵. En el caso de apoyo a PYMES se ha buscado trabajar con un grupo más diversificado de clientes intermediarios en comparación al período de evaluación anterior (ej. banco de distintos tamaño, cooperativas, fondos de capital) para promover el acceso a financiamiento a PYMES en diversos sectores. Otros apoyos han sido más puntuales y oportunistas (ej. agronegocios). La mayor presencia de personal de BID Invest en el país ha sido un factor importante para esta mayor actividad, facilitado también por la apertura de la nueva oficina del Grupo BID en São Paulo en 2017. No obstante, no hay mayor evidencia de coordinación entre el BID y BID Invest en áreas como energía y apoyo a PYMES, donde ambas instituciones trabajaron durante el período³⁶, ni de la aplicación de criterios que definan los casos en los que se justifica usar financiamiento SG y NSG para los mismos propósitos.

C. Importancia financiera del programa

2.15 Si bien el menor tamaño del programa SG redujo su exposición financiera con Brasil, el Banco se mantuvo como principal MDB en el país durante el período. Desde el punto de vista financiero, el programa con Brasil ha tenido históricamente una importancia significativa para el Banco llegando a representar 22% del total de aprobaciones SG entre 2011-2014 (Gráfico 2.2). Entre 2015-2018, sin embargo, éstas promediaron solo 12%, reduciendo de manera importante la exposición del Banco con el país. Desde 2013, cuando Brasil realizó repagos de su deuda con el BID, la deuda pública del país con el BID se ha mantenido relativamente constante, entre 16,4% y 18% de la deuda total que tienen los países prestatarios con el BID. Por otra parte, entre 2015 y 2018 el BID aumentó su participación en el stock de la deuda externa del país de 4,6% a 5% entre 2015 y 2018, y en el *stock* de deuda multilateral de 33,9% a 36,8%, manteniéndose como el principal MDB en el país, a pesar de lo limitado de su financiamiento frente al tamaño de la economía brasileña³⁷. Al igual que el BID, otros MDB aprobaron pocos préstamos durante el período (Recuadro 2.3) y no se coordinaron operaciones conjuntas.

35 En este contexto, actualmente BID Invest está estructurando, en coordinación con BNDES, un crédito en infraestructura (B2 Infra) por hasta US\$1.500 millones, destinado para invertir en instrumentos de deuda en los sectores de energía, transporte, agua y saneamiento e infraestructura social.

36 Por ejemplo, en el marco de la iniciativa de diálogo impulsada por el BID (LAB) con instituciones públicas y privadas para desarrollar soluciones de financiamiento de largo plazo y cambios regulatorios en varias áreas, incluyendo financiamiento de energías verdes, inclusivo y para PYMES, no hay evidencia de la participación de BID Invest.

37 Las aprobaciones SG durante 2015-2018 representaron menos del 1% del PIB de Brasil.

Gráfico 2.2
Aprobaciones de préstamos con garantía soberana (% aprobaciones Banco)

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco.



Recuadro 2.3. Aprobaciones de otros MDBs (2015-2018)

El Banco Mundial aprobó US\$1.450 millones en préstamos durante 2015-2018, cifra significativamente menor a lo aprobado durante 2011-2014 (US\$9.518 millones). Los montos se canalizaron a través de dos préstamos para políticas de desarrollo (DPLs), siete préstamos de inversión y un préstamo por resultados a nivel federal. Los montos se concentraron con gobiernos subnacionales (estados: 39%, municipios: 30%), mientras que las aprobaciones a nivel federal y con intermediarios (CAIXA) representaron 17% y 14%, respectivamente. Las aprobaciones directas con entidades subnacionales fueron en su totalidad en las regiones Norte (17%) y Nordeste (83%). En tanto, la CAF aprobó 15 préstamos con garantía soberana por US\$1.039 millones durante 2015-2018, en su totalidad con entidades subnacionales, y principalmente a nivel municipal (93%), y en las regiones Sudeste (31%) y Norte (28%).

2.16 A diferencia del período de evaluación anterior, el flujo neto de financiamiento SG hacia el país durante 2015-2018 fue positivo, impulsado principalmente por el aumento importante de desembolsos relacionados con operaciones con intermediarios financieros. En 2015 y 2016, en un contexto económico y fiscal complicado, el flujo neto de financiamiento hacia el país fue negativo (Gráfico 2.3). Esta situación se revirtió en 2017 y 2018, años en que los flujos fueron positivos y que se explican por el importante aumento de desembolsos, en particular, asociados a operaciones con BNDES y FINEP (Gráfico 2.4). En este contexto, el flujo neto de financiamiento hacia el país durante el período de evaluación fue positivo (aproximadamente US\$120 millones).

Gráfico 2.3
Desembolsos y flujos financieros netos (2011-2018)

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco.



Nota: Los flujos financieros netos hacia el país incluyen desembolsos al país menos pagos de principal e intereses y cargos de la deuda del país con el BID.

Gráfico 2.4
Desembolos por tipo prestatario (2011-2018)

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco.



Nota: Los flujos financieros netos hacia el país incluyen desembolsos al país menos pagos de principal e intereses y cargos de la deuda del país con el BID.

D. Uso de instrumentos

2.17 Las aprobaciones SG se canalizaron a través de préstamos de inversión. Entre 2011-2014 hubo un uso activo de PBLs (19% del financiamiento SG) que se canalizaron para apoyar la consolidación fiscal en seis estados. En contraste, durante 2015-2018 no se aprobó ningún PBL debido a la preferencia del gobierno federal de usar otros mecanismos para incentivar y abordar la consolidación fiscal de los gobiernos subnacionales³⁸. Todo el financiamiento directo a subnacionales se canalizó a través de préstamos específicos de inversión y préstamos de obras múltiples. En diciembre de 2018 se aprobó un préstamo basado en resultados (PBR), el único préstamo a nivel federal del período. El Banco también ha venido

38 De hecho, se desincentivó el uso de instrumentos de crédito de apoyo presupuestario para financiamiento de gasto corriente de los gobiernos subnacionales. Resolución N.1, 2017.

explorando la utilización de garantías. Finalmente, en diciembre de 2018 se realizó la primera conversión a moneda local de US\$298,6 millones correspondientes al primer desembolso del préstamo con FINEP (BR-L1490) aprobado en 2017.

Cuadro 2.3. Aprobaciones de préstamos con garantía soberana por tipo de instrumento

		2011-2014				2015-2018			
		Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Monto (%)	Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Amount (%)
Inversión	Específicos	46	58	4.375	45	19	66	1.877	37
	Obras múltiples	17	22	3.081	32	3	10	968	19
	Crédito global	8	10	185	2	6	21	2.100	41
	Basado en resultados*	-	-	-	-	1	3	195	4
	Multifase	2	3	160	2	-	-	-	-
Políticas	PBLs	6	8	1.834	19	-	-	-	-
	Total	79	100	9.635	100	29	100	5.139	10

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco.

2.18 Las operaciones de CT, ejecutadas en su mayoría por el Banco, han sido utilizadas para apoyar las prioridades sectoriales y en menor medida para apoyar la gestión del programa. A pesar de la importante cartera de préstamos y de los problemas de ejecución, solo cinco de las 54 CT aprobadas fueron de “apoyo operacional”. La gran mayoría de CTs (46) fue de “apoyo al cliente”. Los principales sectores apoyados, en cuanto a financiamiento, fueron medio ambiente (24%), agua y saneamiento (17%), transporte (11,3%) e inversiones sociales (9,7%). Dado que la CT no tiene adicionalidad presupuestaria, el Banco asumió crecientemente la responsabilidad de su ejecución y costos transaccionales asociados. El porcentaje de CTs ejecutadas por el Banco pasó de 63% (2011-2014) a 80% (2015-2018). En este contexto, a las dificultades propias de implementación, se suma la complejidad de administrar algunas CTs de gran tamaño que involucran a varios actores y beneficiarios³⁹.

E. Desempeño operativo de la cartera de préstamos

2.19 Los tiempos y costos promedio de preparación disminuyeron. El tiempo promedio entre inclusión en el pipeline y aprobación se redujo en poco más de ocho meses (Cuadro 2.4) con respecto

³⁹ Este es el caso de la CT para agricultura de bajo carbono y deforestación evitada para reducir la pobreza (BR-X1028) aprobada en 2013 por US\$39.2 millones (la mayor CT ejecutada hasta recientemente directamente por el Banco) consistente en transferencias monetarias a un alto número de beneficiarios en 70 municipios, contra la adopción de tecnologías agrícolas bajas en carbono y proyectos de deforestación. Tras cinco años en ejecución, la CT ha desembolsado 77% de sus recursos.

al período de evaluación anterior, pero aún se mantiene sobre el promedio del Banco. Mientras que los tiempos promedio hasta aprobación con estados se redujeron casi a la mitad, con municipios se mantuvieron sin mayor variación. Esto se explica en gran parte por el proceso de revisión del gobierno federal para el otorgamiento de la garantía soberana, y por varias operaciones programadas para 2015 y 2016 que fueron postergadas y aprobadas posteriormente. Las mejoras a nivel estadual están determinadas por la segunda línea CCLIP de PROFISCO aprobada en 2017, cuyas operaciones representaron poco más de la mitad de las aprobaciones con entidades subnacionales durante 2015-2018 y demoraron en promedio 8,6 meses en aprobarse. Por su parte, el tiempo promedio entre aprobación y firma del contrato de préstamo aumentó con respecto al período de evaluación anterior (Cuadro 2.4), debido a la intensificación del proceso de revisión por parte del gobierno federal para otorgar la garantía soberana, afectando los préstamos con entidades estaduais y municipales. En contraste, los tiempos promedio entre la firma del contrato y elegibilidad y entre elegibilidad y primer desembolso disminuyeron de manera importante. En promedio, el tiempo transcurrido entre la aprobación de un préstamo y el primer desembolso fue aproximadamente de un año y medio. Por su parte, los costos de preparación por millón aprobado se redujeron en 40%, pasando de US\$2.303 (2011-2014) a US\$1.453 (2015-2018), y ubicándose por debajo del promedio del Banco (US\$2.822), debido a la reactivación de préstamos con intermediarios públicos⁴⁰.

Cuadro 2.4. Tiempos de preparación de préstamos SG por tipo de prestatario

	Brasil por tipo de prestatario					Brasil	BID
	Municipal	Estado	Federal	Intermediario	Brasil		
2015-2018							
Pipeline a aprobación	24,7	14,8	12,9	10,5	17,9	14,9	
Aprobación a firma de contrato	16,5	10,7	-	10,1	13,2	5,2	
Firma de contrato a elegibilidad	3,5	2,6	-	1,8	2,9	5,9	
Elegibilidad a primer desembolso	1,9	1,3	-	1,1	1,5	2,1	
2011 2014							
Pipeline a aprobación	25,9	26,5	26,8	-	26,2	20,2	
Aprobación a firma de contrato	14,9	10,2	11,5	-	11,8	5,8	
Firma de contrato a elegibilidad	5	4,6	3,8	-	4,7	6,5	
Elegibilidad a primer desembolso	3,9	2,8	7,5	-	3,6	2,7	

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse.

40 Este cálculo no incluye costos incurridos en la preparación de préstamos que nunca fueron aprobados.

2.20A partir de la segunda parte del período de evaluación, la representación del Banco en Brasil (CBR) ha realizado importantes esfuerzos para gestionar el tamaño de la cartera y mejorar su ejecución. Entre 2016 y 2018 el nuevo equipo directivo de la CBR puso en práctica una estrategia para racionalizar el tamaño de la cartera. Una de sus principales acciones fue la cancelación de 15 préstamos (US\$791.8 millones) que estaban pendientes de firma. En su mayoría (13 de 15) se trataba de préstamos que habían sido aprobados antes de 2015, y en algunos casos, con entidades subnacionales que no tenían una capacidad de pago calificada como A o B. Esto significa que cerca de un préstamo de cada 6 aprobados entre 2011 y 2014 fue cancelado. Además, se cancelaron recursos no comprometidos ni utilizados en préstamos en ejecución por cerca de US\$200 millones. Otras iniciativas adoptadas por la CBR para aumentar la eficiencia y reducir los costos transaccionales de la administración de la cartera incluyeron la reorganización y entrenamiento del equipo operativo, la estandarización de procesos de la CBR y en particular de aquellos relacionados con la interacción con unidades ejecutoras, y la implementación de revisiones de cartera integrales semi-anales, con la participación de los tres niveles de gobierno. Entre enero 2015 y diciembre 2018, el número de préstamos activos se redujo de 123 a 97, número que sigue siendo considerado elevado por la CBR. Además, el porcentaje de proyectos con clasificación satisfactoria en los informes de seguimiento de progreso de proyectos del Banco (PMR) pasó de 45% en 2015 a 88% en 2018.

2.21 A fines de 2018, parte importante de la cartera activa tenía extensiones de plazos. Parte importante del trabajo operativo del Banco en el país se enfocó en asegurar la implementación de la cartera heredada (préstamos activos a inicios de 2015) dadas las demoras en el inicio de la ejecución de los proyectos nuevos⁴¹. A fines de 2018, 17 préstamos aprobados entre 2017 y 2018 estaban pendientes de firma, y de los 80 préstamos firmados, 43% tiene extensiones en sus plazos de desembolso, promediando 28,9 meses. Los sectores con mayores extensiones son: medio ambiente (100% de préstamos; 39,6 meses), desarrollo urbano y vivienda (69%; 27,6 meses), turismo (60%; 35,8 meses), transporte (50%; 35,9 meses), y agua y saneamiento (45%; 25 meses). En este contexto y como

41 De los 29 proyectos aprobados en el periodo, 11 han alcanzado elegibilidad, y solo tres operaciones (dos con intermediarios públicos) han desembolsado más de 25% de sus recursos.

parte de su estrategia para reducir el tamaño de la cartera, la CBR ha avanzado en la definición de criterios para limitar las extensiones de proyectos⁴².

2.22 Son varios los factores que retrasan la ejecución de los proyectos. Los factores más comúnmente citados por los ejecutores entrevistados por OVE incluyen las dificultades de aplicar las normas de adquisiciones del Banco, particularmente en casos de limitada capacidad institucional o poca experiencia de trabajo con el Banco, la complejidad para implementar proyectos que por su naturaleza intersectorial involucran a varios actores requiriendo un alto nivel de coordinación a veces difícil de alcanzar (ej. turismo, seguridad ciudadana), la falta de diseños ejecutivos en los proyectos de infraestructura y el uso de la modalidad de obras múltiples. El Banco ha hecho un uso activo de firmas gerencadoras en algunos sectores (ej. transporte, agua y saneamiento, salud, educación) para atacar esos problemas, pero su valor agregado en cuanto a mejoras en la ejecución no es claro. Los cambios de funcionarios y de autoridades políticas han impactado también el nivel de apropiación, priorización y ritmo de ejecución de los proyectos. Finalmente, el deterioro fiscal de los gobiernos subnacionales también ha tenido impactos importantes en la ejecución de la cartera, principalmente debido al bajo espacio presupuestario para la ejecución de contrapartida local (ej. transporte, educación, salud).

F. Enfoques de implementación

2.23 En general, la intención de la EBP de maximizar la contribución no financiera del Grupo BID mediante enfoques de implementación fue difícil de poner en práctica. Si bien el Banco avanzó en la aplicación del enfoque integral mediante el *double booking*⁴³ de varios préstamos⁴⁴, la coordinación entre BID y BID Invest sigue siendo un desafío. Este enfoque también buscaba un accionar coordinado en los tres niveles de gobierno, lo cual fue claro en algunos programas paraguas como PROFISCO y PNAFM (donde hay plena alineación entre prioridades federales, estatales y municipales). El enfoque en áreas metropolitanas se vio limitado por las dificultades para trabajar directamente con entidades subnacionales y por la falta de claridad sobre cómo abordar el trabajo con varios municipios bajo el concepto de área metropolitana, salvo

42 Extensión máxima de 50% del plazo para último desembolso para proyectos con calificación "Satisfactoria" en el PMR.

43 *Double-booking* se refiere a la contabilidad de operaciones bajo varias divisiones de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS).

44 Durante 2015-2018 un tercio de las aprobaciones de préstamos SG fueron *double booking*, en comparación al 11% registrado durante 2011-2014.

en salud. El enfoque de implementación a través de APPs fue mucho menor a lo previsto, y se limitó a algunos apoyos puntuales, principalmente a través de CTs. En otros enfoques, como el de género y diversidad, la mayoría de los préstamos que abordaron este tema durante el período lo hicieron de manera indirecta (mediante la desagregación de indicadores), si bien algunas operaciones más recientes ya incluyen objetivos específicos (PRODETUR Salvador, BR-L1412).

2.24 Por su parte, la profundización del trabajo en las regiones con mayores desigualdades (Norte y Noreste) bajo un enfoque territorial fue limitado. Al igual que el período de evaluación anterior, el 30% de los montos de préstamos aprobados con entidades subnacionales durante 2015-2018 se concentraron en la región Noreste. Sin embargo, las aprobaciones en la región Norte disminuyeron significativamente (del 13% al 2%), aprobándose un único préstamo PROFISCO a fines de 2017 (BR-L1499) para el estado de Pará, y cuyo contrato aún está pendiente de firma. En total se aprobaron 10 préstamos SG con entidades subnacionales en las regiones Norte y Noreste, correspondientes principalmente a cinco operaciones PROFISCO y dos en el sector salud. En contraste, la región Sur pasó de concentrar el 16% de los montos aprobados con entidades subnacionales (2011-2014) al 28% (2015-2018) (Cuadro 2.5). São Paulo (región Sudeste) y Ceará (región Nordeste) continuaron siendo los estados con mayor concentración de montos aprobados (24% y 14%, respectivamente), seguidos de Santa Catarina (13%) y Paraná (11%) en la región Sur⁴⁵.

Tabla 2.4. Aprobaciones de préstamos SG directos a entidades subnacionales por regiones

	2011-2014				2015-2018			
	Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Monto (%)	Número	Número (%)	Monto (millones US\$)	Monto (%)
Norte	14	19	1.228,5	13	1	4	35,1	2
Noreste	20	27	2.799,9	30	10	43	627,2	30
Centro-Oeste	8	11	467,2	5	3	13	203,7	10
Sur	17	23	1.483,5	16	3	13	591,9	28
Sudeste	15	20	3.384	36	6	26	668,1	31
Total	74	100	9.363,2	100	23	100	2.126	100

Fuente: OVEDA, usando datos del Data Warehouse del Banco

45 Durante 2011-2014, los montos aprobados de préstamos con entidades subnacionales se concentraron principalmente en São Paulo (28%), Bahia (10%), Ceará (8%), y Amazonas (8%).



03

Implementación y resultados

3.1 Este capítulo analiza el progreso en la implementación del programa del Grupo BID en Brasil y los resultados alcanzados en el período 2015-2018. La efectividad del programa se analizó en función de los objetivos estratégicos de la EBP 2016-2018. OVE examinó un portafolio compuesto por todas las operaciones aprobadas entre 2015 y 2018 (préstamos y CT), así como los préstamos aprobados previamente pero que contaban con recursos por desembolsar a inicios de 2015⁴⁶. Dada la magnitud del programa analizado, este capítulo solo presenta un resumen de aquellos objetivos estratégicos donde hubo mayor actividad durante el período (ya sea por monto de recursos o por número de proyectos) y que fueron parte de los objetivos de la EBP, a saber: transporte, PYMES, salud, agua potable y saneamiento, y gestión pública financiera. Se agregó educación por la importancia que la EBP le dio, con tres objetivos estratégicos. Finalmente, se incluyó energía que, si bien fue un área de diálogo en la EBP, fue importante en cuanto a financiamiento SG y NSG. Los anexos contienen el análisis de los demás objetivos estratégicos (clima de negocios, seguridad ciudadana, sistemas nacionales), áreas de diálogo y otras áreas (Anexo V), así como mayor detalle del análisis en materia de gestión financiera y tributaria (Anexo III) y agua potable y saneamiento (Anexo IV).

A. Ampliar y reformar la infraestructura de transporte y logística

3.2 Para avanzar en este objetivo, el Banco apoyaría inversiones en infraestructura, particularmente en movilidad urbana, y transporte vial y de logística. El programa implementado fue consistente con este objetivo y con las áreas de apoyo previstas. Además, dada las limitaciones fiscales y en caso de ser viable, se apoyaría la implementación de APPs en el sector. El programa consistió principalmente en préstamos SG a nivel subnacional⁴⁷, y estuvo altamente concentrado en tres estados (São Paulo, Ceará, y Santa Catarina). Durante 2015-2018 se aprobaron cuatro préstamos SG (US\$891 millones), a lo cual se suma una cartera de 14 préstamos que a inicios de 2015 restaban por desembolsar US\$3.067 millones⁴⁸. Si bien la

46 OVE llevó a cabo la revisión documentaria de una cartera de 165 préstamos (préstamos aprobados durante 2015-2018 y aquellos activos a inicios de 2015 que desembolsaron durante el periodo de evaluación) y realizó visitas de campo a 66 de ellos. El detalle de la metodología aplicada se encuentra en el Anexo I.

47 A nivel federal, un préstamo aprobado en 2011 para la Agencia Nacional de Transporte Terrestre que buscaba ampliar la participación del transporte ferroviario no llegó a firmarse, cancelándose en 2017.

48 Además, algunas operaciones en otros sectores como turismo y desarrollo urbano (ej. BR-L1204, BR-L1442) incluyen algunas intervenciones en transporte. Estas operaciones fueron revisadas por OVE como parte de los análisis en estos sectores (Anexo V).

EBP consideraba la posibilidad de aprobar operaciones NSG, a fines de 2018 se aprobó una única operación (BR\$150 millones) para la expansión de un terminal portuario en Santa Catarina. En el ámbito de APPs, el apoyo del Banco fue principalmente a través de asistencia técnica, incluyendo apoyos para aspectos institucionales y de procesos, marcos normativos en algunos estados, herramientas metodológicas, y para la identificación y preparación de proyectos (ver Anexo V)⁴⁹.

- 3.3 En movilidad urbana, el Banco continuó trabajando principalmente con municipios a través de programas para apoyar sistemas integrados de transporte urbano e infraestructura vial. La cartera comprende una serie de préstamos activos a inicios de 2015 con el Distrito Federal (DF), y los municipios de Fortaleza (Fase I y II), São Bernardo do Campo (Fase II), y Blumenau, que se suman a dos programas nuevos aprobados durante 2015-2018 con los municipios de Maracanau y Santo Andre. Los programas comprenden principalmente inversiones en corredores de autobuses e infraestructura asociada, terminales y estaciones de integración, mejoras del espacio urbano (ej. ciclovías), infraestructura vial, fortalecimiento institucional, así como acciones en seguridad vial, planificación y gestión de los sistemas de transporte. También se continuó ejecutando el préstamo para la extensión de la línea 5 del metro de São Paulo.
- 3.4 La implementación de estos programas ha experimentado importantes desafíos. Exceptuando el segundo préstamo con Fortaleza, todos los préstamos han tenido extensiones en sus plazos de desembolsos, destacándose el caso con el DF (72 meses). El problema más recurrente ha sido de carácter institucional. En el proyecto con el DF, a las débiles capacidades de ejecución se sumaron cambios institucionales, incluyendo la creación de una secretaria de movilidad y siete cambios de gobierno que afectaron la priorización del proyecto. El préstamo con São Bernardo do Campo (24 meses de extensiones) tuvo un largo período sin desembolsar en sus inicios por la falta de priorización por parte del municipio, situación que llevó a la reestructuración del préstamo, limitándose el alcance de obras. En Blumenau (24 meses de extensiones), a la falta de experiencia de trabajo con el Banco se sumó el cambio de gobierno municipal y equipos técnicos en el inicio que afectó la selección de algunas obras a ser financiadas y retrasos en proyectos ejecutivos. Otro problema transversal afectando la ejecución tiene que ver con dificultades en los

49 Durante 2015-2018, el Banco aprobó seis CTs (US\$2,5 millones), principalmente en el ámbito de APPs, si bien la mayoría está todavía en ejecución. A través de CTs regionales se apoyaron también otros temas de APPs, incluyendo concesiones de aeropuertos federales (Anexo V).

procesos de expropiaciones, que en casos como Blumenau se ha convertido en uno de los principales costos del proyecto. Varios problemas también son de carácter financiero. La variación del tipo de cambio entre la preparación y el arranque de los préstamos para el DF y Fortaleza I, sumados a reajustes en costos de obras y aumento de la inflación, impactó el alcance de los proyectos, limitándose significativamente las obras previstas. La situación fiscal también ha dificultado la ejecución de recursos de contrapartida local (ej. São Bernardo do Campo, Fortaleza), por lo que se está explorando realizar reconocimiento de gasto por inversiones ya realizadas por los municipios. A nivel estadual, el préstamo para el metro de São Paulo tuvo importantes extensiones y redireccionamiento de recursos (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Programa de Expansión de la línea 5 del Metro de São Paulo

El préstamo aprobado en 2010 para apoyar la extensión de la línea 5 del metro de São Paulo (US\$480,9 millones), a inicios de 2015 restaba por desembolsar 90%. El costo total del proyecto era de US\$2.485,2 millones y además del BID contaba con financiamiento de otras fuentes. El gobierno estadual y BNDES financiaban las obras, Banco Mundial la adquisición y readecuación de trenes, y el BID la adquisición de sistemas y equipamientos (eléctricos, telecomunicaciones, y control) para la operación del sistema. Los importantes retrasos en las obras civiles significaron que el préstamo del BID necesitara varias extensiones en sus desembolsos (dado la secuencia de las intervenciones), acumulando 4,7 años. Adicionalmente, el préstamo ha tenido reformulaciones con respecto al uso de sus recursos. El ahorro de aproximadamente US\$120 millones en licitaciones por sobrestimaciones llevó a que los recursos disponibles del préstamo se redirigieran para complementar el financiamiento de obras civil (estaciones y obras asociadas como un viaducto) en tres de los ocho lotes de obras. Una implicancia importante eso fue que la reclasificación de los impactos ambientales y sociales del proyecto por parte del Banco, que pasó de media (categoría B) a alta (A). Adicionalmente, durante 2018 el gobierno de São Paulo decidió cambiar el esquema de ejecución, concesionando la operación de la línea. Debido a este cambio, recientemente se autorizó que US\$43,5 millones remanentes y previstos para la operación del sistema se usaran para reembolsar gastos ya efectuados por concepto de expropiaciones incurridas en el proyecto y adquisición de bienes.

- 3.5 En la mayoría de los proyectos en ejecución, los principales avances se registran en componentes de obras, siendo las actividades para el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la gestión y planificación de los sistemas de transporte las más rezagadas. El apoyo del Banco ha tenido un papel destacado en las importantes mejoras logradas en el sistema de transporte de Fortaleza a través de inversiones en infraestructura del sistema y acciones de apoyo para su

gestión. Con el primer préstamo destaca el financiamiento de un corredor expreso de buses que ha permitido aumentos en el número de pasajeros transportados y en la velocidad media de los buses. El segundo préstamo ha desembolsado 82%, con avances en las obras civiles y actividades de seguridad vial, si bien los principales atrasos se presentan en actividades de capacitación. En el DF si bien se apoyaron algunas inversiones y productos importantes, los resultados se han visto más limitados por los significativos problemas de ejecución y reducción de obras previstas. El avance físico de obras en Blumenau es de 80%, y está en desarrollo un plan de seguridad vial, así como licitaciones para centrales de control de tráfico y operacionales. Luego de un lento inicio, el programa en São Bernardo do Campo ha mejorado su ejecución (69% de desembolsos). Recientemente se terminaron las primeras obras de un corredor y un terminal si bien el componente de fortalecimiento institucional es el más rezagado. El préstamo para el metro de São Paulo ha desembolsado 90%, y en octubre de 2018 se completó la extensión de la línea (11,5 km), lográndose transportar un promedio de 423 mil pasajeros diarios, cifra que se espera duplicar una vez que la línea entre en plena operación.

3.6 En infraestructura vial y de logística el Banco continuó trabajando mediante un enfoque programático con contrapartes estatales que poseen larga experiencia de trabajo con el BID, y más recientemente se están buscando nuevos mecanismos para apoyar inversiones viales en municipios pequeños. La cartera comprende una serie de préstamos activos a inicios de 2015 para nuevas fases de programas viales en Santa Catarina (Fase VI), Ceará (Fase IV), Espírito Santo (Fase III), y São Paulo. En 2017, se aprobó además un nuevo programa con Paraná. Además de inversiones tradicionales en carreteras (construcción, rehabilitación, pavimentación, duplicación), y fortalecimiento institucional, se han incorporado progresivamente temas como seguridad vial, logística, y otras innovaciones (ej. piloto de conservación por resultados en Ceará). También se continuó ejecutando el préstamo para la construcción del tramo norte de Rodoanel, último tramo de la vía de circunvalación de la Región Metropolitana de São Paulo. A nivel municipal, a fines de 2018 se aprobó un préstamo con Banco do Brasil para financiar proyectos municipales. La mitad de los recursos del préstamo serán destinados para infraestructura vial, incluyendo rehabilitación y pavimentación de vías existentes, y adquisición de maquinarias y equipos para mantenimiento⁵⁰.

50 A través de dos CTs aprobadas en 2017 se está apoyando el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Banco do Brasil, incluyendo para el diseño, monitoreo y evaluación del programa.

3.7 Los programas de infraestructura vial han tenido mejor ejecución, con importantes avances en rehabilitación y pavimentación de vías. No obstante, los programas no han estado exentos de problemas, principalmente para ejecutar la contrapartida local dado el contexto fiscal (ej. Santa Catarina, São Paulo). El préstamo con Espíritu Santo recientemente terminó de desembolsar, destacándose el logro de las metas relacionadas con nuevas vías pavimentadas (15,1 km) y rehabilitadas (259 km), si bien en duplicación de vías y algunos productos del componente de seguridad vial los logros fueron menores a lo previsto. El programa de Santa Catarina (90% de desembolsos) ya superó la meta de rehabilitación de vías (226 km) y se registran importantes avances en construcción (33 km) y pavimentación (93 km). Además, destaca la implementación de un nuevo plan estadual de vías y de un sistema de planeación para inversiones viales. El programa en São Paulo ha desembolsado 63%, también con avances en rehabilitación (987 km), si bien existen rezagos en la formalización de contratos de supervisión y en la elaboración del plan director de movilidad de cargas y otros estudios estratégicos. El programa con Ceará ha desembolsado 79%, permitiendo la pavimentación de 586 km de vías y rehabilitación de otros 809 km. El programa también apoyó un plan de logística estadual y un plan de acción para seguridad vial. El proyecto para Rodoanel (financiamiento más grande del Banco en Brasil), es uno de los que ha experimentado mayores desafíos, incluyendo la recientemente paralización temporal de algunas obras (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Proyecto Rodoanel Mario Covas - Tramo Norte (BR-L1296)

En diciembre de 2011 el Banco aprobó un préstamo (US\$1.148 millones) para la construcción del tramo norte de la vía de circunvalación de la Región Metropolitana de São Paulo. El costo estimado del proyecto era de US\$3.015 millones y comprendía una serie de obras complejas que atraviesan por áreas urbanas densamente pobladas y por reservas ambientales. A inicios de 2015 el préstamo restaba por desembolsar 53%, y ha tenido extensiones por dos años. Además de las demoras por las complejas condiciones geotécnicas del área, el proceso de reasentar a aproximadamente 5.000 familias afectadas ha sido un importante desafío, proceso aún más dilatado por la judicialización de varios casos. El avance en términos de familias reasentadas es de 55%. Mas recientemente, el proyecto se ha visto afectado por las dificultades financieras de algunas empresas constructoras involucradas en el caso Lava Jato, que causó la paralización de obras en tres de los ocho lotes licitados. En diciembre 2018, los contratos de estos lotes paralizados fueron terminados y se está en proceso de nuevas licitaciones. El préstamo ha desembolsado 95%, y dadas las restricciones de recursos de contrapartida local, se está evaluando la posibilidad de redireccionar recursos del préstamo para carreteras estaduais con el estado (BR-L1041) para apoyar la finalización de obras.

3.8 En general, el progreso hacia el objetivo de ampliar y reformar la infraestructura de transporte y logística ha sido mixto. En infraestructura vial y de logística, se lograron avances importantes en la rehabilitación y pavimentación de carreteras estatales con ejecutores que tienen larga experiencia de trabajo con el Banco, si bien persisten desafíos en materia de mantenimiento vial, y principalmente la necesidad de explorar nuevos mecanismos de financiamiento. En movilidad urbana, se registraron avances principalmente en obras de los sistemas de transporte municipal, sin embargo, las mayores dificultades en términos de ejecución se han traducido en mayores retrasos, y en algunos casos el alcance previsto de los proyectos se ha visto limitado. A nivel general, el fortalecimiento de las capacidades institucionales sigue siendo un importante desafío.

B. Apoyar el desarrollo de PYMES

3.9 En un contexto de recesión económica y de mayores restricciones de liquidez de financiamiento, el Grupo BID encontró oportunidades para buscar expandir su apoyo a PYMES a través del trabajo con una mayor diversidad de intermediarios financieros, principalmente a través de operaciones NSG. El resultado esperado de la EBP era ampliar el acceso a financiamiento a PYMES. Como parte de la agenda de conocimiento a ser implementada, la EBP también proponía desarrollar modelos de financiamiento de largo plazo para PYMES. El programa implementando incluye 12 operaciones aprobadas durante 2015-2018, ocho de ellas totalmente enfocadas en PYMES (siete SG y un NSG) y otras cuatro que lo hacen en forma parcial ya que financian también otros tipos de empresas y/o tienen objetivos más amplios que ampliar el acceso a financiamiento de PYMES (tres NSG y un SG)⁵¹. Desde la reorganización de las ventanillas del sector privado del Grupo BID en 2016, BID Invest ha trabajado con un grupo más diversificado de intermediarios financieros en comparación al período de evaluación anterior (ej. banco de distintos tamaño, cooperativas, fondos de capital), apoyando PYMES en una variedad más amplia de sectores y temas. La mayor parte de operaciones apoyan créditos tradicionales a PYMES de múltiples sectores con restricciones generales de capital, si bien también hay operaciones puntuales para líneas y soluciones más focalizadas (ej. PYMES propiedad de mujeres, PYMES con alto potencial de crecimiento, PYMES rurales, adquisición de derechos crediticios, soluciones de leasing). En el marco del CCLIP con BNDES, a fines de 2018 se aprobó un préstamo SG con foco en PYMES, específicamente

⁵¹ Además, la cartera comprende otras siete operaciones aprobadas antes de 2015 pero que tenían desembolsos pendientes, de las cuales cuatro estaban totalmente enfocadas en PYMES.

para apoyar líneas de productos de BNDES para PYMES a través de canales digitales. Esta operación es la más grande en términos de financiamiento aprobada durante 2015-2018 (US\$750 millones) para apoyo de PYMES⁵².

3.10 En general, dado el nivel de avances en la implementación de gran parte de las operaciones, aún es pronto para establecer avances hacia el objetivo estratégico de la EBP. Una mayor coordinación de las ventanillas público y privado del Grupo BID será importante para lograr un mayor impacto en esta área. Hasta 2016, la mayoría de las operaciones midieron resultados tratando de rastrear los recursos del BID vinculándolos a préstamos individuales a intermediarios financieros (IF) lo cual limita la discusión de resultados alcanzados dado la fungibilidad de los fondos transferidos. Desde entonces, BID Invest ha buscado hacer un seguimiento más estratégico de resultados, aprobando proyectos que buscan medir el efecto de su apoyo sobre las carteras pertinentes de los IF en línea con las recomendaciones hechas por OVE en su evaluación del trabajo del Grupo BID a través de IF⁵³. Sin embargo, la mayor parte de operaciones aprobadas con este nuevo enfoque están comenzado a desembolsar, por lo que aún hay limitada evidencia de resultados de este apoyo. Importantes esfuerzos se han realizado para expandir el financiamiento de PYMES, principalmente a través de operaciones con un grupo más diversificado de intermediarios financieros y sectores, y en un contexto donde varios intermediarios financieros redujeron sus carteras de financiamiento en este segmento. En tanto, los avances en generar modelos de financiamiento de largo plazo para PYMES, como lo proponía la agenda de conocimiento propuesta en la EBP, fueron mucho menores de lo previsto. Iniciativas como el laboratorio de innovación financiera (LAB) son importantes y apuntan en esta dirección, pero en general, se requerirá un trabajo más coordinado en el trabajo de las ventanillas público y privado del Grupo BID para alcanzar mayor impacto en este ámbito.

C. Ampliación y mejora de la red de atención primaria en salud

3.11 El Banco abordó los problemas de cobertura y calidad de los servicios de atención primaria y especializada en salud con intervenciones a nivel subnacional, con énfasis en las

52 Otra operación SG aprobada durante 2015-2018 que se enfocó parcialmente en PYMES, es el préstamo con FINEP que busca fomentar las inversiones en innovación de las empresas. Uno de sus cuatro componentes está enfocado en financiar proyectos de innovación tecnológica para PYMES. Para más detalles de esta operación, ver sección de Ciencia, Tecnología, e Innovación en Anexo V.

53 Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de Intermediarios Financieros. OVE, 2016. (RE-486-2/ CII/RE-18).

regiones Noreste y Sudeste. Entre 2015-2018 el Banco aprobó cuatro préstamos por US\$279 millones. Más de la mitad del financiamiento aprobado en el período se dirigió a actividades en el estado de Ceará, con un préstamo al municipio de Fortaleza (BR-L1414) y otro al estado mismo (BR-L1408). Las otras dos aprobaciones fueron con el municipio de Belo Horizonte en Minas Gerais (BR-L1519) y con el municipio de São Paulo (BR-L1429). Estas aprobaciones se sumaron a otros cinco préstamos que a inicios de 2015 tenían \$530,5 millones por desembolsar, tres de ellos en el estado de São Paulo (BR-L1376 con el estado; y BR-L1044 y BR-L1415 con el municipio de São Bernardo do Campo -MSBC-). Por último, un préstamo con el estado de Sergipe (BR-L1378) aprobado en 2014 fue cancelado en 2017, sin llegar a firmarse su contrato debido a la situación fiscal del estado. Además, se aprobaron tres CTs por un total de US\$950.000 de las cuales solo una se completó (Mejora de los Servicios de Salud en Ceará -BR-T1353-) que apoyó al préstamo con el estado.

- 3.12 La concentración regional de la cartera de préstamos le permitió al Banco ofrecer un apoyo de largo plazo y profundizar su intervención. El período incluyó dos intervenciones con el estado de Ceará (Proexmaes I y II, BR-L1177 y BR-L1408) y con el MSBC (BR-L1044 y BR-L1415). En ambos casos se observa coherencia y progresión en el apoyo del Banco según las necesidades locales, y reconocimiento por parte de los ejecutores sobre la consolidación de la relación de largo plazo con el Banco. El apoyo del Banco al estado de Ceará data de 2009 con el Proexmaes I que se enfocó en cerrar brechas de salud en servicios de media y alta complejidad. Proexmaes II busca, además, promover elementos de gestión y calidad de la red de salud en su conjunto. En MSBC, el primer proyecto se orientó al fortalecimiento de atención básica, mientras que la segunda está dirigida a apoyar mediana y alta complejidad y la consolidación de las líneas de cuidado.
- 3.13 Al igual que en otros sectores, la cartera de préstamos de salud ha sufrido demoras en su ejecución. Las tres operaciones activas con mayor nivel de desembolso fueron todas aprobadas antes del período de evaluación y ninguna ha terminado. El programa de Fortalecimiento de la Gestión de Salud, Estado de São Paulo (BR-L1376), aprobado en 2013, ha desembolsado a la fecha 75% y presenta algunos avances en la construcción de Unidades Básicas de Salud (UBS), Centros de Atención Psicosocial (CAPS) y una unidad hospitalaria, y la implantación de un modelo de gestión de redes y un plan de educación en salud. La segunda operación con el MSBC (BR-L1415), aprobada en 2014 y con 60% de desembolsos, ha avanzado en la construcción del hospital de urgencias, aunque todavía no

se ha finalizado; también ha financiado tres CAPS y un Centro de Especialidades Odontológicas (CEO). El programa con la Región Metropolitana de Salvador, Estado de Bahía- PROSUS (BR-L1389), aprobado en 2014 y con 51% de desembolsos, ha avanzado en la construcción de los Centros Integrados de Atenção à Saúde (CIAS) aunque varias UBS están en fase de licitación o en proceso de construcción. Los principales factores que afectaron la ejecución, además de las demoras en los procesos de aprobación por parte del gobierno, incluyen la falta de experiencia de las unidades ejecutoras en gestión y calidad del sistema de salud, lo que implicó una importante curva de aprendizaje; los ciclos electorales a nivel federal y local que llevaron a cambios de enfoque y en algunos casos, a cambios en equipos ejecutores; y retos en la implementación de las políticas de adquisiciones del Banco.

- 3.14 Durante el período se completaron dos préstamos que contribuyeron principalmente al objetivo de ampliar cobertura. En los dos préstamos terminados, el Programa de Expansión y Mejora de los Servicios de Salud Especializados de Ceará - Proexmaes I- (BR-L1177) y el Programa de Modernización y Humanización de la Salud con el MSBC (BR-L1044) primaron los componentes orientados a aumentar cobertura. En Ceará la construcción y rehabilitación de servicios especializados de salud de mediana y alta complejidad; y en MSBC la construcción, renovación y equipamiento de unidades básicas de salud, contribuyeron a un aumento en los indicadores de acceso a salud. En materia de calidad y gestión, sin embargo, los avances fueron limitados. En Ceará, por ejemplo, se acreditaron 8 unidades de salud de 37 planeadas⁵⁴, y el financiamiento destinado a fortalecer la capacidad de gestión de la Secretaría de Salud se redujo de 24% a aproximadamente 5%. De igual manera, si bien el programa con MSBC logró algunos avances en materia de calidad, los principales logros se dieron en materia de cobertura.
- 3.15 El avance hacia el logro de los objetivos estratégicos de la EBP ha sido mixto y se ha privilegiado los aspectos de cobertura por sobre los de calidad. Esto se debe en parte a la estructura de los préstamos que, de los tres tipos de intervención típicamente presentes (cobertura, calidad, gestión), tiende a priorizar los de cobertura que implican la construcción y/o renovación de infraestructura (más del 80% del financiamiento en seis de los nueve préstamos activos y más del 70% en otros dos estuvieron destinados a infraestructura y equipamiento). Esta estructura se suma a las dificultades de implementar temas innovadores de gestión y calidad, como fue el caso en los proyectos de Ceará y MSBC. La importancia de fortalecer los elementos de calidad y

54 Si bien las metas físicas fueron ambiciosas, la experiencia permitió crear la mayor red acreditada del Sistema Único de Salud (SUS) en el país.

gestión para el mejor funcionamiento de las redes de salud y así garantizar la óptima funcionalidad de la infraestructura ha sido resaltada en las autoevaluaciones (PCR) de estos proyectos. En el resto de los préstamos activos también priman los componentes de cobertura, aunque destacan algunas acciones enfocadas en calidad (se planea completar la acreditación de la red de salud en Ceará, y la organización por líneas de cuidado en MSBC, Fortaleza y São Paulo).

D. Cobertura escolar, calidad de la educación y enseñanza técnica

- 3.16 El programa implementado respondió parcialmente a los objetivos estratégicos. El Banco se propuso tres objetivos: (i) apoyar al país para alcanzar sus metas de cobertura escolar; (ii) mejorar la calidad de la educación; y (iii) preparar a los jóvenes para el mundo laboral a través del desarrollo de la enseñanza técnica. El programa implementado abordó problemas de cobertura y calidad de educación básica⁵⁵, pero no incluyó préstamos con acciones específicas para “ampliar la proporción de alumnos matriculados en escuelas técnicas orientadas a la calificación profesional” como se había previsto⁵⁶.
- 3.17 El programa implementado se concentró en una cartera de préstamos heredados dado que los dos préstamos aprobados durante el período fueron cancelados. El préstamo SG con el municipio de Porto Alegre (BR-L1393, US\$80,8 millones) aprobado en 2016 para mejoras de calidad, gestión y monitoreo de la red educativa, fue cancelando en 2017 sin llegar a firmarse debido a que la calificación de capacidad de pago del municipio no le permitió obtener la garantía del gobierno federal. En tanto, un préstamo NSG aprobado en 2015 para aumentar el acceso a tecnologías de innovación educativa, se canceló habiendo desembolsado 11% debido a dificultades financieras de la empresa. El Banco se enfocó en ejecutar una cartera heredada de cuatro préstamos con saldos por desembolsar de US\$424,9 millones a inicios de 2015, con los estados de Pará (BR-L1327) y

55 En general, las intervenciones para aumentar la cobertura y mejorar la calidad siguen la misma estructura en tres componentes: (i) construcción y rehabilitación de centros educativos (todos los préstamos SG) e implementación de programas de educación a distancia (Pará y Amazonas); (ii) programas de aceleración del aprendizaje, refuerzo escolar, capacitación docente y/o aplicación sistemática de pruebas educativas (préstamos SG y NSG); y (iii) acciones para mejorar la capacidad de gestión y monitoreo de las secretarías de educación –orientado también a acceso y calidad (préstamos SG).

56 Los préstamos con Pará y Amazonas incluyen, por ejemplo, acciones para ampliar cobertura en educación media, pero no es claro que éstas estén orientadas a educación vocacional. Dos CT (BR-T1294 y BR-T1302) aprobadas en 2014—antes del periodo bajo evaluación y por ende, fuera del portafolio del CPE—incluyeron acciones relacionadas con el objetivo 3.

Amazonas (BR-L1328) y los municipios de Manaus (BR-L1392) y Florianópolis (BR-L1329). Durante el período se aprobaron además 4 CTs, todavía en ejecución, que no estuvieron directamente relacionadas con la cartera de préstamos pero que ayudaron a mantener el diálogo sectorial (ver Anexo V).

- 3.18 El programa atendió la región Norte, una de las más rezagadas del país, y buscó adaptarse a las condiciones del entorno. Educación es uno de los sectores con mayor número de operaciones en la región Norte, con tres operaciones activas (BR-L1327 con Pará, BR-L1328 con Amazonas, y BR-L1392 con Manaus). Considerando la dispersión de las localidades beneficiarias, lo remoto de algunas zonas y las dificultades de acceso, el Banco adecuó su programa y financió educación a distancia en tiempo real mediante el uso de tecnología satelital en Amazonas y Pará. Sin embargo, en Amazonas no se consideró la dificultad y costo de mantener cierto tipo de infraestructura, ni las limitaciones para contar con los profesores necesarios para las clases previstas en los Centros de Educación de Tiempo Integral (CETIS).
- 3.19 La ejecución de la cartera de educación presenta importantes retrasos, en parte relacionados con las dificultades de trabajar en el Norte del país. Ninguno de los cuatro préstamos activos a inicios de 2015 ha completado su ejecución. El programa más avanzado es el de Pará, aprobado en 2013, cuyo nivel de desembolso a fines de 2018 es de 65% luego de cinco años de ejecución. Los programas con el estado de Amazonas y el municipio de Florianópolis, también con casi cinco años de ejecución, tienen desembolsos de 44% y 42%, respectivamente. El proyecto de Manaus aprobado en 2014 inició desembolsos en 2017. Algunos problemas de ejecución son comunes al resto del portafolio (ej. cambios de gobierno, limitada capacidad institucional), mientras que otros reflejan los desafíos de trabajar en el Norte del país (ej. dificultades para llevar los equipos a las comunidades más alejadas, para identificar lotes disponibles para construcción de nuevas escuelas, y para disponer de profesores que cubran las disciplinas necesarias).
- 3.20 En términos de avance hacia el logro de los objetivos estratégicos, hubo mayor progreso en cuanto a ampliación de la cobertura escolar que en mejora de calidad educativa. En los tres proyectos con mayor nivel de desembolso (Pará, Florianópolis y Amazonas) los principales avances son en la construcción y rehabilitación de unidades educativas. Destaca la puesta en funcionamiento (Pará) y expansión (Amazonas) de centros de educación a distancia, que en Pará atiende cerca de 1.400 estudiantes de 39 comunidades. En calidad educativa y gestión, si bien el Grupo BID ha intentado posicionar estos temas

con los gobiernos subnacionales con los que ha trabajado, sólo hay avances de implementación en Pará y Florianópolis. En Pará se implementó una metodología de aceleración del aprendizaje que está siendo adoptada más ampliamente por el estado. En Florianópolis hay avances en capacitación de profesores e implementación de un sistema de planeación y gestión fiscal y educativa, pero no hay avances en implementación de sistemas de monitoreo de la calidad de unidades de educación infantil. En Amazonas no ha habido avance en los productos asociados con la mejora de la calidad educativa.

E. Ampliación y mejoría de las condiciones de agua potable y saneamiento

3.21 Los objetivos estratégicos fueron relevantes, aunque se quedaron cortos frente a la problemática identificada en el CDC. El CDC que sirvió de base para la EBP 2016-2018 identificó cuatro grandes desafíos para el sector: (i) cobertura de agua potable, que es alta a nivel nacional, pero existen enormes disparidades regionales y por quintil de ingreso; (ii) saneamiento básico, donde la cobertura es baja y presenta importantes diferencias regionales y por quintil de ingreso; (iii) calidad de los servicios existentes, que presenta altas pérdidas, paralizaciones del servicio y baja calidad del agua suministrada; y (iv) gestión de los recursos hídricos y manejo de cuencas, que es débil y tiene grandes problemas de coordinación. En respuesta, la EBP planteó dos objetivos: ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento básico, y mejorar las condiciones de los servicios existentes. Así, el tema del manejo de los recursos hídricos no hizo parte de los objetivos de la EBP, a pesar de que el Noreste del país estaba pasando por la peor sequía en 50 años, si bien se adelantaron algunas acciones en el período (párrafo 3.24). Los objetivos estratégicos, aunque limitados en su alcance, fueron relevantes, particularmente por su enfoque no solo a nivel nacional, sino también en el Norte y el Noreste de país, que son las regiones más desatendidas y con mayores desigualdades en cuanto a cobertura de servicios de agua potable y saneamiento básico.

3.22 El Banco trabajó con un programa de préstamos en su gran mayoría heredados de períodos anteriores. El portafolio activo de préstamos incluyó 18⁵⁷ operaciones por un total de US\$ 2,2 billones⁵⁸, trabajando tanto a nivel estadual como municipal.

57 Incluye 15 operaciones de la WSA, una del antiguo SCF, una de PROCIDADES que contiene mayoritariamente inversiones de agua y saneamiento y una de BID Invest.

58 Esta cifra incluye: i) el monto original de las operaciones aprobadas entre 2015 y 2018 y ii) los montos por desembolsar al 31 de diciembre de 2014, para las operaciones de la cartera heredada.

Buena parte del portafolio corresponde a cartera heredada, puesto que sólo cinco operaciones (US\$643,4 millones) se aprobaron durante 2015-2018, dos de ellas NSG. Durante el período se cancelaron recursos de varias operaciones⁵⁹ y se canceló en su totalidad una operación: el Programa de Saneamiento Ambiental y Gestión Territorial del Distrito Federal (BR-L1383, US\$150 millones), aprobado en 2016 y cancelado en 2017 por la situación fiscal del DF que no le permitió obtener la garantía federal al momento de firma del contrato. El programa incluyó, además, ocho CTs aprobadas entre 2015-2018 por un total de US\$4,75 millones, cinco de apoyo al cliente y tres de apoyo a la preparación de préstamos (BR-T1362, BR-T1321, BR-T1318)⁶⁰. El 52% de los recursos aprobados para CT ha estado enfocado en gestión ambiental, 21% en cobertura, y 13% en tratamiento; y casi la tercera parte estuvo dirigida al Norte y Noreste del país.

3.23 El programa implementado refleja un enfoque territorial más limitado del previsto en la EBP. Si bien la EBP hizo hincapié en la reducción de desigualdades regionales, particularmente en el Norte y Noreste, la acción del Banco tuvo mayor concentración en la región Sudeste, donde se encuentran importantes zonas urbanas altamente pobladas. En esta región se canalizaron el 60% del financiamiento aprobado durante el período y el 50% de los saldos por desembolsar de la cartera heredada.

3.24 El programa implementado muestra, además, un sesgo en favor de intervenciones para ampliar cobertura de agua potable y saneamiento básico. Poco más de la mitad del financiamiento para el sector (incluida contrapartida local) durante 2015-2018 se destinó a ampliar la cobertura de agua potable y alcantarillado (53% del financiamiento total del sector). Además, las acciones de tratamiento de aguas residuales (que también contribuyen al saneamiento básico) recibieron 17% del financiamiento del sector. También se financiaron acciones de gestión ambiental⁶¹ (17% de recursos) y de drenaje⁶² (7%) aunque estas no contribuyen directamente a los objetivos estratégicos de la EBP. Solo el 6% del financiamiento para el sector fue destinado a mejorar la calidad de los servicios existentes (segundo objetivo estratégico de la EBP) mediante acciones destinadas a reducir las pérdidas, mejorar el monitoreo y capacitar a los operadores. A pesar de que estas actividades están directamente asociadas

59 (BR-L1297) PROSAMIM III (8%); (BR-L1166) Tiete III, (1%); y (BR-L1081) Porto Alegre (28%).

60 Sólo una de estas tres está clasificada como apoyo operativo. No obstante, OVE verificó que a la fecha, las otras dos CT efectivamente apoyan préstamos en preparación.

61 Incluye, por ejemplo, la recuperación de orillas de río, reasentamiento de familias ubicadas en zonas de riesgo, parques lineales y obras viales complementarias.

62 Incluyen diversas obras tales como canales, interceptores y colectores de aguas pluviales, entre otros para reducir el riesgo de inundación.

con la consecución de un mejor servicio, la magnitud de las intervenciones fue marginal como proporción del financiamiento para el sector. Solo a finales de 2018 se aprobó el Programa de Eficiencia Municipal (BR-L1503) con Banco do Brasil (US\$600 millones) que incluye un componente de US\$100 millones para proyectos municipales con acciones orientadas a la reducción de pérdidas. Finalmente, se financiaron actividades relacionadas con la gestión de los recursos hídricos como parte del componente de fortalecimiento institucional de COMPESA (BR-L1295) y una CT (BR-T1351). No se financiaron actividades en temas relacionados con el fortalecimiento de los comités de cuencas o con el desarrollo de proyectos de APPs, como se había planteado en la EBP.

3.25 Una vez elegibles para desembolsos, la ejecución de los préstamos ha sido lenta. En total, ocho proyectos de la cartera activa (a enero de 2019) sufrieron extensiones de plazo (en promedio 886 días), debido a tres razones principales: (i) la definición a nivel de factibilidad de los proyectos individuales es débil, siendo común que no se cuenten con proyectos ejecutivos o diseños finales al inicio de la ejecución (ej. CAESB, CEDAE). Adicionalmente, algunos ejecutores (ej. BR-L1253), previendo retrasos en el financiamiento del Banco, adelantan inversiones con recursos propios por lo que al lograr elegibilidad se debe reprogramar las inversiones a ser financiadas; (ii) muchos proyectos sufren cambios en mecanismos de ejecución (ej. cambios de coordinadores y firmas gerencadoras) a la par de cambios a nivel de directivos; y (iii) en algunos casos muy específicos (SABESP), sucesos inesperados como la sequía de 2016, obligó a la compañía a re-direccionar su capacidad técnica para enfrentar la emergencia.

3.26 Además, la situación fiscal de los estados afectó la ejecución de algunos proyectos de manera importante. Este es el caso del Programa de Saneamiento Ambiental de la Bahía de Guanabara - PSAM (BR-L1282, US\$452 millones) aprobado en 2011 y que ha desembolsado 22,5%. El préstamo formó parte de un conjunto de proyectos con el estado de Rio de Janeiro afectados por la crítica situación fiscal y su continuación ha quedado suspendida y condicionada por el gobierno federal a la aprobación del régimen de recuperación fiscal del estado que no incluyó al PSAM. Por tratarse de un proyecto crítico, el Banco ha procedido a realizar extensiones preventivas (24 meses, hasta marzo 2019).

3.27 Durante el período se avanzó⁶³ en todos los frentes, pero sobre todo en temas de cobertura y tratamiento. En cuanto a ampliación de cobertura, se ha conectado a más de 1,3 millones

⁶³ Este análisis incluyó todos los proyectos SG que tienen por lo menos 45% de desembolso. De estos, tres están terminados, cuatro tienen 80% o más desembolso, dos tienen más del 50% y uno tiene 45%.

de hogares a la red de agua y saneamiento, se han construido más de 360 km de red y se han construido 19 estaciones elevadoras o de bombeo. En tratamiento, se han construido más de 20 km de emisarios y poco más de 11 estaciones de tratamiento. La ampliación de la planta de tratamiento Barueri bajo el préstamo con SABESP (BR-L1166) permitió incrementar el volumen medio de agua tratada de 14 a 18,7 m³/seg. Asimismo, como parte del préstamo con CAESB (BR-L1215) se han mejorado 10 estaciones de tratamiento de las 19 planificadas, aunque este proyecto aún está en ejecución (45% de desembolso). De los tres préstamos que se completaron durante el período, solo uno está en total alineación con la EBP: el Programa de Descontaminación del Río Tiete, Etapa III (BR-L1166). Tieté III, además de ampliar la planta Barueri, logró que más de 750.000 hogares adicionales tuviesen sus aguas residuales tratadas (superando la meta) y proporcionó conexiones domiciliarias nuevas o mejoradas a más 1,2 millones de hogares, aunque la construcción de colectores e interceptores estuvo levemente bajo lo planificado (88% de la meta). En cuanto a la mejora de la calidad de los servicios existentes, Tieté III incluyó un componente para la mejora de procesos operacionales e institucionales de SABESP que apoyó diagnósticos para mejorías, fortalecimiento institucional y sistemas de gestión ambiental y control de cargas.

3.28 En general, la contribución hacia los objetivos estratégicos fue parcial. Con el programa implementado se avanzó en cobertura de agua potable y saneamiento, si bien no se lograron las metas regionales previstas. En cuanto a la mejora de la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento existentes, los avances son limitados dado que las intervenciones orientadas a este objetivo representaron alrededor del 6% de los recursos dirigidos al sector. Además, la magnitud de las intervenciones del Banco es pequeña frente a las necesidades regionales y nacionales y frente al monto de inversión propio por parte de los distintos ejecutores y empresas del sector.

F. Mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos

3.29 El BID persiguió el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión de recursos públicos mediante intervenciones en los tres niveles de gobierno, siendo el estadual el que recibió mayores recursos. Entre 2015 y 2018 el Banco aprobó siete préstamos con estados (US\$356,8 millones) en el marco de PROFISCO II⁶⁴. Además, se continuaron ejecutando 30 préstamos aprobados

64 Los siete estados son Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Pernambuco y São Paulo.

entre 2008 y 2014, con saldos por desembolsar de US\$503,4 millones a inicios de 2015. De estos 30 préstamos, cinco fueron a nivel federal, 23 con estados en el marco de PROFISCO I, y dos para programas a nivel municipal (PNAFM II y III). El nivel estadual se llevó 75% de recursos durante el período. Durante 2015-2018 se aprobaron además cuatro CTs⁶⁵, una cancelada antes de desembolsar, y todas en temas poco relacionados con la cartera de préstamos.

- 3.30 El enfoque del Banco fue más estratégico y relevante a nivel subnacional, si bien los montos por operación, particularmente para estados, fueron pequeños dada la compleja agenda de reformas buscada. PROFISCO y PNAFM se diseñaron como programas “paraguas” (el primero como CCLIP y el segundo como préstamo de inversión), por lo que las operaciones aprobadas estaban sujetas a un esquema común que dio coherencia a las actividades financiadas, y en respuesta a los requisitos de integración y modernización financiera subnacional. El monto promedio de los préstamos PROFISCO fue de US\$25 millones, con siete proyectos de cuantía igual o inferior a US\$10 millones, monto reducido dada la agenda de reformas. Aun así, en la mayoría de los estados el Banco fue el único proveedor de asistencia en este tema. Los montos en PNAFM I también fueron considerados pequeños por los municipios, por lo cual en PNAFM II se aumentó el monto asignado a cada municipio, centrando el apoyo en menos municipios, pero con mayor capacidad institucional.
- 3.31 En contraste, los préstamos federales fueron esfuerzos sin mayor articulación entre sí y se vieron afectados por importantes cancelaciones de recursos. Por ejemplo, el Programa de Modernización de la Gestión del Sistema de Previsión Social II (BR-L1269) buscaba contribuir a mejorar la sostenibilidad financiera de los Regímenes Propios de Previsión Social de municipios y a generar conocimiento para la formulación de políticas municipales de previsión social. Sin embargo, a raíz de la devaluación del real, la crisis económica y los cambios de autoridades durante su ejecución, se cancelaron 57% de sus recursos, por lo que los avances fueron significativamente inferiores a lo previsto. Los productos de capacitación a municipios se cancelaron, avanzándose sólo en la actualización de registros y mejoras de equipamiento informático. Solo uno de los préstamos a nivel federal (BR-L1349) del PROFISCO buscó la integración con otros niveles de gobierno, que es un

65 Apoyo a la Erradicación del Subregistro Civil en Brasil (BR-T1329), Apoyo a la Mejora de la Administración Pública para la Ciudadanía (BR-T1332), Fortalecimiento de la Gestión Fiscal de los Estados de Brasil (BR-T1335) y Fortalecimiento de la Transparencia en Brasil (BR-T1352).

mandato constitucional. La contribución al logro del objetivo estratégico se vio limitada también por las cancelaciones, que oscilaron entre 36% y 84%.

- 3.32 A nivel municipal, PNAFM ha dado apoyo a reformas fiscales de un grupo importante de municipios. A diferencia de los préstamos directos con estados, PNAFM es un préstamo al Ministerio de Hacienda y el Ministerio realiza subpréstamos a municipios. Esto permite llegar a municipios que de otra manera no podrían disponer de recursos del BID, pero a su vez hace que se pierda el vínculo con el Banco, especialmente en municipios pequeños (en entrevistas de OVE, varios beneficiarios del PNAFM no sabían que los recursos provenían del BID). PNAFM ha contado con tres fases: una primera en ejecución entre 2001 y 2012 que benefició a 60 municipios; una segunda entre 2010 y 2017 que benefició a 22 municipios, y una tercera iniciada en 2017 y que a 2018 asignó recursos a 12 municipios, con otros 26 en proceso de solicitud de crédito. PNAFM ha evolucionado, con productos cada vez más estandarizados, y entre las acciones apoyadas se aprecia un peso superior a las vinculadas con gestión tributaria con respecto a las acciones de planificación y gestión pública.
- 3.33 El BID continuó desarrollando con PROFISCO un nicho que le permitió llegar a casi todos los estados a través de productos estandarizados. La necesidad común de los estados de fortalecer sus administraciones financieras para cumplir con los requerimientos constitucionales y legales de integración y modernización financiera le permitió al Banco financiar un menú de 20 productos emblemáticos estandarizados. Dos de ellos, la Factura Electrónica y el Sistema Público de Contabilidad Digital, eran de implementación obligatoria a través de recursos de PROFISCO o medios alternativos. Se aprobaron préstamos en todos los estados del país y se cancelaron cuatro en la región Norte (Amazonas, Roraima, Acre, y Amapá) en 2016, antes de la firma de sus contratos, debido a que los estados no pudieron obtener la garantía federal dada su situación fiscal. A pesar de la flexibilidad para definir los productos más adecuados para cada estado, la alta estandarización en algunos casos generó problemas de ejecución en proyectos que no se adaptaron a las capacidades de las entidades ejecutoras (Rio Grande del Norte (BR-L1207), Paraíba (BR-L1208)). En PROFISCO II se ha incluido el SIAF de tercera generación como producto obligatorio. Los productos emblemáticos contienen el uso de nuevas metodologías y tecnologías de la economía digital (ej. aprendizaje automático, big data, auditorías fiscales electrónicas) y la automatización del proceso tributario, para robustecer los cambios generados por la primera fase.

3.34 PROFISCO contribuyó a ciertos avances en planificación y gestión pública a nivel estadual, si bien inferiores a lo esperado. Los 11 préstamos PROFISCO revisados cuentan, en promedio, con tres indicadores de resultados relacionados con la mejora de la planificación y gestión pública. Los resultados alcanzados son mixtos, estando en un extremo Pernambuco, Paraíba y Rio de Janeiro que alcanzaron o superaron la meta en tres o más indicadores, y en el otro extremo São Paulo y Sergipe (sin avances en ninguno) y Tocantins (sin información para seguimiento). Los indicadores para monitoreo han sido muy heterogéneos, incluyendo asuntos relacionados con planeación (ej. diferencia entre el valor de recaudación previsto y realizado), gestión de recursos humanos (ej. nivel de satisfacción de servidores públicos) y eficiencia de procesos (ej. tiempo promedio para inscripción catastral). Como resultados en planificación destaca el cumplimiento del 75% de las metas del plan estratégico organizacional de Rio de Janeiro, o la incorporación de tecnologías más ágiles y económicas en Pernambuco (si bien no se han alcanzado metas vinculadas la satisfacción de empleados públicos, al igual que en Maranhão). En PROFISCO II bajo el componente tributario, se incluyeron además acciones que buscan mejorar el clima de negocios, a través del aumento de la calidad y cantidad de servicios ofrecidos a las empresas y contribuyentes, y simplificando los procesos para abrir nuevos negocios y pagar impuestos. No obstante, a finales de 2018, de los siete préstamos aprobados, solamente uno (BR-L1502) había alcanzado elegibilidad, por lo que todavía es muy temprano para determinar la efectividad de este apoyo.

3.35 En promoción de la sostenibilidad fiscal subnacional (segundo resultado esperado de la EBP), los productos de administración tributaria primaron sobre los de gestión y control de gasto. El componente tributario de préstamos PROFISCO absorbió en promedio el 40% de los recursos, y en 10 de los 23 estados fue el componente con más recursos. El componente para control del gasto promedió solo 10,5% de los recursos. Tres razones ayudan a explicar esto: (i) los productos relacionados con la gestión fiscal pública (GFP) son en general más costosos de implementar y requieren cambios de cultura y procedimientos en ambientes generalmente estáticos y con procesos arraigados; (ii) los equipos de los proyectos eran principalmente profesionales del área de ingresos; y (iii) las reformas de GFP generan impactos en el medio y largo plazo, a diferencia de las reformas tributarias, cuyos beneficios suelen ser visibles más rápidamente. Esto, sumado a la ausencia de un enfoque integral basado en sostenibilidad fiscal, se tradujo en un desbalance entre los componentes de ingresos y gastos.

- 3.36 El BID contribuyó a aumentar la recaudación estadual pero no se observan avances por el lado del gasto. Mediante la implementación de ocho productos emblemáticos para el aumento en recaudación (ej. fiscalización en tránsito de mercancías, factura electrónica, registro de contribuyentes), PROFISCO contribuyó a aumentar la recaudación al facilitar el gravamen del transporte de mercancías, reducir la evasión fiscal y tener un control real del volumen de negocio de empresas. De acuerdo con el Instituto Brasileño de Planificación y Tributación, la factura electrónica (implementada en 12 estados con apoyo de PROFISCO y en el resto de los estados con recursos propios) ha permitido reducir la tasa de evasión fiscal del 32% al 25% entre 2010 y 2017. En algunos estados (Rio Grande do Norte, Paraíba, Rio Grande do Sul y São Paulo) se registran avances en productos para mejorar el control del gasto, pero no hay evidencia de que PROFISCO contribuyera a racionalizar o buscar mayor eficiencia en el gasto. Esto explica en parte por qué, a pesar de haber participado en el programa y haber aumentado su recaudación, estados como Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul entraron en estado de calamidad debida la rigidez de su gasto público, particularmente en pensiones y salarios. En PROFISCO II, se ha buscado corregir esta situación estableciendo como objetivo principal “contribuir a la sostenibilidad fiscal”, y se asignan recursos en forma más equilibrada, dando en promedio al componente tributario 30% de los recursos y al de gasto 20%.
- 3.37 Los municipios que recibieron financiamiento del PNAFM II tuvieron un desempeño superior en recaudación al de aquellos que no accedieron al programa. La mayoría de los municipios beneficiarios del PNAFM II se concentró en la administración integrada al control espacial (61% de los municipios desarrollaron algún producto asociado) y en mejoras de la eficiencia y eficacia de la administración tributaria (la mitad invirtieron recursos en productos relacionados). Estimaciones del Ministerio de Hacienda muestran que los municipios participantes del PNAFM II recaudaron un 6% más de IPTU e ISS que los municipios no participantes. En control del gasto, el 21,4% de los municipios destinó recursos a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración material y patrimonial y el 18% desarrolló algún producto para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración presupuestaria y financiera, si bien no hay evidencia a nivel de resultados.
- 3.38 Un resultado adicional del apoyo fue la promoción de instancias de discusión y cooperación entre estados, municipios y gobierno federal. El Banco ayudó a fortalecer dos foros permanentes de intercambio de experiencias para la coordinación tributaria: la Comisión de Gestión Hacendaria (COGEF) en el plano estadual y el Comité Gestor de la Red PNAFM (COGEP) en el plano

municipal. La COGEF se creó en 2008 y busca garantizar la eficacia de PROFISCO, fomentar mejoras de gestión fiscal, y desarrollar la red de monitoreo y evaluación de los estados. La gran ventaja deriva de la adopción de acciones coordinadas y alineadas por los estados, permitiendo una implementación más rápida y eficaz, y aportando homogeneidad al sistema tributario. La red permite que se compartan experiencias, términos de referencia, seguimiento de resultados, herramientas innovadoras y buenas prácticas. La COGEF es un referente en la región como mecanismo incentivador y de apoyo a reformas públicas. Si bien la repercusión de la COGEP no ha sido tan fuerte como la COGEF, también se trata de un foro destacable y que contribuye al éxito de las reformas fiscales municipales.

G. Áreas de diálogo

1. Energía

3.39 A pesar de no establecerse un objetivo estratégico en esta área, el Grupo BID tuvo una cartera importante de operaciones, principalmente impulsada por un mayor número de operaciones dirigidas a financiamiento de proyectos privados. En el caso del sector público, la acción del Banco ha consistido principalmente en préstamos para apoyar planes de inversión de empresas de energía estatales para mejorar la confiabilidad del suministro de energía eléctrica. En 2017 se aprobó un préstamo para apoyar inversiones de la empresa CELESC de Santa Catarina (BR-L1491, US\$276 millones), a lo que se suman dos préstamos con la empresa de Rio Grande do Sul (CEEE) aprobados en 2012 para inversiones en generación y transmisión (BR-L1303, US\$88,6 millones), y distribución (BR-L1303, US\$135,5 millones), pero que a inicios de 2015 restaban por desembolsar 93% y 72%. En el marco de la reactivación del trabajo con BNDES a través del CCLIP aprobado a fines de 2016, se aprobó una operación SG (BR-L1442, US\$750 millones) para apoyar líneas de financiamiento de BNDES enfocadas proyectos privados de energías renovables y eficiencia energética⁶⁶. En tanto, BID Invest ha tenido una participación más activa durante el período apoyando proyectos de energías renovables, en conjunto con bancos públicos, y a través de una combinación de productos financieros innovadores, incluyendo préstamos puentes y *senior* en moneda local, garantías parciales, y garantías totales para cubrir la emisión de *debentures* (bonos). Durante 2017-2018, se

66 En 2009 se había aprobado también una operación de inversión no reembolsable (BR-X1018, US\$10,1 millones) para apoyar el desarrollo del mercado de financiamiento para inversiones en eficiencia energética en edificios. La cartera en el sector también incluye dos CTs para apoyar la estructura operacional de Furnas Centrais Electricas S.A (BR-T1283) aprobada en 2013 y otra para apoyar al estado de São Paulo en la diversificación de su matriz energética (BR-T1340).

aprobaron cuatro operaciones (US\$375 millones) para apoyar el desarrollo de una planta fotovoltaica (195 MW), tres complejos de parques eólicos (430 MW), además de una operación por US\$288 millones para una central termoeléctrica de ciclo combinado (1.516 MW) y sus instalaciones relacionadas⁶⁷.

- 3.40 Se registraron mejoras en la confiabilidad del sistema eléctrico de Rio Grande do Sul, si bien los resultados en generación se vieron impactados por las sequías extendidas que experimentó el país. Los dos préstamos con CEEE se encuentran ya desembolsados. En distribución de energía, las interrupciones se redujeron desde 26,9% en 2010 a 17,9% en 2017 (meta: 21,5%), mientras que las frecuencias de cortes de energía pasaron de un promedio de 15,8 veces en 2010 a 10,5 en 2017, también superando la meta prevista (13,66). No obstante, las pérdidas totales de energía se redujeron modestamente desde 18,74% en 2010 a 17,5% en 2017 (meta: 12,38%), principalmente por el aumento de pérdidas no técnicas que compensaron las disminuciones de pérdidas técnicas. La segunda operación enfocada en generación y transmisión tuvo resultados mixtos. La energía generada por las inversiones apoyadas disminuyó a un promedio de 78 GWh durante 2015-2017, bien por debajo de la meta establecida (118,26 GWh), debido principalmente a las sequías extendidas en el área de influencia del proyecto. Sin embargo, en el ámbito de transmisión, el número de subestaciones con niveles adecuados de tensión aumentó y se redujo el número de transformadores operando a sobrecapacidad. La tasa de interrupción forzada se redujo 2,59% a 1,21%, por debajo de la meta de 2%.
- 3.41 El apoyo a proyectos privados ha permitido ampliar la capacidad instalada de energías renovables, si bien los esfuerzos en el ámbito de eficiencia energética no han tenido los resultados esperados. De los proyectos de BID Invest, la etapa apoyada (195 MW) de una planta fotovoltaica que será la de mayor capacidad de LAC, así como un complejo de parques eólicos (207 MW) se encuentran en operación comercial. Otro complejo de parques eólicos con el mismo cliente (195 MW) está próximo a entrar en operación, mientras que una operación de garantía para parques eólicos no llegó a cerrarse. El préstamo SG para BNDES desembolsó rápidamente sus recursos porque financió en parte importante proyectos grandes en forma retroactiva. Específicamente, se apoyaron parques eólicos en cuatro complejos con una capacidad total de 778 MW, tres de los cuales (555 MW) estaban en operación comercial al momento de los desembolsos. El último complejo (223 MW) ya estaba construido al momento del desembolso, y solamente estaba pendiente su entrada en operación. Uno de los parques ya

67 Esta operación incluyó apoyo de ENE como parte del equipo de proyecto.

financiados por BNDES y seleccionados para el financiamiento retroactivo del BID era con un cliente de BID Invest, para el cual se había aprobado una garantía en 2018, sin embargo, esta última operación no llegó a firmarse, siendo cancelada. No hay evidencia que las ventanillas público y privada del Grupo BID se hubiesen coordinado en estas operaciones. Si bien el préstamo con BNDES consideraba financiamiento para proyectos de eficiencia energética de mediana y gran escala, en la práctica no hubo mayor demanda de financiamiento debido a la situación económica del país y al menor nivel de desarrollo de este mercado, por lo que la totalidad de recursos del préstamo se terminaron utilizando para financiar proyectos de energías renovables⁶⁸. En este mismo contexto, la operación de inversión reembolsable (BR-X1008) para desarrollar el mercado de financiamiento para inversiones de eficiencia energética en edificios, pese a ser aprobada en 2009, solamente ha desembolsado el 11%⁶⁹.

68 Si bien el programa no establecía montos específicos a cada tipo de proyecto, se preveía que aproximadamente el 10% de los recursos se destinarán a proyectos de eficiencia energética.

69 Más recientemente, el BID lanzó en asociación con entidades financieras locales un proyecto por US\$25 millones para proporcionar seguros ante riesgos de rendimiento para pequeñas y medianas empresas que desean invertir en proyectos de energía solar distribuida y eficiencia energética.

04

Conclusiones y Recomendaciones

- 4.1 Los objetivos que el Grupo BID se planteó para el período 2016-2018 fueron relevantes y estuvieron alineados con las prioridades del gobierno, sin bien fueron amplios dado el número de posibles áreas de cooperación consideradas. A pesar del esfuerzo por definir una EBP más focalizada que la del período anterior, la EBP 2015-2018 terminó incluyendo la mayoría de los objetivos estratégicos y sectores prioritarios de la EBP anterior. La definición de las áreas potenciales de apoyo en forma amplia permitió que el programa implementado se enmarcara sin dificultad en las áreas de la EBP, si bien parte importante de las aprobaciones estuvieron en áreas de diálogo donde el Grupo BID no había definido objetivos estratégicos (ej. energía, ciencia y tecnología, desarrollo urbano, turismo, agricultura). Los enfoques de implementación (fortalecimiento de las APPs, desarrollo económico sustentable de las áreas metropolitanas y reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales), que por primera vez se incluyeron en la EBP, fueron difíciles de poner en práctica. Por ejemplo, la profundización del trabajo en las regiones con mayores desigualdades (Norte y Noreste) fue limitado. Al igual que el período de evaluación anterior, el 30% de los montos de préstamos aprobados con entidades subnacionales durante 2015-2018 se concentraron en la región Noreste. Sin embargo, las aprobaciones en la región Norte disminuyeron significativamente (del 13% al 2%), mientras que la región Sur pasó de concentrar el 16% de los montos aprobados con entidades subnacionales (2011-2014) al 28% (2015-2018).
- 4.2 El programa 2015-2018 se desarrolló en un contexto particularmente complejo, frente al cual el BID ajustó su programa y modo de intervención. El establecimiento de techos de endeudamiento subnacional y ajustes en los criterios para el otorgamiento de la garantía soberana se tradujo para el BID en una reducción importante en la demanda de financiamiento subnacional y en la necesidad de ajustar el modelo de negocios basado en financiamiento directo a estados y municipios. El BID respondió ajustando su programa para reactivar el trabajo con intermediarios financieros públicos, aprobando entre fines de 2016 y 2018 cuatro préstamos con tres entidades (BNDES, FINEP y Banco do Brasil) por US\$2.700 millones. Estos préstamos representaron el 53% de las aprobaciones SG totales durante el período de evaluación. Además de la importancia de estas operaciones para alcanzar el nivel de aprobaciones previsto en la EBP, el Banco ha buscado con ellas ampliar la variedad y cobertura de clientes, reduciendo al mismo tiempo los costos transaccionales de trabajar con intermediarios financieros públicos como BNDES, Banco do Brasil y FINEP.

- 4.3 Si bien aún es pronto para determinar la efectividad de las operaciones con intermediarios financieros públicos, la adicionalidad del Banco ha sido mixta a la fecha. Las primeras operaciones bajo el CCLIP con BNDES apoyan grandes líneas de financiamiento de BNDES ya consolidadas (energías renovables y PYMES) y en la primera operación, los recursos del BID financiaron principalmente proyectos de energía eólica en forma retroactiva. En la actualidad se explora la posibilidad de contar con operaciones en líneas de financiamiento menos desarrolladas por BNDES, donde el BID tenga mayor participación en el apoyo técnico a la estructuración. En el caso de la operación con Banco do Brasil, se identifican elementos más claros de adicionalidad. La operación busca expandir una pequeña línea de financiamiento de Banco do Brasil con municipios dado que éste venía trabajando sobre todo con estados. Además, el BID apoya activamente el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Banco do Brasil para el diseño y supervisión del programa.
- 4.4 A pesar de las restricciones, el Banco encontró espacios para prestar a los gobiernos subnacionales. En 2016, por ejemplo, el Banco aprobó siete préstamos directos con entidades subnacionales correspondientes a operaciones que habían comenzado a prepararse entre 2013-2015. Además, en junio de 2017 se aprobó la segunda línea de crédito condicional (CCLIP) para PROFISCO por un máximo de US\$900 millones (BR-X1039), de los cuales se aprobaron US\$356,8 millones durante 2017-2018. Así, los préstamos PROFISCO representaron más de la mitad (54%) del número de préstamos con entidades subnacionales durante 2015-2018.
- 4.5 A nivel federal, el Banco trabajó para construir oportunidades de diálogo en temas sectoriales y operativos, sobre todo a partir de 2016, si bien todavía hay espacio para fortalecer su posicionamiento. El diálogo a nivel federal resultó en operaciones de CT en sectores con cartera activa y permitió ajustar el programa de trabajo sin modificar la EBP. No obstante, todavía hay espacio para mayor apoyo en reformas de política (ej: energía), para mayor articulación del trabajo a nivel subnacional con el nivel federal (ej: turismo), y para desarrollar nuevas oportunidades de apoyo al gobierno en temas de política emergentes y con implicaciones de largo plazo para el país mediante el uso de instrumentos como CT, productos de conocimiento y *fee for service*.
- 4.6 La mayor presencia de BID Invest con operaciones enfocadas en sectores diferentes a TFFP es positiva y tiene elementos de adicionalidad. Los montos NSG aprobados durante el período se duplicaron en relación con el período 2011-2014.

A diferencia del período anterior en el que las operaciones NSG se concentraron en operaciones para financiamiento de comercio exterior (TFFP), a partir de la reorganización de las ventanillas del sector privado del Grupo BID en 2016 los montos NSG aprobados se concentraron en energía (42%), mercados financieros (23%), agricultura (12%) y agua y saneamiento (11%). BID Invest encontró espacios de participación principalmente en energía renovable y apoyo a PYMES.

- 4.7 La coordinación entre BID y BID Invest es todavía incipiente. No hay mayor evidencia de coordinación entre ambas instituciones en las áreas en las que las dos trabajaron durante el período, ni de la aplicación de criterios que definan los casos en los que se justifica utilizar financiamiento SG y NSG para los mismos propósitos. La mayor presencia de personal de BID Invest en el país y la apertura de la nueva oficina del Grupo BID en São Paulo en 2017 contribuyeron al aumento de la actividad de BID Invest.
- 4.8 El uso de instrumentos ha sido limitado durante el período de evaluación. Por preferencia del gobierno federal, los préstamos de inversión han sido el principal instrumento utilizado por el BID para apoyar a las entidades subnacionales. Durante 2015-2018, la totalidad del financiamiento directo a subnacionales se canalizó a través de préstamos específicos de inversión y préstamos de obras múltiples. A finales del período bajo evaluación (diciembre 2018) se aprobó un único préstamo basado en resultados (PBR), siendo también el único préstamo a nivel federal. El Banco también ha venido explorando el posible uso de garantías. Estas experiencias, así como el uso de enfoques programáticos en algunos sectores (ej. CCLIP PROFISCO), pueden servir de base para promover un uso más amplio de los instrumentos de préstamo disponibles diferenciando por tipo de proyecto y nivel de sofisticación y experiencia de trabajo con el Banco de los ejecutores. La cartera de CTs, ejecutada en su mayoría (80%) por el Banco, ha sido utilizada principalmente para apoyar agendas sectoriales y en menor medida para apoyar la gestión del programa.
- 4.9 Las acciones implementadas por CBR a partir de la segunda parte del período de evaluación para gestionar el tamaño de la cartera y mejorar su ejecución han tenido resultados positivos en el desempeño de la cartera. La cancelación de 15 préstamos (US\$791,8 millones) que estaban pendientes de firma y de recursos no comprometidos ni utilizados en préstamos en ejecución por cerca de US\$200 millones estuvieron entre las medidas más importantes emprendidas durante el período. Así, entre enero de 2015 y diciembre de 2018, el número de préstamos activos se redujo de 123 a 97. Además, el porcentaje

de proyectos con clasificación satisfactoria en los informes de seguimiento de progreso de proyectos del Banco (PMR) pasó del 45% en 2015 a 88% en 2018.

4.10 A pesar de estos avances, a fines de 2018 una parte importante de la cartera activa tenía extensiones de plazos. En ese momento, había 17 préstamos aprobados entre 2017 y 2018 pendientes de firma y, de los 80 préstamos firmados, el 43% tenían extensiones en sus plazos de desembolso promediando 28,9 meses. De acuerdo con los ejecutores entrevistados, son varios los factores que retrasan la implementación de los proyectos. Entre los más comúnmente mencionados se encuentran las dificultades de utilizar las normas de adquisiciones del Banco, particularmente en casos de limitada capacidad institucional o de ejecutores que trabajan por primera vez con el Banco; la complejidad para ejecutar proyectos que involucran a varios actores y que requieren un alto nivel de coordinación; la falta de diseños ejecutivos en los proyectos de infraestructura y el uso de la modalidad de obras múltiples.

4.11 En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

- 1. Definir un modelo de negocios diferenciado para trabajar con cada tipo de prestatario (gobierno federal, estados, municipios, sector privado y entidades financieras públicas) que establezca los aspectos clave del trabajo con cada uno.** Aspectos tales como: (i) objetivos que el Grupo BID pretende alcanzar; (ii) condiciones de participación; (iii) posible uso de instrumentos; (iv) áreas que requieren particular atención o apoyo; (iv) factores de éxito en el trabajo con cada prestatario que puedan ser replicados; y (v) la manera en la que se articularán actividades que requieran la participación de otros prestatarios.

A manera de ejemplo, a nivel federal, el objetivo podría incluir (i) posicionar al Banco como socio estratégico en temas emergentes clave y con implicaciones de largo plazo para el país, en los que el Banco tiene experiencia y conocimientos. Para ello, debería utilizar instrumentos tales como la CT, la tasa de servicios, e incluso los préstamos, en la medida en la que éstos permitan apalancar recursos, conocimientos o buenas prácticas, y (ii) definir directrices de política que orienten las intervenciones a nivel subnacional y permitan mayor articulación entre el nivel federal y los subnacionales.

- 2. Consolidar los esfuerzos de gestión del tamaño de la cartera y explorar nuevos mecanismos de acompañamiento a ejecutores, considerando la capacidad institucional de éstos, a fin de mejorar la ejecución de los proyectos.**
- 3. En el marco de nuevas aprobaciones, promover un mayor uso de los instrumentos de préstamo disponibles, considerando el tipo de proyecto y la experiencia, así como capacidad de los ejecutores.**
- 4. Fortalecer la coordinación entre BID y BID Invest y acordar los casos en los que se justifica utilizar financiamiento SG y NSG para los mismos propósitos.**
- 5. Enfatizar en el trabajo sectorial a nivel subnacional los aspectos de control y calidad del gasto dado el contexto de restricción fiscal en el que se desarrollará la siguiente EBP.**

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)