



Revisión Independiente del Programa de País

Brasil 2019-2022

Copyright © 2023 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, 2023

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-589
Octubre 2023

**Revisión Independiente del
Programa de País**

Brasil 2019-2022

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
Introducción.....	01
Contexto del país.....	02
A. Situación macroeconómica.....	03
B. Desarrollo social.....	05
C. Sector productivo	06
Estrategia de país del Grupo BID	10
Alineación del Programa.....	18
A. Descripción del programa	19
B. Alineación del PP con los objetivos e integración de temas transversales	24
Implementación y resultados	30
A. Implementación del programa	31
B. Contribución del programa a los objetivos	35
Conclusiones.....	52
Referencias.....	56

[Anexo Información complementaria](#)

[Respuesta de la Administración del BID y BID Invest](#)

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Alejandro Soriano (jefe de equipo y líder de cluster), Lina Pedraza, Anaís Anderson, Fernando Barbosa, Damián Galinsky, Oliver Peña-Habib, Andreia Barcellos, Diego del Pilar, José Claudio Pires, Michelle Bruno y Julie King y Gabriela Pérez Yarahuán (control de calidad), bajo la dirección de Ivory Yong, directora de OVE.

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones público-privadas
BID	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (por sus siglas en portugués)
CAPAG	Capacidad de Pago
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CDC	Retos de desarrollo del país (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CGS	Con garantía soberana
CPD	Documento de Programa País
CPE	Evaluación de Programa de País
CSC	Países del Cono Sur
EBP	Estrategia del Grupo BID con el País
FFS	Servicios remunerados de asesoría
ICPR	Revisión Independiente de Programa de País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
IGR	Donaciones de inversión
INV	Préstamo de inversión (por sus siglas en inglés)
IP	Indicadores de Progreso
IF	Instituciones financieras
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OE	Objetivo estratégico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo programático de apoyo a reformas de políticas (<i>por sus siglas en inglés</i>)

PBR	Préstamo basado en resultados
PIB	Producto interno bruto
PP	Programa de país
PPA	Plan Plurianual 2020-2023
PYME	Pequeña y mediana empresa
RE	Resultado esperado
ReTS	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Evaluación (por sus siglas en inglés)
SGS	Sin garantía soberana
SUS	Sistema Único de Salud
SUSP	Sistema Único de Seguridad Pública
TCP	Cooperaciones técnicas no reembolsables
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
UBS	Unidades Básicas de Salud
UPA	Unidades de Pronta Atención

Resumen ejecutivo

Propósito. Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analizó la estrategia y el programa del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Brasil en el periodo 2019-2022. La ICPR busca reforzar la rendición de cuentas sobre el trabajo del Grupo BID en el país, proveyendo al Directorio información útil para considerar la siguiente estrategia e invitando a la Administración a incorporar sus conclusiones en beneficio de la nueva estrategia y programa. La ICPR se basa en una exhaustiva revisión documental y en la triangulación de información provista por 152 informantes, que incluyeron tanto a especialistas del Grupo BID como a contrapartes externas en el país.

Contexto del país. La economía brasileña es la más grande de América Latina y el Caribe, pero en la última década ha crecido casi todos los años a tasas más bajas que el promedio de la región. El país tiene una política macroeconómica robusta; no obstante, los desafíos fiscales, incluyendo el crecimiento de la deuda pública, continúan siendo relevantes y se incrementaron a partir de COVID-19. El país mantiene un amplio acceso al financiamiento externo e interno. Brasil logró grandes avances en el combate a la pobreza, pero persisten los desafíos impuestos por una alta desigualdad, baja movilidad social, brechas en el acceso a servicios y grandes diferencias regionales, étnicas y de género. En el área productiva, existen retos estructurales respecto al clima de negocios, acceso a servicios de infraestructura, formación de capital humano y sostenibilidad ambiental del modelo productivo del país.

Objetivos y temas transversales. La Estrategia del Banco con el País (EBP) 2019-2022 fijó 13 objetivos estratégicos (OE) y 32 resultados esperados (RE) en 4 áreas prioritarias. Además, la EBP propuso integrar tres temas transversales: género y diversidad; sostenibilidad ambiental y cambio climático; e innovación y transformación digital.

Objetivos estratégicos (OE) de la EBP
Área prioritaria: Competitividad
OE1. Promover la mejora de la competitividad de la economía
OE2. Aumentar el protagonismo del sector privado, a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial
OE3. Reducir las brechas de infraestructura

Área prioritaria: Integración
OE4. Promover la apertura comercial
OE5. Integrar las regiones menos desarrolladas
Área prioritaria: Fiscal
OE6. Reformar la estructura del gasto público
OE7. Perfeccionar el sistema público de inversión
OE8. Usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, <i>accountability</i> y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas
Área prioritaria: Social
OE9. Construir un gobierno más efectivo
OE10. Mejorar la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud
OE11. Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos
OE12. Mejorar la eficiencia del sistema público de empleo
OE13. Implementar políticas eficientes para aumentar el acceso a la vivienda

Relevancia de los objetivos y del diseño de la EBP. Los objetivos fueron relevantes respecto a las prioridades y retos de desarrollo del país, abarcando a casi todos ellos. Cinco factores disminuyeron la relevancia de la EBP. Primero, la EBP careció de selectividad estratégica; sus objetivos fueron aún más amplios que los de la EBP anterior, pero no hay evidencia de que su selección se haya basado en un análisis de lo que funcionó o no en las áreas que tuvieron continuidad, ni en las capacidades del Grupo BID para contribuir a los nuevos objetivos. Segundo, algunos objetivos se formularon de manera demasiado genérica, limitando su utilidad como guía para el programa de país (e.g., “aumentar la esperanza de vida del ciudadano”). Tercero, la EBP tuvo debilidades de lógica vertical que restaron claridad a la teoría de cambio con la que el Grupo BID se proponía avanzar los objetivos, sobre todo en un contexto en que los aportes esperados del Grupo BID son relativamente menores comparados con los del país. Cuarto, la EBP tuvo brechas en sus mecanismos de monitoreo, con indicadores que *ex ante* podría haberse anticipado que no tendrían una frecuencia de actualización adecuada para medir su progreso. Quinto, la EBP tuvo debilidades en la identificación y mitigación de algunos riesgos, identificando riesgos generales del país (en lugar de enfocarse en aquellos que podían afectar la contribución del programa) y proponiendo medidas de mitigación genéricas con fallas de lógica (como mitigar riesgos del programa mediante la ejecución del mismo programa).

Programa de país. El programa de país (PP) consistió en 376 operaciones por US\$16.507 millones, de las cuales 223 (59%) fueron aprobadas durante el periodo de revisión¹ y 153 (41%) fueron heredadas

¹ Del 28 de agosto 2019 (fecha de aprobación de la EBP) al 31 de diciembre 2022 (cierre de esta ICPR).

de periodos anteriores. Durante el periodo de revisión, el BID aprobó US\$5.247 millones en préstamos (un 25% menos que el marco de financiamiento estimado en la EBP) y US\$60 millones en operaciones no reembolsables (80% de ellas de apoyo al cliente y ejecutadas por el BID, mayormente para desarrollar nuevas oportunidades). Por su parte, BID Invest aprobó US\$4.461 millones, más que duplicando el promedio anual del periodo anterior. El programa también incluyó operaciones heredadas de periodos anteriores que tenían US\$6.737 millones pendientes por desembolsar al inicio de este periodo. Casi todo el programa del BID consistió en préstamos de inversión (casi dos tercios de su monto fueron para financiar a entes subnacionales). El programa de BID Invest se caracterizó por una expansión significativa del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), que dio cuenta de más de la mitad del monto del programa de BID Invest; y por la movilización de significativos recursos adicionales a través de cofinanciamiento, apoyo a emisiones de bonos y movilización de otros fondos de terceros (incluyendo fondos concesionales que promovieron incentivos de inclusión y cambio climático), así como el desarrollo de algunas sinergias público-privadas (como en energías renovables o agua y saneamiento) y la innovación en su oferta de productos al sector privado. El apoyo del BID también incluyó una agenda de conocimiento que, junto con las cooperaciones técnicas, fue percibida por el Gobierno como un rasgo diferencial respecto a otros multilaterales, sobre todo porque no se ató únicamente a proyectos de inversión específicos del BID. A pesar de su importancia, no se cuenta con evidencia sobre su contribución a los objetivos, ni el BID tiene un sistema corporativo para registrar y analizar los productos de conocimiento que facilite compartir el conocimiento generado.

Alineación del programa. El amplio PP logró cubrir casi todos los resultados esperados fijados en la EBP (31 de los 32). Sin embargo, su alineación fue débil hacia más de dos tercios de ellos porque el PP tenía poca factibilidad de contribuir a ellos debido a dos factores: (i) *foco*, pues solo abordaba algunos objetivos de manera indirecta, o solo cubría de forma incompleta algunas dimensiones de objetivos que requerían intervenciones multidimensionales; y (ii) *alcance*, pues era limitado geográficamente en relación con el foco nacional que planteaba la EBP, o limitado en escala en comparación con la ambición del objetivo. Respecto a los temas transversales de la EBP, el de *sostenibilidad ambiental* se integró a 53% de las operaciones del PP, mientras el de género y diversidad se integró a 40% y el de *transformación digital* a 32%. No obstante, hubo brechas de integración donde era relevante incorporarlos, como *género y diversidad* en todo el ámbito social o *sostenibilidad ambiental* en infraestructura. El BID apoyó la respuesta al COVID-19 de Brasil con 58 operaciones por US\$4.100 millones, que incluyeron prototipos de rápida preparación, operaciones específicas no anticipadas y el redireccionamiento de recursos en operaciones preexistentes. Se destaca el apoyo de emergencia en el marco de

programas de transferencias sociales que permitieron expandir el número de beneficiarios y la preservación de empleos productivos. Las contrapartes del Gobierno destacaron la rapidez, flexibilidad y acompañamiento del Grupo BID durante la crisis.

Implementación del programa. El programa enfrentó fuertes desafíos de previsibilidad, en parte por la adaptación del apoyo en respuesta a la pandemia, la decisión del Gobierno Federal de pausar el otorgamiento de garantías para gobiernos subnacionales y la volatilidad de la demanda. Un 56% de los préstamos planeados por el BID y un 75% de las operaciones anticipadas por BID Invest no se concretaron. En línea con la activa gestión de cartera del BID, las cancelaciones solo fueron un 8% del monto del PP, pero afectaron desproporcionadamente el apoyo previsto a ciertos objetivos (por ejemplo, gasto público y competitividad). Los desembolsos del BID totalizaron US\$5.032 millones, por debajo de los US\$7.000 millones anticipados en la EBP. En tanto, los de BID Invest fueron US\$3.726 millones, un 83% más que en el periodo anterior. Los tiempos y gastos de los préstamos en Brasil fueron más bajos que los de los comparadores, con la excepción del proceso de aprobación legislativa, que en promedio tomó 14,5 meses (casi el doble que en los demás países que requieren aprobación legislativa). La anterior Evaluación de Programa de País (CPE 2015-2018) emitió cinco recomendaciones que continúan siendo relevantes. La especificación de un modelo de negocios diferenciado por tipo de prestatario (federal, subnacional, intermediarios financieros públicos y sector privado) que promueva la agregación de valor está aún pendiente. Las operaciones siguen enfrentando retos de ejecución similares a los encontrados en la CPE, que incluyen debilidades de las contrapartes y en el manejo de adquisiciones. Se ensayaron varios mecanismos para agilizar la ejecución, pero aún no hay evidencia de que hayan surtido efecto, en parte porque su aplicación se superpuso con los desafíos derivados de la pandemia. Por su parte, hubo avances en el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales fiduciarios (auditoría y adquisiciones), pero en la EBP no se fijaron metas respecto a los sistemas nacionales no fiduciarios (salvaguardas, monitoreo y evaluación).

En el área prioritaria de competitividad, hubo mayores contribuciones hacia *simplificar el pago de impuestos, aumentar el acceso a crédito del sector privado e infraestructura*. En cuanto a *simplificar el pago de impuestos*, se han implementado sistemas de consolidación de obligaciones tributarias accesorias, eliminando la necesidad de declaraciones mensuales. En el acceso a crédito, tanto BID Invest como el BID contribuyeron con un financiamiento cercano al 0,5% del total del crédito al sector privado en Brasil. En *infraestructura*, hubo avances en la participación de energías renovables, con incrementos en la capacidad instalada y el financiamiento; en la calidad de logística, con la reducción de tiempos y costos medios de viaje, en agua, saneamiento y residuos sólidos, con mejoras en el acceso o la calidad de los servicios; y en movilidad urbana, con proyectos que mejoraron la planificación y

el uso del transporte público. Algunos factores que favorecieron estas contribuciones incluyen que hubo una correspondencia adecuada entre la ambición de los objetivos y la dimensión del PP que los apoyó; consistencia entre los objetivos y las políticas de Estado de largo plazo; y capacidad del programa de tener un efecto de señalización en otros participantes del mercado, la cual ayudó a avanzar operaciones complejas donde era necesario mitigar riesgos ambientales, sociales y financieros. En contraste, la contribución fue baja al resto de los objetivos en esta área prioritaria, relacionados con mejorar la competitividad, el clima de negocios, la apertura y cierre de empresas, la inversión en investigación y desarrollo, y el marco de asociaciones público-privadas. Las bajas contribuciones se asociaron a varios factores, incluyendo casos en los que el programa no logró atender las numerosas dimensiones de algunos objetivos sumamente amplios, a la cancelación de varias operaciones clave, a la predominancia de una cartera joven de la que aún no podían esperarse resultados o de operaciones finalizadas que no lograron alcanzar sus metas.

En el área prioritaria de integración, las contribuciones principales fueron en *aumentar el flujo comercial y la competitividad de las regiones menos desarrolladas*. El flujo comercial recibió apoyo principalmente de BID Invest, con proyectos de infraestructura que mejoraron los puertos y la logística, proyectos corporativos que aumentaron las exportaciones de los clientes y operaciones del TFFP que promovieron transacciones de comercio exterior equivalentes a casi 0,1% del volumen nacional. Por su parte, la competitividad de las regiones se benefició de una cartera con cierta focalización en las regiones más pobres que mejoró la generación de energía eléctrica, el acceso a telecomunicaciones, los servicios sanitarios y urbanos, y los sistemas de salud locales. Estas contribuciones también mostraron una correspondencia adecuada entre la ambición de los objetivos y las dimensiones del programa desplegado para lograrlos. En contraste, el programa tuvo una contribución baja al resto de los objetivos de esta área, enfocados en reducir barreras arancelarias, la burocracia del comercio y aumentar la renta de las regiones. Las bajas contribuciones se asociaron a varios factores, incluyendo que el programa no cubrió uno de los objetivos, que algunos de sus resultados estuvieron muy limitados a ciertos sectores, y que algunas operaciones tuvieron graves rezagos de ejecución y otras aun no reportaron evidencia de contribución hacia los objetivos.

En el área prioritaria fiscal la mayor contribución se observó en el uso del *gobierno electrónico*. El BID impulsó soluciones digitales que abarcaron múltiples sectores y niveles de gobierno, y mejoraron la eficiencia de la gestión fiscal y contable, compras públicas, la transformación digital de gobiernos subnacionales y la digitalización de distintos servicios. Estas contribuciones se vieron favorecidas por la consistencia que hubo entre los objetivos y las políticas de Estado, así como por la experiencia acumulada por el BID en el área de gobierno digital que lo llevó a desplegar un programa sólido basado en evidencia. En cambio, las

contribuciones al resto de los objetivos —reducir el déficit del sistema de pensiones, los gastos tributarios, la masa salarial y mejorar la eficiencia de la inversión pública— fueron bajas. Esto se debió a una alineación débil del programa debido a su baja factibilidad de contribución (mayormente porque las actividades que podrían contribuir eran una parte menor de operaciones con objetivos diferentes), a una cartera joven y a que algunas operaciones sufrieron severos retrasos.

En el área prioritaria social, el programa tuvo su mayor contribución hacia el objetivo de *ampliar el acceso y la calidad de los servicios de atención primaria de salud*. El programa contribuyó a aumentar la cobertura de los servicios, reduciendo la tasa anual de hospitalizaciones sensibles a atención básica en varios estados y municipios. Estas contribuciones se beneficiaron también de la consistencia entre los objetivos y políticas de Estado de largo plazo. En cambio, las contribuciones fueron bajas al resto de los objetivos, enfocados en la efectividad del gobierno, educación, seguridad ciudadana, empleo y vivienda. Esto se debió a varios factores, incluyendo que el programa no logró atender en forma relativamente concurrente las numerosas dimensiones necesarias de algunos de los objetivos, debilidades de alineación (mayormente por un reducido alcance geográfico del programa), la predominancia de una cartera joven, rezagos de ejecución, cancelaciones, modificaciones y falta de evidencia de avances respecto a los objetivos.

Contribución a los objetivos. En resumen, de los 13 OE, el PP tuvo una contribución baja a 9 de ellos, media a 3 y alta a 1. Las **menores contribuciones** se debieron principalmente a cuatro factores: (i) poca *factibilidad* de contribuir desde el diseño de las operaciones (en promedio, 30% del programa bajo cada objetivo presentó debilidades relacionadas con su baja factibilidad de contribución a los objetivos fijados debido a brechas en su foco o alcance); (ii) poca *antigüedad* (un 16% del programa era aún muy joven para esperar resultados); (iii) baja ejecución (un 6% del programa consistía en proyectos antiguos, pero severamente rezagados en sus desembolsos); y (iv) falta de *evidencia* (un 25% del programa no reporta contribución a los objetivos de la EBP, a pesar de tener cierto grado de ejecución). En contraste, el programa logró **mayores contribuciones** cuando estuvieron presentes otros cuatro factores: (i) *correspondencia*, es decir, cuando el alcance del objetivo se correspondió con el porte del programa que lo atendió; (ii) *consistencia*, cuando el programa fue consistente con políticas de Estado de largo plazo; (iii) *experiencia*, cuando el Grupo BID fue acumulando aprendizajes que le permitieron ir mejorando sus intervenciones con base en evidencia (incluyendo evidencia de las evaluaciones de los proyectos); y (iv) *señalización*, cuando se brindó un sello de calidad a proyectos técnicamente complejos, apoyando la mitigación de riesgos ambientales, sociales y financieros, y permitiendo que estos se concretaran con el aporte de otros participantes privados y públicos.



01

Introducción

- 1.1 Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analiza la estrategia y el programa del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Brasil durante el periodo 2019-2022. Las ICPR son revisiones independientes de la última Estrategia del Grupo BID con el País (EBP) y su programa de país (PP) correspondiente. Según el Protocolo para Productos País (documento [RE-348-8](#)) de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), las ICPR se enfocan en la rendición de cuentas. En línea con ello, las ICPR no formulan recomendaciones, sino que derivan conclusiones para informar la consideración de la futura EBP por parte del Directorio y para que la Administración las tenga en cuenta si las encuentra útiles en el diseño y ejecución de la futura EBP y PP.
- 1.2 Esta ICPR se basa en una exhaustiva revisión documental y triangulación de información con especialistas del Grupo BID e informantes externos clave. La ICPR resume el contexto del país, basándose en los diagnósticos recientes del Grupo BID (Retos de Desarrollo del País, CDC) y de otros cooperantes. Además, la ICPR evalúa la relevancia de los objetivos planteados en la EBP 2019-2022, describe el PP, analiza su alineación con la EBP, examina su implementación y contribuciones a los objetivos fijados, en la medida en que la información disponible lo permita. La ICPR se basa en una revisión sistemática de la información documental de las operaciones del PP, así como insumos derivados de una combinación de entrevistas y cuestionarios semiestructurados que involucraron a 152 informantes, incluyendo la totalidad de los jefes de equipo de las operaciones del PP, contrapartes del gobierno y agencias ejecutoras seleccionadas mediante un muestreo intencional diseñado para cubrir las diferentes tipologías de operaciones que forman parte del PP (ver Anexo, capítulo V)².

2 Se consideró la información de los informes periódicos de monitoreo (PMR y ASR) disponibles a la fecha de preparación de esta ICPR. Para el BID, los PMR considerados incluyeron hasta los de septiembre 2022 (correspondientes al periodo enero-junio 2022). Además, la información se actualizó a diciembre de 2022 vía encuestas enviadas a todos los jefes de equipo y pedidos de información específicos.



02

Contexto
del país

2.1 Brasil es de importancia sistémica para la región y el mundo. Brasil es el quinto mayor país del mundo por su superficie y séptimo por población. Su territorio contiene buena parte de la selva Amazónica (la mayor selva tropical del mundo, conocida como el pulmón del planeta), vastas reservas de agua dulce, tierra agrícola, minerales y biodiversidad. Con más de 7.000 km de costas y fronteras con 10 países, Brasil ocupa una posición estratégica. Diversa en culturas y etnias, incluyendo más de 300 grupos indígenas, la población de Brasil es relativamente joven (un 40% es menor de 25 años) y mayormente urbana (88%)³.

A. Situación macroeconómica

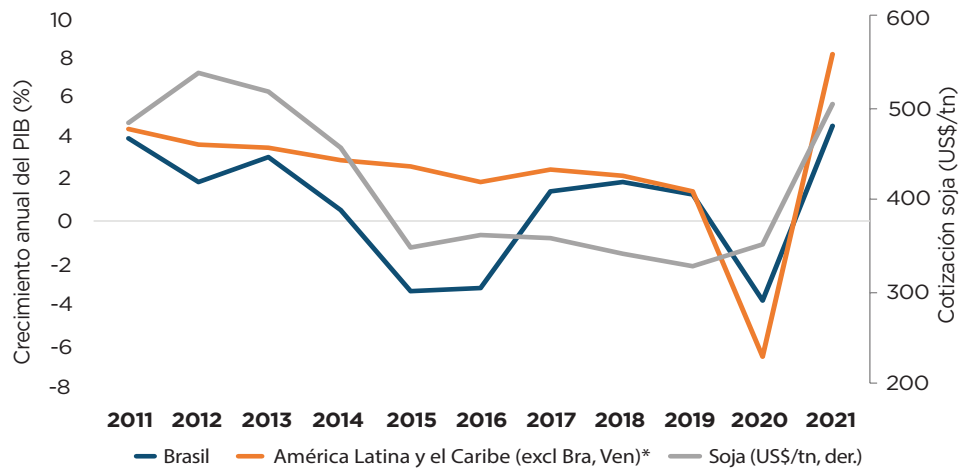
2.2 Brasil tiene la mayor economía de América Latina y el Caribe (ALC), aunque su crecimiento ha sido volátil y más lento que el de la región. Brasil da cuenta de alrededor de un tercio del producto interno bruto (PIB) regional. Con un PIB per cápita de US\$7.507 (2021), Brasil es un país de renta media-alta según la clasificación del Banco Mundial. Entre 2011-2019, su PIB creció a una tasa anual promedio inferior al promedio del resto de ALC (0,77% vs. 2,78%, Gráfico 2.1). En ese periodo, Brasil sufrió una de las recesiones más profundas de su historia (2015-2016), que interrumpió una década de expansión. En 2017 el país retomó un lento crecimiento, que continuaba cuando se aprobó la EBP 2019-2023, pero pocos meses después la pandemia cambió el escenario, con una caída del PIB del 3,9% en 2020 (menor a la caída promedio de 6,6% en ALC). La fuerte respuesta fiscal (equivalente a más de 10% del PIB) y el alza del precio de los principales commodities de exportación (soja, petróleo y hierro) ayudaron a Brasil a retomar el crecimiento (4,6% en 2021 y 2,8% en 2022). La mayor parte del periodo cubierto por la ICPR transcurrió durante la pandemia de COVID-19, que generó significativos desafíos sociales, económicos y operativos⁴.

³ Los 15 mayores polos urbanos (con más de 2 millones de habitantes) concentran un 40% de la población. São Paulo, con más de 25 millones de habitantes, es uno de los más grandes del mundo.

⁴ Entre otros desafíos sin precedentes, para fines de 2022 Brasil acumulaba unas 700.000 muertes por COVID-19 (0,3% de la población total), según datos de Organización Mundial de la Salud.

Gráfico 2.1
Crecimiento anual del PIB

Fuente: Banco Mundial, 2022.



Nota: *Promedio de los países prestatarios, excluyendo Brasil y Venezuela.

2.3 Brasil posee políticas macroeconómicas robustas; no obstante, los desafíos fiscales continúan siendo relevantes. Brasil posee una política monetaria independiente con un esquema de inflación objetivo y tipo de cambio flexible; y reglas fiscales sustentadas por mandatos constitucionales y legales⁵. No obstante, el déficit fiscal ha sido perenne, promediando 6,0% del PIB entre 2011 y 2019. El gasto público federal está sujeto a mandatos legales y/o constitucionales específicos que obligan a la cobertura de déficits de pensiones, salarios públicos y transferencias obligatorias a más de 5.000 entes subnacionales con niveles heterogéneos de capacidad institucional que ejecutan casi la mitad del gasto público total (vs. un 18,6% promedio en ALC). En contraste, la recaudación se beneficia de una de las mayores tasas de presión fiscal (31,6% vs. 21,9% en ALC en 2020), pero es compleja y tiene altos niveles de gasto fiscal.

2.4 El país mantiene un amplio acceso al financiamiento externo y posee uno de los mercados de capitales más desarrollados de la región, aunque la deuda pública ha venido creciendo. El déficit fiscal se tradujo en un aumento de la deuda bruta del sector público no financiero, que alcanzó el 87,9% del PIB en 2019 (vs. el 61,2% en 2011). En 2021 subió a 98,7% del PIB, en buena parte como consecuencia de la fuerte respuesta fiscal a la pandemia. Brasil siguió teniendo un acceso favorable a los mercados de capital internacionales⁶, aun después de la pandemia y de haber perdido su grado de inversión a finales de 2015. Además, el mercado de capitales local es uno de los más desarrollados de la región⁷.

5 Estas incluyen un límite constitucional al incremento del gasto real y una reforma de las pensiones públicas. Sin embargo, para dar respuesta a la pandemia, la regla fiscal se suspendió en 2020-2021.

6 Por ejemplo, en junio de 2021 Brasil logró emitir deuda por US\$1.500 millones a 10 años con un rendimiento de 3,875% y US\$750 millones a 28,5 años con un rendimiento de 4,925%.

7 Con base en la capitalización de mercado de empresas nacionales, en ALC lideraba Chile (73% de su PIB), seguido por Brasil (68%), y más lejos por Colombia (39%) y México (37%) (Banco Mundial, 2020).

B. Desarrollo social

- 2.5 El crecimiento económico y políticas de largo plazo de desarrollo social lograron reducir significativamente la pobreza, no obstante, el país continúa siendo uno de los más desiguales del mundo. La pobreza monetaria⁸ había mejorado significativamente (25,9% en 2019 vs. 47,3% en 2002) como resultado del crecimiento económico y la implementación de programas nacionales de desarrollo social⁹. La fuerte respuesta fiscal del Gobierno a la pandemia redujo aún más la tasa de pobreza a 18,6% en 2020, pero en 2021 esta se volvió a elevar a 28,4% con la disminución del principal programa de transferencias monetarias (*Auxilio Emergencial*). La respuesta también incluyó créditos subsidiados, moratorias impositivas, garantías al sector privado, así como exenciones y asistencia fiscal a los gobiernos subnacionales. A pesar de estos esfuerzos, la desigualdad sigue estando entre las más altas de ALC y 10 mayores del mundo¹⁰.
- 2.6 Brasil tiene un bajo nivel de movilidad social, sustentado por un sistema impositivo regresivo y una marcada desigualdad en el acceso a la educación y el empleo de calidad. La movilidad social intergeneracional en Brasil está entre las más bajas de ALC¹¹ y es de los países con mayor correlación entre estatus socioeconómico y resultados educativos¹². Las escuelas privadas, a las que concurren los más ricos, tienen mejores resultados educativos que las escuelas públicas¹³, lo que incrementa su probabilidad de acceder a mejores universidades. La informalidad y precariedad laborales de alrededor de la mitad de la población también limitan sus oportunidades de progreso. El sistema impositivo basado en impuestos indirectos afecta desigualmente a los más pobres, y

8 La tasa de pobreza es el porcentaje de la población que vive con menos de \$5,50 por día a PPP 2011.

9 Bolsa Familia, el Beneficio de Prestación Continuada para personas mayores o incapacitadas y pensiones rurales, fue iniciado en 2003 (y reformulado en 2021 y 2023), y ha beneficiado a más del 25% de la población, teniendo un costo fiscal anual del orden del 0,5% del PIB.

10 El índice Gini fue 52,9 en 2021, siendo el décimo país más desigual del mundo (Banco Mundial, 2023).

11 Una familia de bajos ingresos puede esperar alcanzar el ingreso mediano en menos de 5 generaciones en el promedio de países OCDE; en Brasil les tomaría 9 generaciones, mientras en Chile y Argentina, 6 generaciones (OCDE, 2018).

12 Dos tercios de las personas con padres sin educación básica no terminan ellas mismas la educación básica (OCDE, 2020).

13 Los estudiantes de escuelas públicas en Brasil obtienen puntajes por debajo del Nivel 2 en lectura cuatro veces más que los de escuelas privadas (57% frente a 13%). En ALC la relación es de entre 2 y 3 y en la OCDE es de sólo 1,5 (OCDE, 2021).

otorga beneficios sustanciales a los no pobres, por ejemplo, vía pensiones. La seguridad ciudadana es otro reto, sobre todo en las regiones más pobres y periferias metropolitanas¹⁴.

- 2.7 Hay importantes desigualdades en el acceso a la vivienda y a servicios como salud, agua y saneamiento. El déficit habitacional afecta a casi 6 millones de hogares¹⁵. El gasto público en salud es relativamente alto (3,9% del PIB vs. 3,4% promedio en ALC), pero 1 de cada 3 personas utilizan planes privados de salud debido a barreras de acceso efectivo a los servicios de salud pública. El acceso a agua potable promedió 84,1% en 2020, con brechas afectando a los más pobres. Entre la población rural, solo el 40% tiene acceso a servicio de agua mejorado, el 20% a servicios de saneamiento, y solo el 31% tiene acceso a agua 24/7.
- 2.8 Las desigualdades existen también a nivel territorial, por etnia y género. Brasil posee marcadas diferencias regionales, con niveles de pobreza en los estados del norte y nordeste entre 3 a 4 veces mayores que en el sur y sudeste. Similares diferencias se observan entre la población urbana y rural. La informalidad laboral y el analfabetismo son de 3 a 4 veces más comunes en las regiones más pobres. A su vez, los afrodescendientes enfrentan tasas de pobreza del doble que la población blanca, mientras los pueblos indígenas sufren las mayores tasas de pobreza extrema. En paridad de género, el país ocupa el puesto 14 (de 21 países ALC) en el índice global de brechas de género del WEF (2023)¹⁶.

C. Sector productivo

- 2.9 El crecimiento de la productividad ha sido lento debido a factores estructurales como un deficiente ambiente de negocios, cuellos de botella en infraestructura y una insuficiente acumulación de capital humano. En 2019, Brasil ocupó el puesto 71 entre 141 países según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (Gráfico 2.2). La baja productividad afecta a la mayoría de los sectores, a excepción del agroexportador (que emplea cada vez menos mano de obra). Diversos factores afectan la productividad. En primer lugar, el sistema financiero

14 Usando datos disponibles para toda la región, en 2020 Brasil fue el décimo país más violento de la región con una tasa de 22,3 homicidios por 100.000 habitantes (UNODC, 2020).

15 En 2019 de acuerdo a Fundação João Pinheiro y PNAD/IBGE. Disponible en: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil>.

16 El índice compara brechas respecto a oportunidades económicas, educación, salud y liderazgo político.

distorsionado, la baja competencia interna¹⁷ y el sistema tributario complejo¹⁸ han generado un ambiente empresarial que no incentiva la innovación. En segundo lugar, el bajo nivel de ahorro nacional y la reducción de la inversión pública como consecuencia del aumento de los gastos corrientes (pensiones y salarios públicos), ha agravado el déficit de infraestructura¹⁹, generando sobrecostos a las empresas. Por último, si bien Brasil invierte 6,2% del PIB en educación (más que el promedio de la OCDE), sus resultados educativos son peores que los de otros países en ALC con menor inversión²⁰.

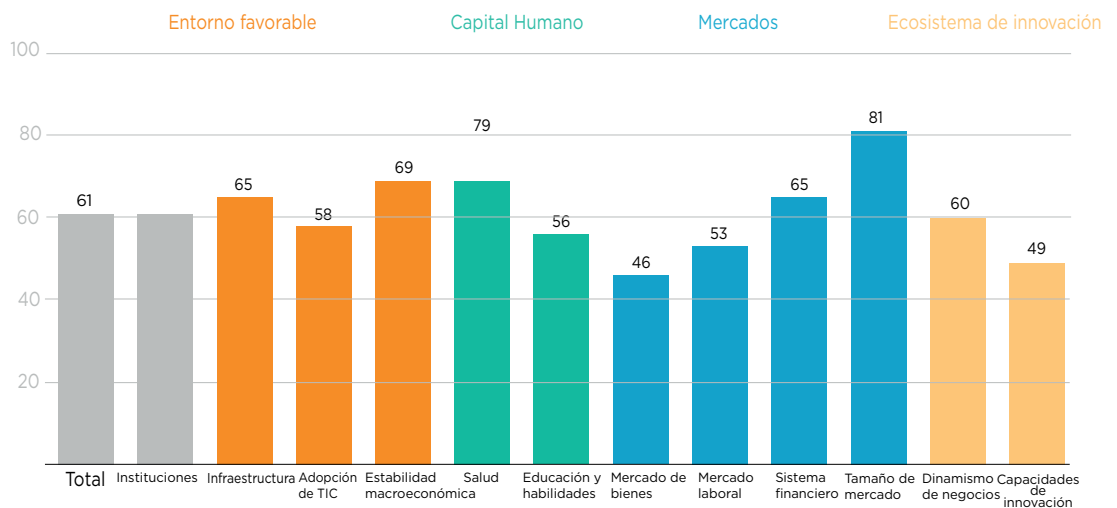
Gráfico 2.2

Índice de Competitividad Global 2019

Fuente: Foro Económico Mundial.

Desempeño en 2019

Puntaje Índice de Competitividad Global 4.0 edición 2019



2.10 La inversión en infraestructura es aún insuficiente, a pesar de avances en la promoción de la participación privada en infraestructura (APP). La inversión en infraestructura ha venido bajando desde 2014, siendo menos de la mitad de los montos necesarios estimados (OCDE, 2020). Esto es resultado de la caída de la inversión pública dado el escaso espacio fiscal. La inversión privada ha compensado solo en parte este déficit. Si bien el marco de APP está considerado como desarrollado y ranquea como el séptimo mejor de la región, aún presenta

17 La complejidad regulatoria genera barreras de entrada y reduce la competencia. Brasil tiene un bajo nivel de integración al comercio internacional (las exportaciones más importaciones promediaron 26% del PIB en 2011-2019), manteniendo numerosas protecciones arancelarias y paraarancelarias. La banca tiene alto protagonismo del sector público y normatividad que promueve el crédito dirigido.

18 Según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, los líderes empresariales calificaban el exceso de trámites burocráticos (puesto 141 entre 141 países) e impuestos excesivamente distorsionadores (puesto 136) entre las prioridades más apremiantes para la competitividad del país.

19 Brasil estaba en el puesto 59 de 163 países en Índice de Desempeño Logístico 2018 del Banco Mundial. Además, ocupaba el puesto 116 entre 141 países en calidad de carreteras, 104 en eficiencia de servicios portuarios según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

20 Constitucionalmente, la educación inicial y primaria hasta 5° grado es responsabilidad de más de 5.000 municipios con grandes diferencias en calidad y resultados educativos (Todos pela Educação, 2018).

desafíos para mejorar la calidad de los proyectos, la asignación de riesgos y la coordinación entre las entidades involucradas (incluyendo las subnacionales)²¹.

2.11 Brasil es un actor esencial en la lucha contra el cambio climático. Para 2030, Brasil se ha comprometido a reducir sus emisiones a la mitad, comparado con 2005²². En 2021, las emisiones per cápita ya eran 20% menores al promedio mundial y casi la mitad de la energía primaria generada provenía de fuentes renovables. Sin embargo, sectores clave para la economía del país como la minería, el petróleo y la agricultura aún presentan importantes desafíos para la sostenibilidad ambiental. Según las estimaciones anuales de emisiones de gases de efecto invernadero del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI), el sector agropecuario fue responsable por 28,5% de las emisiones líquidas del país en 2020 y un factor clave en la deforestación de la Amazonía, cuyo control había venido mejorando, pero más recientemente la tendencia había cambiado: la superficie deforestada en 2021 fue 11.700 km², siendo este el valor más alto desde 2006 (14.300 km²)²³.

21 El gobierno federal adjudica APP de energía y transporte interestatal y los gobiernos subnacionales son responsables de proyectos de agua, saneamiento y carreteras locales (EIU, 2019).

22 Brasil actualizó su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) en marzo de 2022, para el COP27.

23 Con base en Prodes del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). La deforestación del Amazonas había presentado mejoras significativas de 2006 a 2014.



03

Estrategia de país
del Grupo BID

3.1 La EBP 2019-2022 identificó cuatro áreas prioritarias: (i) competitividad, (ii) integración, (iii) fiscal y (iv) social²⁴. En cada área, la EBP fijó objetivos estratégicos (OE) —13 en total—, y para cada OE definió resultados esperados (RE) —32 en total— con indicadores para facilitar el seguimiento de su progreso. En adelante, se refiere a estos OE y sus RE colectivamente como los *objetivos* de la EBP. El Cuadro 3.1 presenta las áreas prioritarias y sus respectivos objetivos.

Cuadro 3.1. Áreas prioritarias, OE y RE de la EBP 2019-2022

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
Competitividad: Perfeccionar el clima de negocios y reducir las brechas de infraestructura sostenible para mejorar la competitividad	
OE1. Promover la mejora de la competitividad de la economía	RE1.1. Aumentar la competitividad
OE2. Aumentar el protagonismo del sector privado, a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial	RE2.1. Mejorar el clima de negocios
	RE2.2. Simplificar los procesos de apertura y cierre de empresas
	RE2.3. Simplificación en el pago de impuestos
	RE2.4. Aumentar la inversión privada en I+D
	RE2.5. Aumentar el acceso al crédito en el sector privado
OE3. Reducir las brechas de infraestructura	RE3.1. Mejorar la calidad de la infraestructura
	RE3.2. Mejorar la calidad de la logística
	RE3.3. Aumentar la participación de energías renovables (eólica y solar) en la matriz energética
	RE3.4. Aumentar la eficiencia energética en el país
	RE3.5. Mejorar el acceso y las condiciones de la prestación de los servicios de agua, residuos sólidos y saneamiento
	RE3.6. Mejorar la planificación de movilidad urbana sostenible del país
Integración: Impulsar la integración internacional y nacional para incrementar la capacidad productiva	
OE4. Promover la apertura comercial	RE4.1. Aumentar el flujo de comercio del país
	RE4.2. Reducir las barreras arancelarias
	RE4.3. Reducir la burocracia en el comercio internacional
OE5. Integrar las regiones menos desarrolladas	RE5.1. Reducir las diferencias de la renta entre las regiones del país
	RE5.2. Aumentar la competitividad de las regiones menos desarrolladas con base en un modelo de desarrollo sostenible
Fiscal: Construir un sector público más efectivo que promueva la sostenibilidad fiscal	
OE6. Reformar la estructura del gasto público	RE6.1. Reducir el déficit del sistema de pensiones
	RE6.2. Disminuir los gastos tributarios
	RE6.3. Controlar el aumento de la masa salarial del sector público consolidado
OE7. Perfeccionar el sistema público de inversión	RE7.1. Mejorar la eficiencia de la inversión pública

²⁴ La EBP 2019-2022 (documento [GN-2973](#)), aprobada el 28 de agosto 2019, tenía vigencia hasta el 31 de agosto 2022. Al igual que todas las EBP, su validez se extendía automáticamente por 12 meses. En agosto de 2023, fue extendida nuevamente hasta el 31 de agosto de 2024 (documento [GN-2973-2](#)).

Objetivos estratégicos	Resultados esperados
OE8. Usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, accountability y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas	RE8.1. Aumentar la adopción de soluciones electrónicas en la prestación de servicios públicos
Social: Reducir la desigualdad social y de oportunidades a través del aumento de la eficiencia de las políticas públicas	
OE9. Construir un gobierno más efectivo	RE9.1. Aumentar la efectividad de las políticas públicas
OE10. Mejorar la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud	RE10.1. Mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes
	RE10.2. Preparar la mano de obra para competir en un mercado laboral dinámico
	RE10.3. Aumentar la esperanza de vida del ciudadano
	RE10.4. Ampliar el acceso y la calidad de los servicios de atención primaria
OE11. Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos	RE11.1. Reducción en el número de homicidios
	RE11.2. Reducción de los crímenes violentos contra el patrimonio
OE12. Mejorar la eficiencia del sistema público de empleo	RE12.1. Aumentar la efectividad de la asignación al trabajo en los puestos del sistema público de empleo
OE13. Implementar políticas eficientes para aumentar el acceso a la vivienda	RE13.1. Reducir el déficit habitacional

Fuente: Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (documento [GN-2973](#)).

3.2 Los objetivos fueron relevantes para atender las prioridades nacionales y los retos de desarrollo del país, abarcando a casi todos ellos. Las prioridades del país se fijaron en el Plan Plurianual 2020-2023 (PPA) (ver Anexo, capítulo II). La EBP 2019-2022 se alineó con estas prioridades, cubriendo a casi todas ellas. Bajo las áreas prioritarias de *competitividad e integración*, la EBP fijó objetivos de mejora del clima de negocios, reducción de las brechas de infraestructura e integración comercial. Esto atacaba el estancamiento de la productividad y las diferencias entre regiones identificados en el diagnóstico realizado por el Grupo BID ([CDC](#)) y en el PPA (aunque estos también señalaban el combate a la corrupción, la promoción de la competencia interna y la sostenibilidad ambiental como desafíos clave). Bajo el área *fiscal*, la EBP fijó objetivos de mejora del gasto y la inversión pública, y el uso del gobierno electrónico para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos y empresas. Esto coincidió con el CDC y el PPA en la importancia de promover mejoras en la efectividad del gasto (particularmente en el sistema previsional y el gasto fiscal), así como seguir mejorando el sistema de inversión pública (incluyendo las condiciones para atraer participación privada). En el área prioritaria *social* la EBP fijó objetivos de mejora de los servicios públicos de educación, salud y empleo, la mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la vivienda. El CDC y el PPA coincidían en que la desigualdad era

un desafío clave para el país, por lo que era coherente mejorar el acceso a servicios básicos de calidad, el empleo y la vivienda como motores de una mayor movilidad social.

- 3.3 Pese a su consistencia con los desafíos y prioridades del país, cinco factores disminuyeron la relevancia de la EBP; el primero fue su falta de selectividad estratégica. La EBP fijó objetivos aún más amplios que los de la EBP anterior (Recuadro 3.1). No hay evidencia de que su selección se haya basado en un análisis de lo que funcionó bien o no en las áreas que se continuaron, ni de las capacidades del Grupo BID para contribuir a las nuevas áreas. Este análisis podría haberse apoyado, por ejemplo, en la anterior Evaluación de Programa de País (CPE) realizada por OVE (documento [RE-534-1](#)), que mostraba mejores contribuciones en áreas como la planificación y gobierno electrónico a nivel subnacional, infraestructura logística o energía; mientras mostraba contribuciones limitadas en áreas en las que se continuó trabajando, pero sin analizar cómo mejorar sus resultados (como por ejemplo gestión del gasto público, educación o mercados laborales). Por su parte, los objetivos no reflejaron una especialización del Grupo BID ni una clara división de tareas con otros actores del desarrollo. Luego del BID, los multilaterales más activos en Brasil eran el Banco Mundial y la CAF; y el Gobierno buscaba elevar la participación del *New Development Bank* (NDB) y el Fonplata (ver Anexo, capítulo VI). La EBP mapeaba las áreas de acción de los principales cooperantes, pero propuso objetivos superpuestos a los de estos, sin un análisis *ex ante* de sus ventajas comparativas y sinergias previstas. La necesidad de selectividad es particularmente aguda en Brasil, ya que todos los multilaterales utilizan el espacio limitado de garantías soberanas a subnacionales fijado cada año por el Gobierno.

Recuadro 3.1. Expansión de objetivos: EBP 2019-2022 versus EBP anterior

La EBP 2016-2018 había fijado 10 OE con 15 RE en 3 áreas prioritarias: (i) aumento de la productividad y la competitividad; (ii) reducción de la inequidad y mejora de los servicios públicos; y (iii) fortalecimiento institucional de los tres niveles de gobierno. La EBP 2019-2022 dio continuidad a casi todos estos objetivos (excepto educación inicial y media) y agregó nuevos. Las áreas de integración, y en gran medida la fiscal, no habían sido parte de los objetivos hasta esta EBP. Además, el área de competitividad se expandió con RE de innovación empresarial, asociaciones público-privadas (APP), energía y gestión de residuos sólidos; y el área social también se extendió con RE en vivienda y una mayor amplitud de los de seguridad ciudadana.

- 3.4 En segundo lugar, la EBP formuló objetivos demasiado genéricos, haciendo poco probable que sirviera de guía para el PP. La estructura de objetivos de las EBP consta de tres niveles (áreas prioritarias, OE y RE) que requieren de una especificidad creciente para cumplir el propósito principal de las EBP de “guiar

[...] el apoyo operativo del Grupo del BID durante [el] periodo” (párrafo 1.1.a, Directrices para las EBP, documento [GN-2468-9](#)). Sin embargo, aun en el nivel más específico, la EBP 2019-2022 incluía RE demasiado amplios como *aumentar la competitividad, la esperanza de vida, la calidad de la infraestructura o la efectividad de las políticas públicas*. Estos objetivos eran demasiado genéricos para guiar el programa en el horizonte temporal de la EBP, particularmente dada la larga data de los desafíos de competitividad e infraestructura del país, o la complejidad de otros como mejorar la efectividad de las políticas públicas.

- 3.5 En tercer lugar, la EBP tuvo debilidades de lógica vertical. La lógica vertical en las EBP define la teoría de cambio esperada: avanzando los RE se espera contribuir a sus OE, y avanzando los OE se espera contribuir a sus áreas prioritarias. Una teoría de cambio clara es importante en toda EBP, pero es particularmente crítica para anticipar cómo el Grupo BID espera contribuir en un contexto en el que sus aportes son relativamente pequeños respecto a los del país, como es el caso en Brasil. La EBP presentó fallas en alrededor del 40% de estas cadenas lógicas (ver Anexo, capítulo II)²⁵. Estas incluyeron casos de lógica invertida, bifurcada, duplicada e indefinida, que restaron claridad a la teoría de cambio (ver Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Ejemplos de debilidades de lógica vertical de la EBP 2019-2022

Invertida: avanzar el RE13.1 (*reducir el déficit habitacional*) no contribuye a su OE13 (implementar políticas eficientes para aumentar el acceso a la vivienda); más aún, la lógica es la inversa: primero habría que implementar políticas eficientes que después eventualmente podrían reducir el déficit habitacional.

Bifurcada: el OE9 (*construir un gobierno más efectivo*) se esperaba que avanzara el área prioritaria social, pero no la fiscal cuando es claro que el OE9 podía avanzar ambas áreas y particularmente la fiscal.

Duplicada: el RE1.1 (*aumentar la competitividad*) tiene duplicidades con otros cinco RE (2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 10.3) y con siete OE (3, 4, 7, 8, 11,12, 13), ya que incluía a estos en su definición (ver Anexo, capítulo VII, Cuadro I.7.1). El RE2.1 de *mejorar el clima de negocios* incluye en su definición la *facilidad para abrir empresas, para pagar impuestos y para obtener crédito* (RE2.2, RE2.3, RE2.5). A su vez, el RE3.1 de *mejorar la calidad de la infraestructura* tuvo duplicidades con otros cuatro RE (RE3.2, RE3.3, RE3.5, RE3.6).

Indefinida: el OE1 (*promover la mejora de la competitividad de la economía*) es indefinido por tratarse de una acción (promover) cuyo alcance no se explicita; algo similar ocurre con OE4, OE7, OE8, OE9 y OE13.

- 3.6 En cuarto lugar, la EBP tuvo brechas en sus mecanismos de monitoreo. La matriz de resultados de la EBP incluía 37 Indicadores de Progreso (IP). Sin embargo, solo los valores

²⁵ Según las Directrices para las Estrategias de País (documento [GN-2468-9](#)), la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) debe validar la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) de las EBP al momento de su preparación. En contraste con los hallazgos de esta ICPR, esta validación indicaba que la EBP tenía una lógica vertical y una mitigación de riesgos adecuadas, así como una evaluabilidad de su matriz de resultados sin fallas (recibiendo una calificación del 100%).

de menos de un tercio de ellos (11) han podido actualizarse a 2022. De hecho, los valores de un 40% de los IP no pudieron actualizarse ni siquiera a 2021, haciéndolos inefectivos para monitorear el progreso de los objetivos de la EBP. Algunos de estos indicadores dependían de fuentes que se discontinuaron (como Doing Business del Banco Mundial) o cuya actualización no era frecuente (como las pruebas PISA, encuestas nacionales de déficit habitacional, cobertura sanitaria o inversión en I+D). La baja frecuencia de actualización de algunos de los IP era aparente ex ante, al momento de preparación de la EBP, ya que los valores de las líneas de base de la mitad de ellos (18) tenían dos o más años sin actualizarse. Además, algunos IP, como el *índice de competitividad global* o el *índice de efectividad gubernamental*, no cumplían los criterios requeridos²⁶. Por otra parte, la EBP no fijó metas de fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación que podrían haber aportado evidencia sobre la contribución del PP.

- 3.7 Por último, la EBP tuvo debilidades en la identificación y mitigación de riesgos. La EBP identificó dos riesgos de ejecución: (i) la baja capacidad técnica y organizacional de algunos ejecutores, especialmente a nivel subnacional; y (ii) la variación del precio del dólar. La mitigación propuesta para el primer riesgo era razonable, ya que se esperaba diagnosticar la capacidad institucional de los ejecutores y dar seguimiento a la ejecución con participación del Gobierno Federal, estableciendo acuerdos para garantizar un desempeño satisfactorio y ofreciendo oportunidades de capacitación. En contraste, la EBP no ofrecía medidas de mitigación para el segundo riesgo, que no obstante fue atendido fomentando el uso de financiamiento en moneda local y el apoyo de las tesorerías del Grupo BID para la gestión de riesgos de tipo de cambio a través de facilidades y productos. Además, la EBP identificó riesgos para el país que incluyeron riesgos macroeconómicos, geopolíticos y de mercados globales. Sin embargo, según las Directrices para las EBP, *“la identificación de los principales factores de riesgo [debe referirse a aquellos] que podrían obstaculizar el logro de los objetivos de desarrollo de las intervenciones del BID”*, no a riesgos generales del país (documento [GN-2468-9](#), párrafo 4.13). La EBP ofrecía mitigar el efecto de estos riesgos a través de la implementación del mismo programa²⁷. Además de no estar enfocados en el programa,

26 Según las Directrices para las EBP (documento [GN-2468-9](#)), los indicadores de las EBP deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y ligados al tiempo (SMART). Dada la amplitud de las dimensiones contenidas en algunos indicadores de la EBP, estos no son lo suficientemente específicos o alcanzables respecto a lo que el Grupo BID podía lograr en el periodo.

27 La EBP anticipaba *“la mitigación del desafío fiscal, a través del fortalecimiento de las finanzas públicas, un mayor protagonismo del sector privado en el crecimiento del país y la mitigación de los impactos socioeconómicos a través de una mayor eficiencia de las políticas públicas”*.

sino en el país, era improbable que el potencialmente rápido surgimiento de estos riesgos pudiera ser mitigado por la más lenta materialización de los resultados del programa. Por su parte, no se identificaron riesgos específicos para el sector privado, a pesar de recientes desafíos de transparencia que involucraron a grandes contratistas privados y contrapartes públicas. La EBP tampoco fijó metas de fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales de salvaguardas ambientales y sociales, a pesar de la importancia de estos riesgos en el PP.



04

Alineación del Programa

A. Descripción del programa

- 4.1 El programa de país (PP) consistió en 268 operaciones con garantía soberana (CGS) y 108 sin garantía soberana (SGS) por un total de US\$16.507 millones. En línea con el Protocolo para Productos País (documento [RE-348-8](#)), la ICPR consideró todas las operaciones CGS y SGS aprobadas durante el periodo de revisión²⁸ (223 operaciones, equivalente a 59% de las operaciones en el PP) o heredadas de periodos anteriores (153 operaciones o 41%). En el periodo de revisión, el BID aprobó US\$5.247 millones en préstamos CGS: un 25% menos que lo previsto en el marco de financiamiento de la EBP²⁹, explicado en parte por los efectos de la pandemia sobre el marco institucional para el financiamiento externo del país. También aprobó US\$60 millones en instrumentos no reembolsables, 7% menor al del periodo anterior. Por su parte, BID Invest aprobó US\$4.461 millones, más que duplicando el promedio anual del periodo anterior. Además de estas aprobaciones (140 CGS y 83 SGS), las 153 operaciones heredadas (128 CGS y 25 SGS) tenían un saldo de US\$6.737 millones pendientes de desembolsar al inicio de este periodo (ver detalle en Anexo, capítulo V).
- 4.2 El 99% del monto del PP del BID se canalizó vía préstamos de inversión (INV) para entes subnacionales y federales. Menos del 1% de los montos CGS del PP correspondieron a préstamos basados en políticas (PBL)³⁰. El resto fueron INV para dos tipos de prestatarios³¹: entes subnacionales y federales (Gráfico 4.1). Por su parte, un 27% del monto CGS se aprobó bajo líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) (Recuadro 4.1), y un INV se aprobó bajo la modalidad de préstamo basado en resultados (PBR). Finalmente, el BID presentó al Gobierno 11 operaciones que involucraban cofinanciamiento de otros cooperantes, pero solo 3 se materializaron (ver Anexo, capítulo VI)³².

28 El periodo de revisión abarca del 28 de agosto 2019 (aprobación de la EBP) al 31 de diciembre 2022.

29 La EBP estimó aprobaciones CGS por US\$7.350 millones para 2019-2022 (medido en años calendario, por tanto, algo más extenso que el periodo de la ICPR que inicia en agosto 2019). Considerando años calendarios completos, las aprobaciones CGS en 2019-2022 fueron menores (US\$5.605 millones).

30 En 2022, el BID aprobó su primer PBL en más de una década (para un municipio). Dos PBL planeados (para estados) no se aprobaron. El bajo uso de PBL se debió a varias razones: (i) el gobierno federal desalentaba el endeudamiento de los subnacionales que no fuera para inversión, (ii) las demoras del proceso de aprobación legislativa hacían poco predecible el uso de PBL para brindar apoyo presupuestario federal, y (iii) de ser necesario, la banca pública federal había fungido como mecanismo para canalizar recursos que se desembolsaban en días.

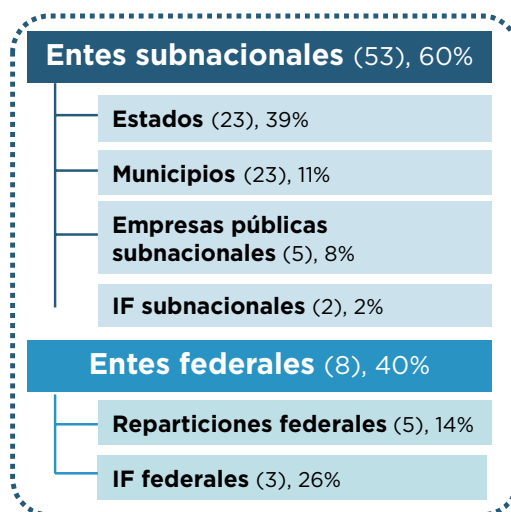
31 Los 120 INV del PP tuvieron 96 ejecutores distintos; 29 ya habían ejecutado INV anteriores con el BID.

32 La EBP señalaba reservas del país respecto a coordinar los requerimientos de múltiples financiadores en un mismo proyecto. El PP CGS incluyó un INV para financiar un programa de emergencia por la pandemia en el que participaron otros cinco

Gráfico 4.1

Contrapartes del PP CGS

Fuente: OVE.



Nota: Alrededor de 20% del programa con Instituciones Financieras (IF) federales también estaba destinado a canalizar recursos a entes subnacionales, mayormente pequeños municipios.

4.3 Las contrapartes del PP CGS variaron respecto al periodo anterior, recuperándose el trabajo con los estados. En el periodo anterior, dadas las restricciones fiscales de los entes subnacionales, el BID había reactivado el trabajo con IF públicas: 4 grandes operaciones con IF públicas nacionales representaron 53% del monto aprobado de préstamos CGS. En contraste, en este periodo, 7 INV más pequeños con 3 IF públicas representaron solo 26% de las aprobaciones CGS. Las aprobaciones con estados aumentaron del 29% al 40% del PP CGS entre periodos (ver Anexo, capítulo V), incluyendo vía la aprobación de 21 INV bajo CCLIP. Por su parte, las aprobaciones con entes municipales disminuyeron, representando 14% del PP CGS en el periodo anterior y 10% en este periodo.

Recuadro 4.1. Líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP)

El PP incluyó 39 INV bajo 9 CCLIP que promovieron cierta estandarización y un abordaje multisectorial: 5 CCLIP aprobadas antes del periodo tenían más de US\$2.200 millones de espacio para nuevas aprobaciones (pero solo 19% de este se usó a diciembre 2022); y 4 CCLIP por US\$4.900 millones aprobadas en el periodo para desarrollo rural (BR-O0008), modernización del gasto social (BR-O0009), transformación digital (BR-O0010) y seguridad ciudadana (BR-O0011) (que se usó en un 25% en 14 INV).

La CCLIP PROFISCO —iniciada en 2008— es la más extendida. Con PROFISCO se asistió a 22 de los 26 estados del país, al Distrito y al Gobierno Federal en la modernización de su gestión fiscal. En 2017 se aprobó PROFISCO II, una segunda CCLIP por hasta \$900 millones. Los préstamos PROFISCO II representaron más de un tercio del número de INV con entidades subnacionales aprobados en

cooperantes (BR-L1554/2020), y dos INV cofinanciados con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para seguridad hídrica y desarrollo productivo (BR-L1542/2022 y BR-L1608/2022). Otro proyecto que incluía cofinanciamiento con la Agencia Francesa de Desarrollo fue cancelado en 2019 por restricciones financieras del municipio de Manaus (BR-L1431).

2019-2022. Además, por su foco en la mejora fiscal, PROFISCO le permitió al BID trabajar con entidades subnacionales con perfiles de crédito más bajos, pero con mayores necesidades. El Tesoro Nacional califica a los entes solicitantes de la garantía soberana como A, B, C y D de acuerdo con un sistema de capacidad de pago (CAPAG). Normalmente, solo entidades con CAPAG A o B pueden obtener su garantía, pero los proyectos cuyo objetivo sea la mejora de la gestión fiscal están exentos de este requisito.

- 4.4 Durante buena parte del periodo bajo revisión, los efectos de la pandemia condicionaron el acceso de las contrapartes subnacionales al financiamiento del BID. La pandemia generó cambios legales y regulatorios —algunos transitorios— que impactaron la operación del Grupo BID en Brasil³³. A su vez, el Tesoro Nacional modificó el uso de la metodología de evaluación de la CAPAG de gobiernos subnacionales, afectando su acceso al crédito garantizado por el Gobierno Federal. El análisis de CAPAG evalúa la situación fiscal de los estados y municipios para determinar su elegibilidad para obtener préstamos con garantía soberana del Gobierno Federal, dividiéndolos en cuatro categorías (generalmente solo los ubicados en las dos mejores pueden acceder a garantías). La metodología sufrió un periodo de revisión desde 2021, durante el cual se suspendió la evaluación de nuevos postulantes, en parte para contrarrestar los efectos de las mejoras transitorias del CAPAG, fruto del incremento generalizado de transferencias federales durante la pandemia.
- 4.5 Trabajando a nivel del gobierno federal, el BID utilizó recursos no reembolsables, mayormente para desarrollar nuevas líneas de trabajo. Las cooperaciones técnicas no reembolsables (TCP) equivalieron a un 0,8% del programa CGS, casi el triple que en otros países A del BID. Las TCP de *apoyo al cliente* representaron el 92% del monto total de TCP, la mayor proporción entre todos los países prestatarios del BID. El 80% de ellas fueron ejecutadas por el mismo BID, buscando desarrollar líneas de trabajo, incluyendo nuevas CCLIP³⁴. En contraste, el *apoyo operativo* vía TCP fue escaso (solo a 4% de las operaciones vigentes). Además, el BID desplegó una amplia agenda de conocimiento con recursos presupuestarios (ver Recuadro 4.2).

33 En 2020, entes subnacionales interpusieron un amparo constitucional para suspender el pago de sus deudas (incluyendo con los bancos multilaterales). La Suprema Corte Federal concedió dicha moratoria de forma temporal, lo cual fue luego legislado por el Congreso en mayo de 2020 (Ley Complementaria 173/2020). Otras leyes, incluyendo la Ley Complementaria 194/2022, bajaron la tasa del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), afectando esta importante fuente de recursos estatales.

34 El número de TCP aprobadas con foco en el gobierno federal se incrementó 2,5 veces respecto a 2015-2018, mientras que las subnacionales permanecieron constantes en 20 TCP por periodo (ver Anexo, capítulo V). La mayoría de las TCP apoyó el área de competitividad, y particularmente el OE3 (infraestructura).

Recuadro 4.2. La agenda de conocimiento del BID en Brasil

El BID ejecutó una amplia agenda de conocimiento durante el periodo. En colaboración con el sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación (KIC) del BID, la oficina de país facilitó la producción y disseminación de unos 120 productos de conocimiento alrededor de siete prioridades: i) Reducir obstáculos para la creación de empresas productivas; ii) Fortalecer habilidades para el mercado laboral; iii) Revisar la política de protección social; iv) Mejorar la eficiencia del gasto social; v) Apoyar la transformación digital de la economía; vi) Promover acciones contra el cambio climático y a favor del desarrollo de la Amazonía; y vii) Promover la diversidad y la igualdad de género. Asimismo, se trabajó en la difusión de este conocimiento a través de diversos canales, incluyendo el blog *Ideação* (que, de acuerdo con la Administración del BID, superó los 130 mil accesos en 2022), el Boletín BID Brasil (enviado periódicamente a más de 1.500 subscriptores).

Esta agenda de conocimiento se percibió como un rasgo diferencial del BID que buscaba responder a prioridades del gobierno, sobre todo a nivel federal. Representantes del Gobierno coincidieron en destacar la agenda de conocimiento como un rasgo diferenciador del BID en comparación con otros multilaterales, sobre todo porque no se ató únicamente a proyectos específicos de la cartera vigente. La oficina de país organizó la agenda del conocimiento alrededor de las siete prioridades mencionadas anteriormente, respondiendo a intereses específicos del Gobierno, sobre todo de su contraparte a nivel federal. La agenda resultó en diálogos técnicos, estudios de casos, metodologías y, en algunos casos, seguimiento vía cooperación técnica.

A pesar de su importancia, la agenda de conocimiento presenta desafíos de gestión. Por un lado, la agenda de conocimiento no siempre estuvo conectada con los objetivos planteados en la EBP. Por otro lado, aun si la oficina de país en Brasil recopila la información sobre los productos de conocimiento, el BID no cuenta con un sistema corporativo que permita registrar y analizar este tipo de productos. No se cuenta con información sistemática sobre su número, costo, propósito o resultados, ni su posible contribución a los objetivos de las EBP. Finalmente, esta falta de información limita la posibilidad de compartir el conocimiento generado dentro de cada país, entre países y dentro del BID. Estos desafíos son consistentes con hallazgos anteriores de OVE respecto a la gestión del conocimiento en el BID (ver Revisión de la Generación y Difusión de Conocimientos en el BID, documento [RE-517-2](#)).

Fuente: OVE, con base en datos proporcionados por la Administración y entrevistas.

- 4.6 En un mercado altamente competitivo, BID Invest logró duplicar sus aprobaciones respecto al periodo anterior. El 60% del monto total SGS correspondió a préstamos *senior*, donde más de la mitad fueron en moneda local. Respecto al periodo anterior, el fondeo vía IF más que se duplicó, el apoyo al segmento corporativo casi se duplicó y a infraestructura creció 32% (ver Anexo, capítulo V). Además, Brasil fue el país con mayor volumen bajo el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), totalizando aprobaciones por US\$1.777 millones (que triplicaron las del periodo anterior) con 5 IF³⁵. En menor medida, BID Invest utilizó garantías (1,6% del PP SGS), equity (1,2%) y *blended finance* para generar incentivos basados en resultados de inclusión

³⁵ Cuatro clientes adicionales tenían líneas TFFP vigentes, pero no las utilizaron durante el periodo.

y diversidad³⁶. Finalmente, aunque no logró concretarse a la fecha, BID Invest trabajó en coordinación con el BID para colocar financiamiento privado respaldado por la garantía soberana en un proyecto de interés público, lo que ha generado interés del Gobierno en el mecanismo.

- 4.7 A su vez, el Grupo BID —aprovechando sinergias entre BID Invest y el BID— promovió el acceso a recursos adicionales mediante un apoyo a emisiones de bonos y la movilización de fondos de terceros. BID Invest respaldó seis instrumentos temáticos³⁷ de instituciones financieras y fondos de inversión, incluyendo el primer bono social y la primera institución brasileña en emitir un bono sostenible. Estos buscaron aumentar el acceso a financiamiento para proyectos con impactos ambientales y sociales, e incentivar a otras entidades a replicar su uso (documento [CII/PR-853-3](#)). Además, las operaciones SGS del PP incluyeron movilización de fondos de terceros por US\$3.682 millones³⁸: a través de Préstamos B por US\$2.370 millones, el uso de seguros crediticios (protección de crédito sin fondos) por US\$655 millones y fondos bajo administración por US\$337 millones³⁹. Por su parte, el BID también atrajo recursos de terceros a través de cuatro donaciones de inversión (IGR) enfocadas en cambio climático⁴⁰ y trabajó activamente con la banca pública para generar los marcos de referencia que permitieron la emisión de los bonos temáticos respaldados por BID Invest.
- 4.8 El Grupo BID también apoyó al país mediante otras modalidades no incluidas en el PP. Los clientes resaltaron el apoyo y seguimiento cercano por parte de los especialistas del Grupo BID. La Representación en Brasil (CBR) —en Brasilia y São Paulo— es una de las más grandes del Grupo BID, con especialistas residentes en prácticamente todos los sectores y fuerte apoyo de profesionales de la Sede⁴¹. Además de las TCP incluidas en el PP, el BID aprobó una operación bajo la modalidad de servicios remunerados de

36 Estos proyectos en energía y con IF incluyeron fondos de UK SIP, C2F y de CTF para promover metas de inclusión y diversidad (12092-02/2020, 12092-03/2020, 13473-01/2022, 11488-03/2019).

37 Las operaciones fueron 13484-01, 11488-04, 13113-01, 12979-01, 12976-01, 12236-01, 12313-01.

38 Tres grandes operaciones (11984-02, 12710-01, BR-L1404) con empresas productoras de celulosa representaron el 44% del total de los fondos movilizados.

39 Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe (83% del monto), Fondo Climático de Canadá para el Sector Privado en las Américas (C2F, 7%), Fondo para Tecnologías Limpias (CTF, 5%), Programa de Infraestructura Sostenible del Reino Unido (SIP, 3%), y China-CII Inversiones de Capital PYME (PRC, 2%).

40 Tres de ellas (heredadas, con 88% de sus montos por desembolsar) utilizaron el Fondo Global del Medioambiente (GEF), y la restante (aprobada en el periodo) el Fondo para Tecnologías Limpias (CTF).

41 En 2019-2022, Brasil tuvo la mayor cantidad de misiones, seguido por Argentina, Panamá y Colombia.

asesoría (FFS)⁴². Por su parte, BID Invest hizo fuerte uso de servicios de asesoría de apoyo al cliente, investigación y difusión (US\$2,0 millones en 24 asesorías) y para apoyo operativo (US\$1,5 millones en 20 asesorías). Un 41% de las operaciones SGS aprobadas en el periodo tuvo acompañamiento de asesoría no reembolsable que en promedio equivalió al 0,07% del monto de estas transacciones.

B. Alineación del PP con los objetivos e integración de temas transversales

4.9 El PP se alineó fuertemente con 4 de los 13 OE de la EBP. El Cuadro 4.1 (y en más detalle el en el Anexo, capítulo VII) describen la alineación del PP con los objetivos. OVE valoró como “fuerte” la alineación del PP con 4 de los OE y “débil” con 9⁴³. En todas las áreas prioritarias el PP tuvo alineación débil con al menos uno de los OE. Finalmente, solo una parte mínima del PP (4 operaciones no reembolsables por US\$29 millones) no se alineó con ningún OE.

Cuadro 4.1. Alineación del programa por objetivo de la EBP 2019-2022

OE Fuerte Débil	RE ● Fuerte ● Débil ● Sin cobertura	Portafolio heredado			Aprobaciones 2019-2022			Total	
		CGS	SGS	NR ^a	CGS	SGS	NR ^a		
Competitividad: Perfeccionar el clima de negocios y reducir las brechas de infraestructura sostenible para mejorar la competitividad									
OE1. Promover la mejora de la competitividad de la economía	●	#	76	25	38	43	37	69	288
		US\$M	6.074	325	79	4.235	4.415	44	15.173
OE2. Aumentar el protagonismo del sector privado, a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial	●●●●●	#	13	13	8	18	18	12	82
		US\$M	1.471	60	3	2.016	2.693	11	6.255
OE3. Reducir las brechas de infraestructura	●●●●●	#	37	10	17	13	18	24	119
		US\$M	3.429	254	12	1.241	1.826	14	6.776
Integración: Impulsar la integración internacional y nacional para incrementar la capacidad productiva									
OE4. Promover la apertura comercial	●●●	#	10	3	1	10	9	3	36
		US\$M	667	-	-	561	2.140	1	3.369
OE5. Integrar las regiones menos desarrolladas	●●	#	23	5	9	15		6	58
		US\$M	1.141	74	62	992		12	2.280

42 La FFS apoyó la estructuración de proyectos APP de carreteras. El BID también aprobó una iniciativa regional que incluye a Brasil para el desarrollo sostenible de la Amazonía (documento [GN-3036-4](#)).

43 La alineación fue “fuerte” cuando el PP tuvo suficiente cobertura (se desplegaron operaciones relevantes para todos los RE del OE) y factibilidad (se podrían lograr avances en todos los RE del OE si estas operaciones se implementaran conforme a su diseño). En contraste, la alineación fue “débil” cuando el PP presentó alguna debilidad de cobertura o factibilidad en al menos uno de los RE del OE. La categoría “sin cobertura” aplica cuando el PP no desplegó operaciones relevantes para ninguno de los RE del OE.

OE Fuerte Débil	RE ● Fuerte ● Débil ● Sin cobertura	Portafolio heredado			Aprobaciones 2019-2022			Total	
		CGS	SGS	NR ^a	CGS	SGS	NR ^a		
Fiscal: Construir un sector público más efectivo que promueva la sostenibilidad fiscal									
OE6. Reformar la estructura del gasto público	● ● ●	#	12		2	10		6	30
		US\$M	415		1	619		3	1.038
OE7. Perfeccionar el sistema público de inversión	●	#	4		1	4		3	12
		US\$M	164		1	197		2	365
OE8. Usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, <i>accountability</i> y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas	●	#	18		5	18		14	55
		US\$M	762		2	1.064		13	1.841
Social: Reducir la desigualdad social y de oportunidades a través del aumento de la eficiencia de las políticas públicas									
OE9. Construir un gobierno más efectivo	●	#	9		6	7		13	35
		US\$M	489		1	304		4	798
OE10. Mejorar la gestión, y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de Educación y Salud	● ● ● ●	#	14		7	9	4	12	46
		US\$M	766		1	1.521	216	4	2.507
OE11. Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos	● ●	#	7		1	5		6	19
		US\$M	301			313		1	615
OE12. Mejorar la eficiencia del sistema público de empleo	●	#	1		2	1		3	7
		US\$M	32			100		1	133
OE13. Implementar políticas eficientes para aumentar el acceso a la vivienda	●	#	10			1		3	14
		US\$M	278			70		1	349
Total^{b, c, d}		#	79	25	49	47	39	93	332
		US\$M	6.269	359	109	5.247	4.461	60	16.507

Fuente: OVE, con datos del BID, 2022; BID Invest, 2016a, 2023.

Notas: a NR incluye todas las operaciones no reembolsables (TCP e IGR). b Incluye operaciones heredadas SGS con XSR durante el periodo, aunque no tuvieran desembolsos. c Incluye repetición de operaciones en aquellos casos en que estas estuvieran alineadas con más de un OE, (en el total general se eliminan estas duplicaciones). d No incluye las operaciones de servicios de asesoría de BID Invest.

4.10 Las debilidades de alineación del PP se debieron a su baja factibilidad de contribución a más de un tercio de los RE de la EBP. El PP cubrió casi todos los RE (31 de los 32), pero tuvo baja factibilidad de contribuir a 11 de ellos por dos razones: foco y alcance. Las debilidades de *foco* se dieron cuando el PP solo podía contribuir indirectamente a través de operaciones que perseguían otros objetivos (OE6); cuando el PP solo podía contribuir en forma incompleta a objetivos amplios que hubieran requerido el avance de todos sus elementos en forma concurrente⁴⁴ (OE1, OE2, OE9); o cuando el PP no sustentaba la lógica de intervención anticipada en la EBP, ya que se alineaba con el OE, pero no con los RE a través de los cuales se esperaba contribuir

⁴⁴ Competitividad, clima de negocios y efectividad del gobierno se componen de múltiples dimensiones interdependientes que deben avanzarse en forma concurrente para poder materializar el objetivo final. En algunos casos los Indicadores de Progreso (IP) asociados a estos objetivos se componen de factores que suman sus diferentes dimensiones, lo que podría sugerir que mejoras parciales en algunas de ellas serían suficientes. Sin embargo, los IP no determinan el objetivo, que sí requiere mejoras concurrentes.

a este⁴⁵. Las debilidades de alcance se dieron cuando el PP tuvo una escala limitada respecto a la ambición del objetivo (OE3, OE4, OE6, OE10, OE13); o cuando el alcance geográfico del PP fue reducido o inadecuadamente distribuido respecto a lo que habría sido necesario para poder contribuir a la mayoría de los objetivos de la EBP, que habían sido formulados a nivel nacional (todos menos el OE5, ver Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Distribución regional del PP

Dos de las cinco regiones del país —Nordeste y Norte— tienen las mayores brechas de desarrollo, que deberían cerrarse para lograr los avances esperados en objetivos de alcance nacional. En 2020, la región Nordeste tenía 27% de la población y 14% del PIB nacional, y la Norte 9% de la población y 6% del PIB nacional. El PP CGS enfocó 15% del total de sus operaciones en la región Nordeste y 8% en la Norte. Esto estuvo en línea con su participación en el PIB nacional, pero no con las necesidades de su población (especialmente en el Nordeste). Por su parte, el PP SGS enfocó solo 6% de sus operaciones en la región Nordeste y ninguna en la región Norte, lo que contrastó con sus mayores necesidades. Un 39% del monto del PP CGS tuvo un foco nacional (o no poseía una localización predefinida), 22% en la región Sudeste, 17% Nordeste, 13% Sur, 5% Norte y 3% Centro-Oeste. En comparación, el 55% del PP SGS (excluyendo TCP) tuvo un foco nacional, 30% Sudeste, 10% Nordeste, y 5% Sur.

4.11 Hubo brechas en la integración al PP de los temas transversales de la EBP (ver Anexo, capítulo VIII). Sin definir en qué forma, se esperaba que tres temas transversales se integrasen al PP⁴⁶: (i) sostenibilidad ambiental y cambio climático, (ii) género y diversidad, e (iii) innovación y transformación digital. Estos se integraron respectivamente al 53%, 40% y 32% de las operaciones del PP, pero hubo brechas de oportunidad en su integración. Por ejemplo, solo 32% de las operaciones alineadas con el OE2 de *aumentar el protagonismo del sector privado* o 54% de las del OE10 de *mejorar la educación y salud* incluyeron una perspectiva de género y diversidad; y solo 29% de las de OE7 relacionado con *perfeccionar el sistema público de inversión* incorporó una perspectiva de sostenibilidad ambiental y cambio climático. A su vez, el tema de innovación y transformación digital se incluyó en solo 23% de las operaciones alineadas con el OE2 (sector privado) y en 41% de las operaciones alineadas con el OE10 (salud y educación). Entre las razones que dificultaron la integración de los temas transversales a las operaciones se destacan la falta de un diagnóstico sobre su relevancia, así como la carencia de actividades o indicadores específicos.

45 Un 5% de las operaciones del PP (8% del monto) estaban únicamente alineadas con OE de la EBP, pero no con sus RE. La mayor fue un apoyo de emergencia por COVID (BR-L1554/2020) alineada al OE10, y un INV de apoyo fiscal a municipios (BR-L1377/2014) alineado al OE8. El resto fueron en su mayoría TCP.

46 Para esta revisión, se considera que un tema transversal se ha integrado a una operación del PP si se ha considerado en uno o más de los siguientes elementos de su diseño: (i) diagnóstico, (ii) objetivos generales o específicos, (iii) actividades propuestas, o (IV) indicadores de la matriz de resultados.

4.12 Aunque no era un objetivo de la EBP, el PP apoyó la respuesta a la pandemia con 58 operaciones por US\$4.100 millones. El BID apoyó la respuesta del país a la pandemia con 35 operaciones CGS por US\$2.753 millones (24% del PP, Recuadro 4.4): 5 diseñadas bajo los prototipos que el BID había desarrollado como parte de su respuesta institucional (que daban cuenta del 67% del monto total de la respuesta CGS, pero dos de las cinco no lograron aprobación legislativa), otras 25 que incluían elementos de respuesta a la pandemia y 5 aprobadas anteriormente que reorientaron recursos para atender la crisis. En 2020 y 2021, BID Invest otorgó 23 préstamos a largo plazo por US\$1.317 millones para reducir el impacto en el sector privado e intensificó su apoyo a la liquidez del comercio exterior con US\$1.153 millones (esos 2 años concentraron dos tercios del TFFP).

Recuadro 4.4. Apoyo del Grupo BID a la respuesta al COVID-19

La EBP fue suficientemente amplia como para enmarcar la respuesta del BID, que incluyó la aprobación rápida de operaciones prototipo y la adaptación del portafolio activo. El BID aprobó cinco operaciones prototipo de rápido procesamiento. Entre ellas se destaca un INV por US\$1.000 millones (BR-L1554/2020) para apoyar el salario mínimo y los niveles de empleo a través de transferencias sociales, el cual también contó con financiamiento paralelo de otras entidades de desarrollo por US\$2.900 millones (BM, NDB, CAF, KFW y AFD). Otras cuatro operaciones prototipo por US\$1.030 millones apoyaban la productividad y el empleo mediante financiamiento a MIPYME a través de IF públicas (dos de ellas aún no lograron aprobación legislativa). Además, se redireccionaron recursos de cinco operaciones activas por US\$659 millones (cuatro INV y una TCP) aprobadas antes de la pandemia para atender la crisis (sin reformulación) y se aprobaron 25 operaciones (tres INV y 22 TCP) que incluyeron componentes o productos de respuesta a la crisis, no obstante, lo cual mantuvieron su alineación con uno o más objetivos de la EBP. Según datos de entrevistas, la Administración del BID habría mantenido un diálogo cercano con las autoridades y las unidades ejecutoras que motivó ajustes en la programación y revisiones de la cartera, permitiendo por ejemplo la autorización de extensiones de plazo a 19 operaciones en 2020.

Esta respuesta mitigó los impactos de la pandemia en la población más vulnerable, principalmente a través de transferencias sociales. A la fecha, solo el prototipo de transferencias sociales (BR-L1554/2020) cuenta con PCR validado por OVE. La operación logró que cerca de 1,1 millones de personas recibieran apoyo de emergencia en el marco del programa Bolsa Familia y que cerca de 460.000 beneficiarios directos del programa recibieran transferencias regulares. El proyecto también apoyó en la preservación de empleos mediante transferencias de ingreso a cerca de un millón de empleados de empresas, como parte del Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (PEMEI). Otra de las operaciones prototipo (BR-L1559/2020) reportó haber apoyado la sobrevivencia de las MIPYME como generadoras de empleo, respecto a lo que habría ocurrido en ausencia de apoyo. Otras operaciones que redirigieron recursos para atender la emergencia permitieron el equipamiento de 52 unidades médicas básicas en la región metropolitana de Salvador (BR-L1389/2014), la adquisición de pruebas rápidas y de 209 equipos de protección individual, y equiparon a 67 unidades de salud con respiradores (BR-L1408/2016).

BID Invest también apoyó proyectos clave de atención de salud y suministró liquidez de corto plazo para el comercio internacional. Los US\$1.317 millones aprobados por BID Invest durante 2020 y 2021 incluyeron proyectos de alto

impacto social como el financiamiento al Hospital Albert Einstein por US\$38 millones para apoyar su respuesta al COVID-19 con la adquisición de camas de cuidados intensivos y ampliación de capacidad de atención de pacientes. A fines de 2022, BID Invest aprobó US\$100 millones para ampliar la capacidad de producción de vacunas del Instituto Butantan, una entidad pública líder en biotecnología. Durante la pandemia, BID Invest más que duplicó su apoyo a través del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP). Finalmente, en un contexto en el que el mercado limitó el crédito a largo plazo, BID Invest apoyó proyectos de larga maduración como la construcción de la mayor planta de pasta celulósica disolvente del mundo en Minas Gerais, dos nuevos parques solares (en Bahía y en Minas Gerais) y la implementación de plantas de tratamiento de agua en el estado de São Paulo.

Fuente: OVE, con base en datos del Grupo BID y entrevistas a contrapartes.



05

Implementación y resultados

A. Implementación del programa

- 5.1 El programa enfrentó fuertes desafíos de previsibilidad. El 56% de los INV y el 100% de los PBL anticipados en los ejercicios de programación anuales no fueron aprobados posteriormente⁴⁷. Esto se compara desfavorablemente con las tasas reportadas por OVE en otros países (entre el 20% y el 40%). El 75% de las operaciones SGS identificadas preliminarmente en la programación no fueron aprobadas. En contraste, las pocas TCP anticipadas (unas 7 por año) en general se aprobaron, pero la gran mayoría de las TCP aprobadas (unas 20 más al año) no habían sido programadas. Las operaciones no concretadas restaron el apoyo esperado a un tercio de los OE⁴⁸. Las causas de la baja previsibilidad incluyeron la adaptación del apoyo del Grupo BID en respuesta a la pandemia, la decisión del Gobierno Federal de pausar el otorgamiento de garantías para gobiernos subnacionales y la volatilidad de la demanda del sector privado, tanto por su acceso a fuentes alternativas de fondeo, como por riesgos en sus mercados.
- 5.2 Gracias a una activa gestión de la cartera, solo un 8% del monto del PP aprobado fue cancelado; no obstante, esto afectó desproporcionadamente el apoyo a algunos objetivos. Los objetivos más afectados fueron *reformular la estructura del gasto público* (OE6) y *reducir las brechas de infraestructura* (OE3), con 11% cancelado cada uno; seguidos por *mejorar la competitividad de la economía* (OE2, con 8% cancelado) (ver Anexo, capítulo IX, Cuadro I.9.4). Las razones para estas cancelaciones incluyeron demoras en la aprobación legislativa, bajas tasas de ejecución, interés del Gobierno por reducir el alcance original de operaciones o cambios normativos que alteraron su lógica, así como el esfuerzo del Banco por gestionar activamente la cartera. De hecho, Brasil se destacó por ser uno de los primeros países en los que el BID instituyó criterios objetivos para conceder extensiones de plazo de ejecución⁴⁹. Esto también redujo la proporción de proyectos en “alerta” o “problema” (ver Anexo, capítulo IX, Gráfico I.9.1).

47 En línea con las directrices vigentes, cada noviembre el Grupo BID preparó un CPD buscando anticipar las operaciones a aprobarse el próximo año calendario (ver Anexo, capítulo IX para un análisis de los CPD del periodo). En Brasil, el BID también tuvo una Programación Multianual para facilitar el dialogo con el país.

48 Los OE más afectados por montos no aprobados fueron el OE2 de *ambiente empresarial*; el OE6 de *calidad del gasto*; el OE10 de educación (US\$220 millones para formación laboral); y el OE11 de *seguridad ciudadana* (US\$200 millones en un programa federal —PROSEG Federativo— y US\$100 millones para prevención de violencia en un estado —iba a ser el inicio de la CCLIP PROMOJUD).

49 En coordinación con la contraparte nacional, desde el periodo estratégico anterior, el BID concedía extensiones de plazo solo si las operaciones tenían: (i) calificación satisfactoria en su último PMR, (ii) el plazo total no excedía 150% del original, y (iii) en el caso de ser proyectos en “alerta” o “problema” se procedía a la cancelación del excedente de recursos de forma de hacer probable la ejecución de los fondos remanentes en el plazo adicional concedido.

5.3 Los desembolsos CGS fueron menores que los del periodo anterior y que el marco de financiamiento esperado en la EBP, mientras que los SGS casi se duplicaron respecto al periodo anterior. Los desembolsos del BID durante 2019-2022 ascendieron a US\$5.032 millones (Gráfico 5.1), por debajo de los US\$7.000 millones estimados por la EBP y representando una disminución de 23% respecto al periodo anterior. Esto fue así aun con el impulso de la pandemia, que elevó los desembolsos en 2020-2021 respecto a 2019⁵⁰. En contraste, los desembolsos y emisiones de garantías de BID Invest totalizaron US\$3.726 millones en 2019-2022 (Gráfico 5.2), 83% más que en el periodo anterior. El financiamiento de corto plazo vía el TFFP tuvo un papel clave, siendo 50% de los desembolsos SGS totales (vs. 38% en el periodo anterior)⁵¹. Los desembolsos no TFFP también aumentaron 45% respecto al periodo anterior.

Gráfico 5.1 (izq.)

Desembolsos de préstamos CGS

Fuente: OVE, con datos del BID, 2023.

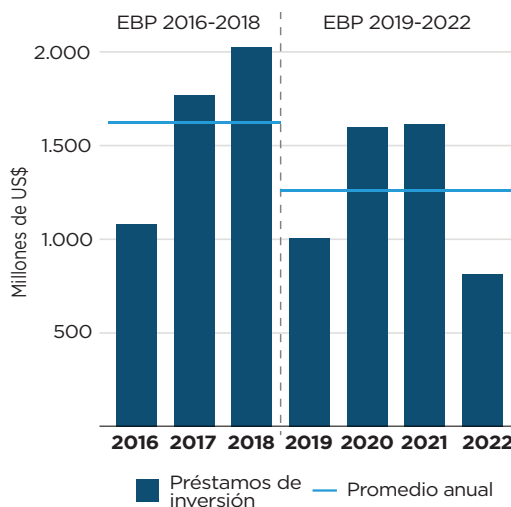
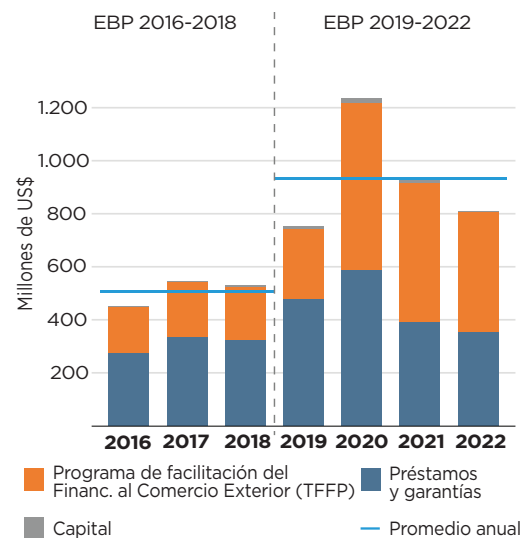


Gráfico 5.2 (Dcha.)

Desembolsos y garantías SGS

Fuente: OVE, con datos de BID Invest, 2023.



Nota: Los desembolsos CGS solo están validados por el Departamento de Finanzas a partir de 2017.

5.4 Los tiempos de preparación de INV fueron similares a los comparadores, pero la ejecución fue más lenta, en parte debido al complejo proceso de aprobación legislativa. El INV promedio en Brasil en 2019-2022 tardó 14,4 meses en prepararse; esto representó una mejora respecto al periodo anterior, aunque sigue siendo algo mayor al promedio de los países de CSC (13,1 meses) y del BID (13,6 meses) (ver Anexo, capítulo IX, Cuadro I.9.2). El INV promedio demoró 14,5 meses desde su aprobación por el BID a su firma por el país, casi el doble que el grupo de países del BID que requieren aprobación legislativa (7,7 meses

50 En parte, este aumento se debió a un INV (BR-L1554/2020) para transferencias monetarias a población vulnerable que desembolsó US\$1.000 millones (62% de los desembolsos CGS totales de 2021).

51 La mayor parte se debió a tres líneas TFFP que representaron 45% de los desembolsos y emisiones de garantías SGS totales del periodo.

en promedio)⁵²; Brasil tiene un proceso de autorización de endeudamiento soberano que involucra a más de 15 instituciones (del poder ejecutivo y legislativo). Lograda la firma, los INV en Brasil fueron algo más rápidos que sus comparadores en alcanzar elegibilidad para desembolsos. Finalmente, más del 80% de los INV terminados tuvieron extensiones, que promediaron un 50% del plazo original.

- 5.5 Los gastos aumentaron, particularmente los de preparación, pero por la mayor escala de los INV en Brasil continuaron siendo menores que los de los comparadores. Respecto al periodo anterior, los gastos de preparación de los INV casi se duplicaron, de US\$1.680 a US\$2.394 por millón aprobado⁵³. Los gastos de ejecución aumentaron solo ligeramente, de US\$4.101 a US\$4.277 por millón desembolsado (ver Anexo, capítulo IX, Gráfico I.9.2). Aun así, estos gastos son menores que sus comparadores: los gastos de preparación por millón aprobado de INV para Brasil representaron 83% del promedio de CSC y 40% del promedio del BID, y los gastos de ejecución por millón desembolsado 48% y 20% respectivamente.
- 5.6 En cuanto a las cinco recomendaciones formuladas en la CPE anterior, todas continúan siendo relevantes (ver Anexo, capítulo IV). La CPE instaba a definir un modelo de negocios diferenciado por tipo de prestatario (recomendación 1). La EBP 2019-2022 propuso encarar un trabajo diferenciado por tipo de prestatario, pero no logró redefinir el modelo de negocios. La CPE llamaba a mejorar la ejecución de los proyectos (recomendación 2). El BID continuó acciones similares a las que venía haciendo en el periodo anterior (revisiones de cartera bianuales, capacitación de las unidades ejecutoras con baja capacidad institucional, entre otras), pero las operaciones continuaron sufriendo retos análogos a los identificados en la CPE anterior⁵⁴. OVE no encontró diferencias sustanciales en el uso de instrumentos respecto al periodo anterior (recomendación 3). A pesar de algunas sinergias operativas entre el BID y el BID Invest, no se definieron lineamientos de coordinación, ni para determinar en qué casos se justificaba financiamiento CGS y SGS (recomendación 4).

52 El proceso afectó a todos los INV, pero los tiempos variaron por tipo de ejecutor: demoró 12 meses en promedio para ejecutores estatales, 13,5 meses para federales, 15,7 meses para municipales y 17,3 meses para IF públicas. Los prototipos aprobados en respuesta a la pandemia tuvieron una aprobación algo más rápida (10,1 meses en promedio), aunque 2 aún no han completado este proceso.

53 En Brasil, el monto promedio de los INV aprobados en 2019-2022 fue 22% menor al del periodo anterior.

54 Para cada tipo de prestatario (gobierno federal, estados, municipios, sector privado y entidades financieras públicas), la recomendación llamaba a redefinir aspectos 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; (v) factores de éxito en el trabajo con cada prestatario que puedan ser replicados; y (vi) como se articularán actividades que requieran la participación de otros prestatarios.

Hubo avances sustanciales en enfatizar los aspectos de control y calidad del gasto a nivel subnacional (recomendación 5) con la adopción de componentes para mejorar la calidad y el control del gasto público en la mitad de los INV del periodo, pero la restricción fiscal de los gobiernos subnacionales continuó siendo un serio desafío para la programación y la ejecución de la cartera.

- 5.7 Tanto el BID como BID Invest enfrentaron retos de ejecución por COVID-19, debilidades de sus contrapartes y dificultades en los procesos de adquisiciones. El 84% de los INV del BID y el 42% de las operaciones de BID Invest reportaron haber enfrentado al menos un problema de ejecución serio en el periodo (ver Anexo IX, Cuadro I.9.5)⁵⁵. Algunos factores fueron comunes entre el BID y BID Invest: la pandemia paralizó obras de infraestructura, actividades escolares y cadenas de suministro, afectando el apoyo a objetivos de infraestructura (OE3), educación y salud (OE10) y vivienda (OE13)⁵⁶. Al respecto, las contrapartes entrevistadas por OVE destacaron la rapidez de la respuesta del Grupo BID, el acompañamiento cercano de los especialistas y su flexibilidad (ampliación de plazos, búsqueda de soluciones ante nuevos desafíos y flexibilización de la elegibilidad para el financiamiento vía IF públicas). La baja capacidad de algunos ejecutores y clientes también afectó la implementación, principalmente en seguridad ciudadana (OE11) y vivienda (OE13); creando retos en las adquisiciones debido a brechas en su conocimiento de los procedimientos del Grupo BID y fallas en el diseño y ejecución de licitaciones. Otros retos fueron específicos a cada institución: el BID se vio afectado por retrasos en la aprobación legislativa de los INV y BID Invest por factores externos, como el deterioro económico postpandemia y el aumento en las tasas de interés internacionales.
- 5.8 Tres mecanismos principales buscaron agilizar la ejecución, pero a la fecha no hay evidencia de que hayan funcionado. El primero fue la continuación del uso de CCLIP, instrumento que desde su concepción buscaba acelerar la preparación y aprobación de INV. Sin embargo, en Brasil los INV bajo CCLIP han demorado 6 meses más en prepararse que el resto de los INV⁵⁷. El segundo fue volver a trabajar con 29 ejecutores que ya habían tenido proyectos con el BID, esperando que con la experiencia mejoraran la ejecución.

55 Este análisis se basa en la categorización de los problemas de ejecución reportados por los informes periódicos de monitoreo (PMR y ASR) y por los líderes de proyecto en una encuesta realizada por OVE.

56 Algunas obras se retrasaron por los confinamientos y las complicaciones logísticas con materiales (carreteras en São Paulo, logística en Paraná y sistemas de movilidad en tres estados). En educación, los cierres escolares detuvieron los proyectos de capacitación docente y evaluación educativa en dos municipios. En salud, las obras de dos hospitales se paralizaron temporalmente en Ceará y São Paulo.

57 Los INV bajo CCLIP demoraron en promedio 16 meses en prepararse, casi 6 meses más que otros INV.

Sin embargo, esto fue el caso solo para poco más de la mitad de ellos⁵⁸. El tercero fue utilizar un nuevo instrumento: el primer PBR para Brasil (BR-L1528/2018), una modalidad que en otros países había agilizado los tiempos. Sin embargo, la unidad ejecutora manifestó no haber tenido acceso oportuno a los recursos ni claridad sobre algunas características del instrumento que complicaron su ejecución⁵⁹. Dada la superposición del periodo bajo revisión con la pandemia, no fue posible determinar en qué medida esta influyó en la persistencia de retrasos, que incluyeron extensiones de procesos licitatorios, desafíos en la supervisión de obras y suspensión de procesos de reasentamiento.

- 5.9 El Banco avanzó respecto a sus compromisos de mejora y uso de los sistemas nacionales fiduciarios. Según lo planeado en la EBP, el BID continuó trabajando con los Tribunales de Cuentas a nivel nacional y subnacional para fortalecer y aumentar el uso de los sistemas de gestión financiera, contratación pública, auditoría externa y contabilidad, logrando avances a través de mesas de diálogo, memorandos de entendimiento, la elaboración de manuales y portales de tecnología. Además, el Banco apoyó en el desarrollo e implementación del marco legal para compras públicas con el Portal Nacional de Compras Públicas, lo que ha fomentado la colaboración y transparencia (ver Anexo, capítulo III, Cuadro I.3.2).

B. Contribución del programa a los objetivos

- 5.10 El PP tuvo baja contribución hacia 9 de los 13 OE, mayormente debido a cuatro factores: factibilidad, antigüedad, ejecución y evidencia. Primero, en promedio un 30% del PP que apoyaba cada objetivo consistía en operaciones con débil alineación, que desde su diseño tenían baja *factibilidad* de contribuir a ellos⁶⁰. Segundo, un 16% del PP aún no tenían la *antigüedad* suficiente para esperar resultados al cierre de esta ICPR. Tercero, 6% del PP no contribuyó aun cuando involucraba proyectos antiguos, porque estos estaban severamente rezagados en su *ejecución*. Cuarto, en promedio 25% del PP no reportó *evidencia* de avances

58 Según la clasificación de desempeño de los INV en los PMR: 16 ejecutores (55%) mejoraron con el tiempo (o se mantuvieron en “satisfactorio”), 8 (28%) empeoraron y 5 (17%) tuvieron resultados mixtos.

59 Los recursos del BID pasaron primero por el Tesoro Nacional, retrasando el acceso del ejecutor a ellos para avanzar la implementación. A su vez, el ejecutor interpretó que los desembolsos serían no contra la verificación de gastos, sino contra el logro de resultados (lo cual en teoría es la característica de los PBR). Sin embargo, al ser préstamos de inversión no están exentos de un control de gastos para fines de auditoría (documentos [RE-549](#) y [GN-2869-9](#)), agregándoles un reto operativo no anticipado.

60 Algunas de estas operaciones tuvieron alineación fuerte con al menos algún objetivo (debido a la posibilidad de alineación con múltiples objetivos), pero aun así casi 20% del PP tuvo una alineación débil con todos, evidenciando la débil conexión entre esta importante parte del PP y los objetivos de la EBP.

hacia los objetivos aun teniendo cierto grado de ejecución (ver Anexo, capítulo VII, Gráfico I.7.1). El restante 23% del PP no fue afectado por estos cuatro factores, pero para más de un tercio de este, la evidencia disponible a la fecha muestra una baja contribución. La contribución hacia cada OE de la EBP se resume en el resto de esta sección, y se detalla en el Anexo, capítulo VII junto con sus criterios de clasificación⁶¹.

Cuadro 5.1. Contribución del programa de país a los OE y RE

Objetivos estratégicos	Contribución	Resultados esperados
		● = Alta ● = Media ● = Baja ● = Sin información
OE1. Promover la mejora de la competitividad de la economía	Baja	●
OE2. Aumentar el protagonismo del sector privado a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial	Baja	●●●●●
OE3. Reducir las brechas de infraestructura	Media	●●●●●
OE4. Promover la apertura comercial	Baja	●●●
OE5. Integrar las regiones menos desarrolladas	Media	●●
OE6. Reformar la estructura del gasto público	Baja	●●●
OE7. Perfeccionar el sistema público de inversión	Baja	●
OE8. Usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, <i>accountability</i> y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas	Alta	●
OE9. Construir un gobierno más efectivo	Baja	●
OE10. Mejorar la gestión, y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud	Media	●●●●
OE11. Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos	Baja	●●
OE12. Mejorar la eficiencia del sistema público de empleo	Baja	●
OE13. Implementar políticas eficientes para aumentar el acceso a la vivienda	Baja	●

Fuente: OVE, con base en el análisis del Anexo capítulo VII.

5.11 El PP logró contribuciones altas o medias hacia 4 de los 13 OE, lo que se relacionó con cuatro factores: correspondencia, consistencia, experiencia y señalización. El PP logró mejores contribuciones cuando: (i) hubo *correspondencia* entre el alcance del objetivo y la dimensión del PP que lo apoyó (energías renovables, exportaciones, competitividad en las regiones, donde el objetivo fue más acotado, o en agua y saneamiento donde el PP fue significativo); (ii) hubo *consistencia* con políticas de Estado impulsadas a nivel federal (como en gestión fiscal o

61 La contribución se valora como “alta” cuando existe evidencia confiable de que el programa alineado logró avances hacia todos los RE del OE. Contribución “media” significa que existieron debilidades en (o falta de evidencia sobre) los avances hacia una parte de los RE del OE. En contribución “baja” hubo debilidades en (o en la evidencia sobre) los avances hacia la mayoría de los RE del OE.

salud⁶²); (iii) se fue ganando *experiencia* que permitió la mejora de las intervenciones con base en evidencia (como en gobierno digital⁶³); o (iv) el sello de calidad del Grupo BID brindó un efecto de *señalización* en proyectos complejos, que requerían la mitigación de riesgos ambientales, sociales o financieros (como en infraestructura o mercados de capitales).

OE1: Promover la mejora de la competitividad de la economía

5.12 El PP tuvo baja contribución hacia aumentar la competitividad (RE1.1) en gran parte por su baja factibilidad de avanzar este objetivo multidimensional. El avance del objetivo requería progreso coordinado en 12 dimensiones⁶⁴. El PP cubrió solo algunas de ellas, aun cuando el diagnóstico indicaba que atender las dimensiones no cubiertas, *e.g.*, instituciones, también era clave para mejorar la competitividad. El PP alineado tuvo contribuciones bajas, debido a su foco en solo algunas de las dimensiones de competitividad. La mayor parte de este PP se discute en los párrafos correspondientes a otros OE, dado que la EBP también fijó objetivos específicos en varias de las dimensiones de competitividad. Otras nueve operaciones se alinearon exclusivamente con el OE1 apoyando diferentes dimensiones de la competitividad, pero solo una reportó resultados relevantes: expandió el acceso a banda ancha fija para más de medio millón de hogares (un 0,07% de los hogares nacionales).

OE2: Aumentar el protagonismo del sector privado a través de la mejora de la calidad del ambiente empresarial

5.13 El PP tuvo baja contribución hacia *mejorar el clima de negocios* (RE2.1), así como a *simplificar los procesos de apertura y cierre de empresas* (RE2.2) debido a su baja factibilidad, antigüedad y desempeño. Hubo contribución media hacia simplificar el pago de impuestos (RE2.3). Para *mejorar el clima de negocios* (RE2.1), la EBP también requería progreso coordinado en múltiples dimensiones⁶⁵. El PP cubrió solo 3 de estas 10 dimensiones, con

62 El BID apoyó reformas que se fueron gestando por décadas. En línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000), el BID apoyó a casi todos los estados a través del Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE) iniciado en 1996, y las CCLIP PROFISCO (2008) y PROFISCO II (2017). En salud, se apoyó la consolidación del Sistema Único de Salud (SUS), creado por la constitución de 1988, y su consolidación bajo el modelo de Redes de Atención a la Salud (RAS).

63 En gobierno digital se crearon estándares de transformación e interoperabilidad para subnacionales.

64 El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, seleccionado por la EBP para medir el progreso de este objetivo, define 12 dimensiones requeridas para avanzar la competitividad: (1) instituciones, (2) infraestructura, (3) adopción de TIC, (4) estabilidad macroeconómica, (5) salud, (6) habilidades, (7) mercado de bienes, (8) mercado laboral, (9) mercado financiero, (10) tamaño del mercado, (11) dinamismo empresarial y (12) capacidad de innovación.

65 El Índice de Facilidad para Hacer Negocios, usado en la EBP para medir su progreso, tiene 10 dimensiones: (1) apertura de empresas; (2) permisos de construcción; (3) obtención de electricidad; (4) registro de propiedades; (5) acceso a crédito;

contribuciones bajas debido a una mezcla de bajo desempeño y operaciones recientes. Un INV (BR-L1176/2012) contribuyó al RE2.2, pero su ámbito se redujo a los *procesos de apertura de empresas* (no de cierre) en cuatro pequeñas ciudades de Ceará⁶⁶ (no a nivel nacional, como lo establecía el objetivo). En dos de ellas logró reducir el tiempo promedio de registro y formalización de empresas de 20 días a 8 días, mientras en las otras dos ciudades no se implementaron las acciones planeadas. De los 18 proyectos PROFISCO alineados, 3 han logrado integrar los sistemas y procesos estatales de registro de empresas a la Red Nacional para la Simplificación del Registro de Empresas. Sin embargo, no hay contribución verificable a este RE, y los proyectos restantes aún están en fase de implementación. En cuanto a *simplificar el pago de impuestos* (RE2.3), el PP desplegó 18 préstamos del programa PROFISCO en diferentes estados del país. Aunque todos incluían distintas intervenciones para simplificar el pago de impuestos, aún se encuentran en etapas tempranas de ejecución (promedio de 34% desembolsado, y la operación más avanzada tiene menos del 60% desembolsado). No obstante, cuatro proyectos ya han implementado sistemas de simplificación de obligaciones tributarias (los demás han reportado progresos operativos, pero aún no evidencia de avances hacia este objetivo).

- 5.14 El PP tuvo baja contribución a *aumentar la inversión privada en I+D* (RE2.4) con la cancelación parcial del único proyecto antiguo. Todos menos uno de los proyectos alineados con este RE son recientes, sin evidencia de contribución. Solo un INV (BR-L1490/2017) que apoyó a una IF pública nacional para promover inversiones de empresas privadas en proyectos científicos y tecnológicos maduró en el periodo. Tras una cancelación del 45% (casi US\$270 millones), sus resultados fueron mixtos: ligeras mejoras entre las empresas beneficiarias del programa —la tasa de inversión de las empresas beneficiarias del programa aumentó ligeramente (2,3% a 2,35%, cuando la meta era de 8%) y el porcentaje que invirtió en productos innovadores también se elevó levemente (de 54% a 56%, cuando la meta era 66%)—, pero hubo deterioro a nivel general —el portafolio de innovación de la institución financiera se contrajo en 8%.
- 5.15 Alrededor de un tercio de los recursos del PP apoyaron *aumentar el acceso a crédito en el sector privado* (RE2.5). El PP hacia este objetivo de alcance nacional contribuyó unos US\$6.000 millones (alrededor del 0,5% del crédito al sector privado en Brasil) en 15 operaciones del BID con bancos de desarrollo

(6) protección de inversionistas minoritarios; (7) pago de impuestos; (8) comercio transfronterizo; (9) cumplimiento de contratos; y (10) resolución de insolvencia.

66 Con una población acumulada de unos 320.000 habitantes (o un 0,14% de la población del país).

(nacionales y regionales) y 29 de BID Invest (mayormente a través de bancos). Estas fomentaban el acceso al crédito del sector privado (en especial PYME) para proyectos productivos y de comercio exterior. Solo alrededor de dos tercios de ellas (26 de las 44 operaciones) han reportado evidencia de resultados en el crecimiento de los portafolios relevantes: 9 los aumentaron cumpliendo sus metas; 9 los aumentaron, pero en un nivel menor que sus metas; y 8 no los aumentaron o incluso los disminuyeron.

- 5.16 La contribución a *reforzar el marco de las APP* (RE2.6) fue baja, debido a la cancelación de la principal operación de INV, la reciente ejecución de TCP y la dificultad de atribuir mejoras en el marco global para las APP a las operaciones específicas apoyadas. El único INV del PP alineado con este RE fue cancelado (BR-L1549/2021), por lo que el apoyo se brindó mediante TCP⁶⁷. Estas operaciones financiaron investigaciones en cooperación con actores estratégicos para las APP, como bancos nacionales y subnacionales de desarrollo, agencias de fomento, la entidad a cargo de APP del gobierno federal, gobiernos subnacionales y empresas públicas. A algunos de estos actores se les apoyó en la estructuración de proyectos específicos, mientras otros recibieron apoyo a su capacidad institucional y financiera para fomentar proyectos de APP. Sin embargo, no hay evidencia de que los apoyos a proyectos específicos hayan contribuido al objetivo general de *reforzar el marco de APP en el país*; y las TCP con un enfoque más general, como la que apoyaba la creación de una facilidad de garantías públicas para APP, aún no han logrado resultados.

OE3: Reducir las brechas de infraestructura

- 5.17 Más de un tercio de los recursos del PP apoyaron *mejorar la calidad de la infraestructura* (RE3.1), lográndose una contribución media. El PP incluyó operaciones para mejorar la calidad de la logística y el transporte, energías renovables, agua y saneamiento, cuya contribución se discute en los párrafos siguientes, dado que la EBP también fijó objetivos específicos en estos sectores. El PP compuesto por estas operaciones tuvo una contribución media, con avances a nivel regional que sumaron una cobertura nacional importante⁶⁸. Otro 4% del PP, que también apoyaba la infraestructura (e.g., energía no renovable, desarrollo urbano), pero no en los sectores específicos anteriores, tuvo contribución media.

67 Brasil también recibió apoyo para la estructuración de proyectos de APP a través de cinco TCP regionales. En línea con el Protocolo de Productos País de OVE (documento RE-348-8, párrafo 1.14), estas no forman parte del programa de país analizado en la ICPR; y además sus matrices de resultados no cuentan con indicadores desagregados por país como para poder verificar los avances en Brasil.

68 Hubo proyectos con contribuciones medias o altas en estados que en conjunto albergan tres cuartos de la población de Brasil. Solo los estados del Sur y del Sudeste tuvieron más de dos proyectos cada uno.

5.18 La contribución del PP dirigido a *aumentar la calidad de la logística* (RE3.2) fue media, afectada por problemas de ejecución relacionados con la pandemia, contratación de obras y cambios en prioridades del gobierno. Dos INV en áreas geográficas que dan cuenta de una porción importante de la logística nacional (BR-L1336/2012 y BR-L1373/2013) tuvieron resultados significativos en reducir tiempos y costos medios de viaje, así como mejorar la seguridad vial⁶⁹. Con TCP se financiaron estudios relevantes de factibilidad para transporte ferroviario a nivel federal (BR-T1434/2020) y en el estado de São Paulo (BR-T1418/2019). Finalmente, una operación para un anillo vial en São Paulo enfrentó retos de contratación de obras que impidió completarlas (BR-L1296/2011).

5.19 Casi 10% de los recursos del PP se dedicaron al objetivo relativamente acotado de *aumentar la participación de energías renovables (eólica y solar) en la matriz energética* (RE3.3), logrando una contribución alta mediante avances directos en capacidad instalada e indirectos en la mejora de sus esquemas de financiamiento. Siete proyectos de BID Invest de energía solar, eólica y de biomasa⁷⁰ lograron avances en capacidad instalada y en generación, equivalentes a alrededor de 5% del total de capacidad instalada renovable en Brasil, y en línea con la política de largo plazo del país⁷¹. A su vez, dos operaciones de BID Invest con instituciones financieras (11488-03/2019, 11488-04/2021) expandieron el acceso a crédito para proyectos de energías renovables, superando los crecimientos esperados en sus portafolios. Asimismo, dos TCP contribuyeron al diagnóstico de tendencias y definición de escenarios para la transición energética (BR-T1340/2017) y a implementar medidas de energía sostenible en São Paulo para desplegar generación solar distribuida (BR-T1432/2020). La capacidad instalada de energía solar y eólica se elevó considerablemente: de 8,8% del total en 2018 a 13,9% en 2021⁷².

69 Las operaciones apoyaron el desarrollo de transporte multimodal en Santa Catarina (BR-L1336/2012) y São Paulo (BR-L1373/2013), polos importantes para la logística del país. La operación en Santa Catarina cumplió las metas de sus indicadores sobre mejorar la infraestructura vial en un promedio de 75%, por debajo de lo esperado, y no reporta avances en otros resultados previstos como disminución de tráfico o defectos del pavimento. Otras operaciones avanzadas apoyaron la construcción y rehabilitación de autopistas estatales en São Paulo, Paraná y Ceará, pero aún no reportan resultados sobre la reducción de tiempos y costos de viaje (BR-L1401/2014, BR-L1434/2017 y BR-L1363/2014).

70 BR-L1404/2014, 11924-01/2017, 11924-03/2017, 11984-02/2019 (y fondeo asociado 11984-01/2019), 12009-02/2017, 12092-02/2020, 12092-03/2020. Algunos tuvieron una generación menor a las metas.

71 En línea con el Plan Decenal de Expansión de Energía 2024, Ministerio de Minas y Energía.

72 La capacidad total instalada de la matriz eléctrica a diciembre 2021 reportada por ANEEL estaba compuesta en un 11,41% de generación a base de energía eólica y 2,53% a base de energía solar.

- 5.20 La contribución del PP a aumentar *la eficiencia energética en el país* (RE3.4) fue baja debido a su alcance limitado y la cancelación de la mayor operación relacionada. Solo dos INV se relacionaron directamente con el RE3.4⁷³. Uno (BR-L1491/2017) tuvo más ejecución (un 85%), superando las metas de calidad del servicio de distribución en Santa Catarina (reduciendo la duración y frecuencia de interrupciones y las pérdidas eléctricas). Otro INV (BR-L1503/2018) por US\$600 millones buscaba financiar obras municipales (incluyendo alumbrado urbano eficiente) a través de un banco público federal, pero no hay evidencia de que haya contribuido al RE3.4 y actualmente se tramita su cancelación habiendo ejecutado solo un 20% de sus recursos⁷⁴. Dos TCP apoyaron estudios para promover la eficiencia energética a nivel municipal (BR-T1395/2018) y para mejorar la continuidad de servicio en tres distribuidoras estatales (BR-T1422/2019)⁷⁵.
- 5.21 El PP tuvo una contribución alta a *mejorar el acceso y las condiciones de la prestación de los servicios de agua, residuos sólidos y saneamiento* (RE3.5), aunque se observaron demoras de ejecución. El PP incluyó más de 35 INV a nivel estatal, municipal y de empresas operadoras públicas. El INV promedio demoró casi 9 años⁷⁶ en ejecutar, por lo que solo los más antiguos (aprobados entre 2011 y 2014) lograron ejecutarse antes de la pandemia. La mayoría obtuvo resultados significativos en mejorar el acceso o la calidad de algunos de los servicios, mientras que algunos no alcanzaron todas sus metas⁷⁷. BID Invest apoyó a empresas operadoras en São Paulo y Río de Janeiro, financiando sus planes de obras con recursos adicionales a los de la banca de desarrollo local que por normas prudenciales enfrentaba un techo de exposición. El PP también avanzó el RE3.5 en el estado de Pernambuco (uno de los más pobres), apoyando a través de

73 Varios de los proyectos de agua y saneamiento también fijaron metas de eficiencia energética en lo relativo a su operación. Solo uno (BR-L1425/2015) reporta mejoras de eficiencia energética en sus plantas de tratamiento de agua (20% sobre la meta) y de saneamiento (22% sobre la meta).

74 Según el PMR, se acordó la cancelación parcial (que aún no se hizo efectiva) debido principalmente a fallas en el diseño del producto que conllevaron a baja demanda por parte de los gobiernos municipales.

75 En parte como resultado de las recomendaciones de una TCP (BR-T1395/2018), el estado de São Paulo lanzó el Programa Integrado de Gestión Energética para reducir un 30% el gasto en electricidad. La otra TCP (BR-T1422/2019) identificó medidas para mejorar la resiliencia de tres empresas distribuidoras frente a fenómenos climáticos severos para mejorar sus índices de calidad de servicio.

76 Varios INV tuvieron demoras por la pandemia, extendiendo su plazo de ejecución en más de dos años.

77 Los programas en Manaus (BR-L1297/2011), Joinville (BR-L1405/2014), Belo Horizonte (BR-L1335/2013), Niterói (BR-L1386/2013), Distrito Federal (BR-L1215/2014) y Pernambuco (BR-L1295/2012) tuvieron resultados más integrales, en línea con el alcance del RE3.5. En contraste, si bien en Maués (BR-L1314/2012) mejoró la calidad y cobertura del servicio de agua, la cobertura de alcantarillado fue menor a la meta (de 8% a 51%, versus la meta de 85%); en Paraná (BR-L1372/2013) se incrementaron las conexiones, pero por debajo de las metas; y más de 500.000 habitantes se beneficiaron de rellenos sanitarios certificados en Ceará (BR-L1176/2012).

BID Invest una de las mayores APP del país (12249-01/2018), que incrementó en alrededor de un 50% la cantidad de hogares servidos. Las lecciones aprendidas en el sector permitieron extender la colaboración entre el BID y BID Invest para paquetes conjuntos de apoyo a otras empresas públicas, aunque estas operaciones son aún muy recientes como para observar resultados. Varias TCP financiaron estudios, particularmente en residuos sólidos donde apoyaron un diagnóstico integral del marco legal y regulatorio (BR-T1408/2019).

5.22 El PP tuvo una contribución alta al objetivo relativamente acotado de *mejorar la planificación de movilidad urbana sostenible en el país* (RE3.6) a través de INV con municipios y TCP para promover la movilidad urbana sostenible a nivel nacional. El PP incluyó unos 10 INV, mayormente para municipios grandes y medianos, con evidencia de contribución al objetivo en alrededor de la mitad. Estos contribuyeron a mejorar la planificación municipal en São José dos Campos (BR-L1160/2010), fomentar el uso del metro en São Paulo (BR-L1227/2010), y del transporte público en Blumenau (BR-L1272/2012) y en São Bernardo do Campo (BR-L1315/2012). En Ceará, se logró que 17 de los 42 pequeños municipios de Valles de Acaraú y de Jaguaribe diseñaran o actualizaran sus planes maestros urbanos (BR-L1176/2012). Con TCP (BR-T1394/2018) se desarrolló un estudio técnico sobre la movilidad urbana sostenible en Brasil e implementó una metodología con proyectos piloto en cinco municipios. A nivel país, la cantidad de ciudades con planes de movilidad urbana sostenibles elaborados se elevó de 193 a 367 entre 2018 y 2022, pero no hay información sobre su adopción o la medida en la que puedan haber mejorado la planificación.

OE4: Promover la apertura comercial⁷⁸

5.23 El PP tuvo una contribución media a *aumentar el flujo de comercio del país* (RE4.1) mediante mejoras en infraestructura portuaria y de logística, así como financiamiento a empresas exportadoras. Entre las operaciones más antiguas, BID Invest (12216-01/2018) apoyó el aumento de capacidad de contenedores de un puerto (Itapoá, el tercero mayor del país de 500.000 TEU⁷⁹ por año en 2017 a 1.200.000 en 2020); y financió la construcción y ampliación de capacidad de diversas plantas (papel, celulosa, azúcar, vacunas y otros productos inmunobiológicos), resultando en aumentos

78 Además del apoyo vía el PP, el BID llevó a cabo una agenda de capacitación y eventos para promover la apertura comercial, que incluyó entrenamientos con funcionarios de los 27 estados para la atracción de inversiones y promoción de exportaciones, así como la organización de foros de inversión, en conjunto con el Gobierno Federal y la Agencia de Promoción del Comercio e Inversión (ApexBrasil). También apoyó el comercio internacional mediante el Mercosur y la plataforma *Connect Americas*.

79 TEU: *twenty-foot equivalent unit*, o tamaño de un contenedor].

de las exportaciones, aunque algo menores a lo esperado⁸⁰. A través del TFFP, BID Invest financió a corto plazo operaciones de comercio internacional por un promedio de US\$560 millones por año (alrededor del 0,09% del valor del comercio internacional anual del país). El resto de las operaciones alineadas (incluyendo una reciente para expandir la capacidad del mayor puerto del país) están en etapas tempranas de ejecución.

5.24 El PP no contó con cartera en apoyo a *reducir las barreras arancelarias* (RE4.2); y la contribución a *reducir la burocracia en el comercio internacional* (RE4.3) fue baja, aunque se registraron avances en el sector agropecuario y hay esfuerzos en curso a través de PROFISCO. Los 17 préstamos de PROFISCO II se alinearon con el RE4.3, en particular, mediante un módulo obligatorio de pago centralizado y automático de impuestos relacionados al comercio exterior. Aunque dos de las operaciones ya han entregado estos productos, aun no hay evidencia de su contribución al RE4.3. Aparte de estos, dos operaciones (con un alcance mayormente reducido al sector agropecuario y no al comercio internacional en general) también se alinearon con el RE4.3. Una fue el primer PBR en Brasil (BR-L1528/2018), que logró reducir el tiempo promedio de servicios de inspección, registro y autorización para exportación de bebidas (de 45 a 2,9 días), así como el tiempo promedio de importación de material genético animal y de animales vivos (de 20,0 a 6,4 días). La otra fue una TCP (BR-T1443/2020) que apoyó estudios para promover inversiones y exportaciones, pero aún no hay evidencia de que estos estudios hayan contribuido al RE4.3.

OE5: Integrar las regiones menos desarrolladas

5.25 La contribución a *reducir las diferencias de la renta entre las regiones del país* (RE5.1) fue baja debido a retrasos en la implementación del escaso programa que apoyó directamente al objetivo. Pocas operaciones de fomento al sector productivo en las regiones más rezagadas apoyaron este objetivo en forma directa. Un INV (BR-L1289/2013) facilitó la incorporación de productores rurales en cadenas de valor forestales en el estado de Acre, reportando mejoras en el ingreso de las familias beneficiarias, aunque con desafíos en la atribución de este resultado⁸¹. Dos INV que buscaban aumentar el ingreso y empleo formal mediante la actividad turística en el estado de Sergipe y el municipio de Salvador tuvieron mermas en su contribución

80 Por ejemplo, un proyecto incrementó el valor de sus exportaciones de celulosa, pero por debajo de sus metas. Como referencia, el valor de las exportaciones de celulosa de este proyecto representó cerca del 0,5% de las exportaciones totales del país en 2019.

81 Su PCR (aún no validado por OVE) reporta que el ingreso de las familias beneficiarias aumentó 28% respecto a las no beneficiarias (la meta era 12%). Sin embargo, OVE no logró verificar la credibilidad de la comparación entre el grupo de tratamiento y el control porque el PCR no adjunta evidencia de soporte.

debido a la cancelación de 72% del monto aprobado (en el BR-L1256/2013), así como a retrasos por cambios en la unidad ejecutora y licitación de obras. El PP también contribuyó indirectamente al RE5.1 vía su foco regional: 56% del monto del PP tuvo foco regional, pero de esta parte, la región Nordeste recibió el 26% del monto y la Norte el 5,5%.

5.26 El PP tuvo una contribución media *aumentar la competitividad de las regiones menos desarrolladas* (RE5.2), con una amplia cartera focalizada en las regiones Nordeste y Norte. Se identificaron 53 operaciones alineadas al RE5.2 por US\$2.100 millones (13% del PP), con resultados mixtos en las distintas dimensiones de competitividad regional⁸². Cerca de un tercio de estas cuentan con información de resultados. En el sector de infraestructura, se destaca el incremento de la capacidad de generación eléctrica de base en Sergipe, el incremento en el acceso a la red de telecomunicaciones en la región y la construcción de rellenos sanitarios y rehabilitación de zonas urbanas. En capital humano, se logró la reducción de la tasa de hospitalización por diabetes mellitus y accidentes cerebrovasculares como resultado de la construcción de unidades básicas de salud y unidades de pronto atendimento en Fortaleza (BR-L1414/2016), y se reporta progreso en indicadores de desempeño del sistema de salud en Ceará (BR-L1408/2016). Por otro lado, no se registraron avances en la mejora de la eficiencia y control del gasto público en Tocantins (BR-L1255/2012) ni se logró la meta de vincular a productores a cadenas de valor competitivas y sostenibles en el estado de Acre (BR-L1289/2013). El resto de la cartera activa es aún joven (28% promedio desembolsado) y aún no reporta resultados. La competitividad de los estados brasileños en la región Norte mejoró de 38,8 en 2017 a 43,2 en 2022, mientras que en la región Nordeste mejoró de 40,9 a 44,8.

OE6: Reformar la estructura del gasto público

5.27 El PP alineado con gasto público (OE6) tuvo baja contribución a sus tres RE debido a su baja factibilidad y ejecución. Siete operaciones apoyaron la *reducción del déficit del sistema de pensiones* (RE6.1): cinco INV PROFISCO II buscan implementar modelos de gestión contable y de personal con enfoques en las pensiones, incluyendo actualizaciones catastrales, pero aún no reportan resultados (ninguno supera el 50% de desembolso); un PBL (sin desembolsos) buscaba aprobar un régimen complementario pensional y limitar el valor máximo de las pensiones; y una TCP (BR-T1357/2017) reporta

82 El *Ranking de Competitividad de los Estados*, indicador seleccionado en la EBP para medir el RE5.2, se compone de 10 pilares: (1) seguridad pública, (2) infraestructura, (3) sustentabilidad social, (4) solidez fiscal, (5) educación, (6) sustentabilidad ambiental, (7) eficiencia del gobierno, (8) capital humano, (9) potencial de mercado, e (10) innovación. Al igual que en el caso de otros objetivos, algunos de estos 10 pilares fueron incluidos también como objetivos específicos de la EBP en el OE2, OE3, OE4, OE5, OE6, OE7, OE8, OE9, OE10 y OE11. El PP alineado con estos OE también apoya el RE5.2.

avance en productos que apoyan los sistemas de jubilación de empleados públicos a nivel federal, pero no hay información sobre su uso para avanzar el RE6.1. Catorce operaciones apoyaron la *disminución de los gastos tributarios* (RE6.2): doce INV PROFISCO apoyaron la implementación de modelos, metodologías y sistemas de gestión de beneficios fiscales, de los cuales dos ya implementaron los productos, pero aun sin evidencia de contribución; una TCP busca identificar y cuantificar los subsidios a combustibles fósiles y sus impactos fiscales en los tres niveles de gobierno, pero aún no desembolsa; y otra apoya análisis de los beneficios fiscales otorgados por los estados para atraer inversión. Finalmente, las 21 operaciones bajo PROFISCO I o II (con un promedio de desembolsos del 30%) apoyaron de manera indirecta *controlar el aumento de la masa salarial del sector público* (RE6.3)⁸³: solo hay evidencia de que tres de ellas contribuyeron a un modelo de gestión de recursos humanos, homogeneizando perfiles de competencias de las Secretarías de Hacienda de Tocantins (BR-L1255/2012), del Distrito Federal, aunque de manera parcial (BR-L1349/2013) y del Ministerio de Hacienda nacional (BR-L1250/2013). Finalmente, cabe destacar que el PP incluía diversas acciones hacia el objetivo de reformar la estructura del gasto público de manera más amplia que a través de los tres RE identificados en la EBP. Dichas acciones incluyen, por ejemplo, reformas estructurales de las finanzas públicas y modelos de compras públicas. Buena parte de estas iniciativas se reflejan en el OE8, ya que frecuentemente, se ha recurrido a la tecnología para fortalecer la eficiencia del gasto público.

OE7: Perfeccionar el sistema público de inversión

5.28 El PP tuvo baja contribución a *mejorar la eficiencia de la inversión pública* (RE7.1), porque su apoyo se dió con operaciones aún en etapas tempranas de ejecución. Ocho INV y cuatro TCP atendieron el objetivo mediante el desarrollo de planes, metodologías y sistemas (e.g., iniciativas de transformación digital) que podrían tener algún efecto sobre la inversión pública, pero no estuvieron diseñadas específicamente para ello. Casi todos siguen en fase de implementación. Las operaciones aún tienen una ejecución temprana, algunas con retrasos en su firma y cambios de personal. Solo tres INV lograron desembolsar más de 40% (versus un promedio de 21%) y solo uno de ellos (BR-L1511) implementó una propuesta de metodología de gestión de inversión pública, pero aún no hay evidencia de su contribución al objetivo. Entre las cuatro TCP, la única concluida desarrolló actividades de conocimiento, pero aún no se reporta evidencia de sus posibles efectos sobre la eficiencia de la inversión pública.

83 Los PROFISCO estuvieron más enfocados en el aumento de la recaudación, por lo que su contribución directa a los tres RE (relacionados al gasto fiscal, pensiones y masa salarial pública) fue más limitada.

OE8: Usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, *accountability* y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas

5.29 La contribución del PP a *aumentar la adopción de soluciones electrónicas en la prestación de servicios públicos* (RE8.1) fue alta, con importantes avances en la digitalización de la gestión del gobierno en varios sectores. Seis INV y siete TCP contribuyeron al desarrollo e implementación de soluciones electrónicas en diferentes sectores y niveles de gobierno; implicando una coordinación entre distintos niveles de gobierno y entidades públicas. Cuatro INV bajo PROFISCO I aumentaron la eficiencia de la gestión fiscal y contable de los estados de Bahía, Tocantins y el Distrito Federal mediante la implementación de la factura electrónica de consumo, sistemas de gestión de recaudación tributaria, un nuevo modelo de atención al ciudadano y la implementación del sistema de informaciones contables del sector público de Brasil (SICONFI, utilizado por los más de 5.000 municipios brasileños, 26 estados, el Distrito Federal y el Gobierno Federal). TCP que contaron con el liderazgo del Gobierno Federal apoyaron la implementación del portal de compras públicas, que agrupó información de 2.541 entidades gubernamentales⁸⁴ (BR-T1414/2019), así como la incorporación de 105 municipios a la red nacional de gobierno digital al recibir capacitación del Gobierno Federal para ejecutar su transformación digital (BR-T1470/2021). Otra TCP piloteó en el estado de Bahía la digitalización de la inscripción a educación primaria y media superior, que luego fue implementada en otros estados⁸⁵, al igual que otros servicios como la tramitación de licencias de conducir, documentos de identidad y permisos de trabajo (BR-T1332/2016). Otras TCP apoyaron mejoras en ciberseguridad (BR-T1512/2022) y estrategias para promover la transformación digital de gobiernos subnacionales (BR-T1442/2020). El resto de la cartera tiene 23% de desembolso en promedio y aún no reporta resultados⁸⁶.

OE9: Construir un gobierno más efectivo

5.30 La contribución a *aumentar la efectividad de las políticas públicas* (RE9.1) fue baja dado lo reducido del PP comparado con la amplitud del objetivo⁸⁷. El PP promovió algunos avances

84 Incluyó actividades de revisión de marcos legales, desarrollos tecnológicos, capacitación y posterior difusión hacia entidades públicas federales y subnacionales; permitiendo mayor transparencia en las compras y adquisiciones públicas con la publicación de avisos de requisiciones, precios y contratos.

85 A la fecha, en Santa Catarina, Distrito Federal, Pará y Goiás.

86 La mitad de ellas (15 operaciones) se aprobaron los últimos dos años de la EBP.

87 El indicador de progreso de la EBP —Índice de Efectividad del Gobierno del Banco Mundial— incluye la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública, el grado de independencia con respecto a presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno. A nivel país, su valor no se modificó de 2018 a 2021.

sin un foco común. Estos incluyeron el fortalecimiento de los procesos de gestión de las secretarías de salud de algunos estados y de la gobernanza en los sectores de seguridad y educación⁸⁸. En vivienda, se incrementó la cantidad y calidad de los registros de inmuebles mediante la mejora de los sistemas de gestión (BR-L1224/2011)⁸⁹. En agricultura, se implementó el programa de seguros agropecuarios (BR-T1404/2018), se apoyó la modernización de los sistemas de gestión de los laboratorios federales de sanidad animal y vegetal (BR-T1370/2017). Asimismo, se realizaron pruebas de concepto para la digitalización de servicios públicos (BR-T1332/2016) y se creó una plataforma web de mejores prácticas en gestión fiscal (BR-T1417/2019).

OE10: Mejorar la gestión y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud

- 5.31 La contribución a *mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes* (RE10.1) fue baja, afectada por una lenta ejecución y cancelaciones, agravadas por la pandemia. La mayoría de los proyectos que buscaron mejorar el nivel de aprendizaje sufrieron retrasos, situación que fue agravada debido al cierre de las escuelas y las restricciones impuestas por la pandemia⁹⁰. Solo dos INV cerraron y presentan resultados. Un INV apoyó capacitaciones para maestros en Florianópolis (BR-L1329/2013), pero no se alcanzaron los resultados en el nivel de aprendizaje de los alumnos⁹¹. Otro INV (BR-L1328/2013) en el estado de Amazonas reportó resultados mixtos: se mejoró el puntaje de portugués y matemáticas de la Prueba Brasil/SAEB de 2021 de los alumnos de 9º año (aunque por debajo de la meta) y se facilitó la enseñanza virtual durante la pandemia, pero se redujo el puntaje promedio en las mismas áreas para los alumnos de 3º año de escuela media. Otro INV con ejecución avanzada, que implementó un programa de refuerzo escolar y apoyó capacitaciones para maestros en Pará (BR-L1327/2013), reportó mejoras en el porcentaje alumnos que alcanzaron el aprendizaje mínimo en el noveno año de primaria

88 Algunas TCP tuvieron resultados como la mejora tecnológica del sistema de gestión del programa *Criança Feliz*; la reducción del tiempo de espera para la atención de urgencias del Hospital General de Salvador (de 30 a 5 minutos); o la creación de una plataforma de conocimiento en seguridad ciudadana.

89 Con TCP se hicieron nueve pilotos y planes de acción en tres estados para otorgar subsidios de renta.

90 Este RE fue atendido por siete INV para apoyar el fortalecimiento de las políticas educativas subnacionales (con énfasis en las regiones Norte y Nordeste) y un INV que buscaba apoyar la política educativa federal. Estos INV sufrieron retos de implementación por las restricciones impuestas por la pandemia, además de merma de capacidades por la rotación de personal en la Secretaría de Educación (BR-L1327/2013 y BR-L1328/2013) y en las unidades ejecutoras (BR-L1329/2013 y BR-L1372/2013).

91 El PCR (aún no validado por OVE) reporta que no se midieron los resultados de nivel de aprendizaje como había sido originalmente planeado (usando la Prova Floripa) debido a resistencias por parte del gremio de profesores del municipio de Florianópolis. Sin embargo, se reportaron resultados con base en la *Prova Brasil*, aunque con mediciones solo hasta 2017, mientras el proyecto se ejecutó hasta 2022.

en portugués y matemáticas (aunque por debajo de la meta), así como mejoras en las tasas de graduación de educación media de jóvenes con 19 años (superando la meta). La contribución del PP se vio afectada por la cancelación de un INV que buscaba fortalecer la política educativa federal (BR-L1543/2020) por retrasos en su aprobación legislativa. El PP contó con ocho TCP que, en su mayoría, buscaron generar conocimiento para mejorar la calidad educativa, pero sin evidencia de resultados hacia el RE de mejorar el nivel de aprendizaje.

5.32 La contribución a *preparar la mano de obra para competir en un mercado laboral dinámico* (RE10.2) fue baja, debido al reducido tamaño y antigüedad del PP⁹². Un único INV apoyó este RE: en el estado de Paraná buscó facilitar la transición de la educación básica a la superior y de esta al mercado laboral; apoyó cursos de educación profesional técnica relacionados con tecnología y mayor conexión entre escuelas y empresas privadas (BR-L1551/2021). Dos TCP buscaron brindar formación técnica, entre ellas una aplicación móvil desarrollada en São Paulo que mediante una prueba vocacional orienta a estudiantes a carreras digitales. Tanto el INV como las TCP se encuentran en etapa temprana de ejecución (22% desembolsado) y aún no reportan resultados.

5.33 El PP tuvo una contribución baja a *aumentar la esperanza de vida del ciudadano debido a su débil alineación* (RE10.3) y alta a *ampliar el acceso y la calidad de los servicios de atención primaria* (RE10.4), donde se continuó promoviendo la consolidación de políticas sectoriales del país. Cinco INV aumentaron la cobertura de servicios de salud y redujeron la tasa anual de hospitalizaciones sensibles a atención básica en dos estados y tres municipios⁹³ mediante la construcción de Unidades Básicas de Salud (UBS) y Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Todas las operaciones apoyaron políticas de largo plazo impulsadas a nivel federal. Otros INV reportan avances en productos, pero no en resultados⁹⁴. En cuanto al *aumento de la esperanza de vida* (RE10.3), los resultados en las tasas de mortalidad prematura por diabetes mellitus o accidente cerebrovascular son mixtos en los proyectos finalizados. Si bien los resultados de aumentar acceso y calidad de los servicios de atención primaria tienen efectos

92 La EBP anterior había fijado un RE similar (ampliación de la proporción de alumnos en escuelas técnicas orientadas a la calificación profesional), que según la CPE anterior tampoco había tenido apoyo del PP.

93 Los estados son Ceará (BR-L1408/2016) y São Paulo (BR-L1376/2013); y los municipios Salvador (BR-L1389/2014), Fortaleza (BR-L1414/2016) y la ciudad de São Paulo (BR-L1429/2018).

94 Dos INV activos reportan avance en productos, mediante la construcción de infraestructura hospitalaria en São Bernardo do Campo (BR-L1415/2014), así como la construcción del Hospital de Brasilândia y la construcción de 6 UPA y 81 UBS en São Paulo. Otros dos INV sufrieron retrasos con proveedores (cadenas logísticas y escasez de equipo médico postpandemia) (BR-L1519/2018), así como debilidades en los proyectos de preinversión entregados (BR-L1518/2019).

positivos sobre la *esperanza de vida*, el programa tuvo una escala limitada en comparación con la ambición del RE, por lo que su contribución fue baja.

OE11: Mejorar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana en el control y prevención de crímenes violentos

5.34 El PP tuvo una contribución baja a *reducir el número de homicidios* (RE11.1) y *los crímenes violentos contra el patrimonio* (RE11.2), debido a fallas de focalización regional y retrasos en la ejecución. Nueve INV apoyaron el fortalecimiento de las políticas de seguridad ciudadana a nivel subnacional, con énfasis en la región Sur y Sudeste⁹⁵, y uno tuvo un enfoque nacional. La mayoría sufrió retrasos⁹⁶ y solo dos a nivel municipal finalizaron su ejecución y reportan resultados⁹⁷: se contribuyó a disminuir la tasa de homicidios en el municipio de Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul), pasando de 89 a 22 homicidios por cada 100.000 habitantes entre 2010 y 2019 (BR-L1187/2012); y se generó un cambio en las conductas de riesgo de jóvenes en situación de vulnerabilidad en el municipio de Fortaleza (Ceará), que se evidenció en la disminución en la propensión de los individuos a portar un arma de fuego (BR-L1414/2016). A nivel federal, se apoyó al Gobierno a orientar la política de seguridad pública del país tras la aprobación del Sistema Único de Seguridad Pública en 2018 (SUAS)⁹⁸. Con TCP se desarrolló una plataforma con soluciones en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana, la cual será utilizada por un INV a nivel federal (BR-L1547/2021, pendiente de aprobación legislativa) que financiará una línea de crédito de largo plazo del BNDES para proyectos de seguridad ciudadana⁹⁹.

OE12: Mejorar la eficiencia del sistema público de empleo

5.35 El PP tuvo baja contribución a *aumentar la efectividad de la asignación al trabajo en los puestos del sistema público de empleo* (RE12.1) debido a modificaciones, una cartera joven y falta de evidencia. La cartera alineada incluyó dos INV y cinco TCP. Solo un

95 La violencia se concentra en el Norte y Nordeste, mientras que el PP en el Sur y Sureste. En 2021 se aprobó un INV en el Nordeste: Ceará (BR-L1546/2021), el cuarto estado por su tasa de homicidios.

96 Principalmente relacionados a la alta rotación de personal ejecutor y problemas con las adquisiciones.

97 En conjunto, las dos operaciones a nivel municipal concentran el 1% de la población del país. Además, dos INV a nivel estatal lograron una ejecución avanzada (BR-L1343/2014 con 100% desembolsado y BR-L1406/2014 con 88% desembolsado), pero aún no reportan ningún avance en resultados.

98 Transfiriendo la responsabilidad de las políticas del sector de los subnacionales al Gobierno Federal.

99 La Plataforma de PROSEG Federativo (<https://prosegfederativo.com.br/>) permite a todos los gobiernos subnacionales (sin restricción de calificación de crédito) analizar su situación en materia de seguridad, y acceder a soluciones técnicas y financieras para implementar políticas basadas en evidencia.

INV (BR-L1406/2014) logró una ejecución avanzada, y se enfocaba únicamente en el estado de Ceará (concentra 3,7% de la población desocupada en el país). El otro INV (BR-L1523/2020), que buscaba cubrir municipios en tres estados, no alcanzó la elegibilidad durante el periodo de revisión. Algunas de las TCP financiaron investigaciones relevantes para identificar mejoras en el uso de recursos del sistema de empleo, medir el desempeño de los centros de trabajo y evaluar los efectos del sistema en los beneficiarios. Se elaboraron propuestas de soluciones prácticas para mejorar diversos aspectos del sistema de empleo, pero aún no hay evidencia de que estas se hayan traducido en mejoras concretas.

OE13: Implementar políticas eficientes para aumentar el acceso a la vivienda

5.36 La contribución a *reducir el déficit habitacional* (RE13.1) fue baja dado el foco geográfico reducido y demora del PP relacionado. La totalidad del PP alineado al OE13¹⁰⁰ enfrentó desafíos de ejecución; principalmente por impactos de la pandemia y el cumplimiento de salvaguardias ambientales y sociales. Entre los dos INV con ejecución avanzada, uno (BR-L1372/2013) contribuyó a aumentar el porcentaje de familias que viven en casas mejoradas en Paraná (76% de la meta), mientras que el otro (BR-L1160/2010) tuvo modificaciones contractuales que abandonaron el foco en vivienda en São José dos Campos¹⁰¹. Otros INV lograron aumentar la titularización de propiedades en el municipio de Niterói (BR-L1386/2013), mejoras habitacionales en São Luis (BR-L1117/2012), mejoras urbanas en Río de Janeiro (BR-L1175/2010) y aumento en el reasentamiento de familias en São Paulo, aunque por debajo de lo planeado (BR-L1241/2010)¹⁰².

100 El PP se enfocó en reducir el déficit habitacional cualitativo mediante la titularización en asentamientos informales y la mejora de los materiales de construcción. Pocas buscaron construir nuevas unidades.

101 El proyecto sufrió cambios, incluyendo la eliminación de las actividades para la reducción del déficit habitacional.

102 A su vez, algunas TCP mejoraron programas de vivienda (BR-T1436/2019) y realizaron capacitaciones (BR-T1441/2019), pero no hay evidencia de que hayan contribuido a la reducción del déficit habitacional.



06

Conclusiones

- 6.1 La EBP fijó objetivos relevantes para las necesidades y prioridades del país, pero su amplitud y generalidad les impidió servir de guía para el PP. La EBP fijó objetivos relevantes para las necesidades del país y las prioridades del gobierno. Sin embargo, estos objetivos fueron ambiciosos (más que duplicando los RE de la EBP anterior, aun cuando la CPE previa señalaba retos irresueltos para contribuir a ese conjunto menor de RE), poco selectivos (abarcando casi todas las prioridades del país) y amplios (buscando atender complejos desafíos multidimensionales, como la competitividad o la efectividad gubernamental).
- 6.2 La EBP posicionó al Grupo BID como un financiador generalista, aunque en la práctica logró diferenciarse por el desarrollo de algunas sinergias público-privadas y la innovación en su oferta de productos para el sector privado. Los objetivos de la EBP no reflejaron las capacidades demostradas y las ventajas comparativas del Grupo BID. A pesar de esfuerzos para adaptar su modelo de negocios (algo recomendado en la CPE anterior), se continuó buscando acceder a una parte del limitado cupo fiscal de garantías soberanas del país, al igual que un creciente número de financiadores. Similar al periodo anterior, el financiamiento CGS aprobado en el periodo resultó menor al previsto en la EBP, limitado por la capacidad de absorción de deuda de los entes subnacionales y el desafío de agregar valor (más allá del costo del fondeo) a nivel federal. Si bien la EBP no anticipó como potenciar las ventajas comparativas del Grupo, como las sinergias entre el BID y BID Invest, ni la notable innovación en la oferta de productos de BID Invest, ambas luego tuvieron lugar durante el periodo.
- 6.3 El Grupo BID también logró diferenciarse por su agenda de conocimiento, aunque existen desafíos para gestionarla y medir su contribución. El BID gestionó una agenda de conocimiento que se caracterizó por su amplitud y respuesta a las necesidades, mayormente del Gobierno Federal. Representantes del Gobierno la destacaron como diferenciadora en comparación con otros multilaterales, sobre todo porque este apoyo no se ató únicamente a proyectos específicos de la cartera vigente. A pesar de su importancia percibida tanto por el Gobierno como por el BID, no se cuenta con información suficiente sobre sus resultados o posible contribución a los objetivos de la EBP. En el caso de Brasil, la oficina de país hizo esfuerzos para organizar esta agenda, pero el BID no cuenta con un sistema corporativo para registrar y analizar los productos de conocimiento que facilite compartir el conocimiento generado. Estos desafíos son consistentes con hallazgos anteriores de OVE sobre productos de conocimiento del BID.

- 6.4 La EBP tampoco articuló adecuadamente cómo se iba a contribuir a los objetivos, monitorear el progreso y gestionar riesgos. Además de los desafíos de selectividad, la EBP tuvo fallas que debilitaron la teoría de cambio prevista (relevante para anticipar cómo un PP limitado respecto a la escala del país iba a contribuir a los amplios objetivos). Los mecanismos de monitoreo de la EBP fueron ineficaces: solo un tercio de sus IP pudo actualizarse a 2022, un reto previsible cuando se preparó la EBP. Finalmente, la EBP planteó medidas de mitigación con una lógica y temporalidad inadecuada para algunos riesgos (como mitigar riesgos del programa mediante la más lenta ejecución del propio programa) aunque en la práctica, logró mitigar los riesgos de baja capacidad técnica de ejecutores (mediante un trabajo de diagnóstico y mejora de capacidad de las contrapartes, en coordinación con el Gobierno Federal) y riesgo cambiario (fomentando el uso de financiamiento en moneda local y el apoyo de las tesorerías del Grupo BID a través de facilidades y productos específicos).
- 6.5 El PP logró cubrir todos los OE, pero tuvo alineación débil hacia más de dos tercios de ellos. El PP se alineó fuertemente con 4 de los 13 OE: integración de regiones menos desarrolladas, gobierno electrónico, seguridad ciudadana y sistema público de empleo. El PP tuvo débil alineación con el resto de los OE por dos razones que afectaron su factibilidad de contribución: foco y alcance. En algunos casos, el foco del PP fue solo indirecto respecto a los objetivos, o incompleto hacia ciertos objetivos amplios que requerían el avance simultáneo de múltiples elementos. En otros casos el alcance del PP fue geográficamente limitado mientras el objetivo era de alcance nacional, o el PP fue muy reducido en comparación con la ambición de los objetivos.
- 6.6 Aunque la mayoría del periodo transcurrió bajo los efectos de una pandemia global que no podía anticiparse cuando se formuló la EBP, el PP mantuvo su alineación con los objetivos, favorecido por un relativo statu quo en la interacción con el país. Aunque la CPE anterior recomendaba una adecuación de la mezcla de instrumentos y del modelo de negocios por tipo de prestatario, la pandemia generó cambios drásticos, ya que el país continuó buscando el apoyo del BID mayormente a través de INV para entes subnacionales e instituciones financieras públicas. El complejo proceso de aprobación legislativa (con tiempos que duplican los del promedio del BID) no fue modificado durante la pandemia, por lo que algunos de los apoyos planeados en respuesta al COVID-19 (incluyendo vía operaciones prototipo) no llegaron a firmarse.

- 6.7 Aun en este difícil contexto, el PP logró éxitos notables en áreas como gobierno electrónico y energías renovables. Aun sin la guía de una EBP focalizada, el BID logró establecerse como referente en temas de gobierno electrónico. La CCLIP PROFISCO diferenció la propuesta de valor del BID, permitiéndole trabajar con prácticamente todos los estados y el Gobierno Federal, y beneficiarse de un tratamiento preferente respecto a la aprobación legislativa. Con la duplicación del número de TCP y una intensificación del trabajo con el Gobierno Federal durante el periodo, el BID ha seguido abriendo líneas de trabajo que podrían madurar en el futuro. A esto se sumó la casi duplicación del financiamiento de BID Invest, incluyendo en moneda local, impulsando proyectos complejos donde ayudó a mitigar desafíos ambientales y sociales, y con emisiones de bonos temáticos y estructuraciones que lograron atraer capital de terceros. También utilizó el TFFP para dar un importante apoyo contracíclico, sobre todo durante la pandemia.
- 6.8 Cuatro factores se asociaron a mejores contribuciones del PP: correspondencia, consistencia, experiencia y señalización. El PP logró mejores contribuciones cuando: (i) hubo correspondencia entre el alcance de los objetivos fijados en la EBP y la dimensión del PP que les apoyó; (ii) hubo consistencia con políticas de Estado impulsadas a nivel federal; (iii) se ganó experiencia que permitió la mejora de intervenciones sucesivas con base en evidencia; o (iv) el Grupo BID utilizó su capacidad de señalización, brindando un sello de calidad a proyectos de complejidad técnica, los cuales ayudó a mejorar, mitigando la percepción externa de riesgos ambientales, sociales y financieros.
- 6.9 Sin embargo, el PP solo logró una baja contribución a la mayor parte de los múltiples objetivos de la EBP por cuatro factores: factibilidad, antigüedad, ejecución y evidencia. Primero, en promedio 30% del PP que apoyaba cada objetivo consistía en operaciones con débil alineación, que desde su diseño tenían baja factibilidad de contribuir. Segundo, en promedio un 16% del PP aún no había alcanzado antigüedad para esperar resultados. Tercero, 6% del PP no contribuyó por tratarse de proyectos severamente rezagados pese a ya tener un tiempo considerable en ejecución. De hecho, los problemas de ejecución afectaron también a INV más jóvenes (84% sufrieron algún problema serio, siendo los más prevalentes los relacionados a demoras en la aprobación legislativa, la pandemia, la capacidad de algunas unidades ejecutoras subnacionales y los relativos a los procesos de adquisiciones). Cuarto, en promedio 25% del PP reportó progresos en productos, pero no los conectó a contribuciones hacia los objetivos de la EBP —una notable brecha de evidencia que la EBP tampoco se propuso mitigar reforzando o utilizando más los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación.

Referencias

- Banco Mundial. (2022). *Juntos para un futuro mejor. Actualización del diagnóstico sistemático de Colombia*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099342006202217806/pdf/IDU09342dc7f05065045e70aa0702f3e7862222e.pdf>
- . (2023). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2018). *Desafíos para el Desarrollo del País: Brasil*. <http://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-750030607-2>
- . (2022). Data Marketplace. Tablas EDW.SL_FINBAL_PROD_RPT, ODS.OPER_ODS_OPERUNIT [Data set].
- BID Invest. (2016a). *IDB-IIC Combined Historical Approvals up to 2015 [base de datos]. Datos obtenidos mediante solicitud de información de OVE a BID Invest*.
- . (2016b). *IDB-IIC Combined Historical Disbursements up to 2015 [base de datos]*.
- . (2022). *Azure SQL Database: metrics.Operational Use of Funds RPT [base de datos]*.
- . (2023). *Azure SQL Database: iic.Maestro Transaction [base de datos]*.
- EIU. (The Economist, Intelligence Unit) (2019). (2019). *Infrascopio 2019: Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. https://infrascope.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_2019-IDB-Infrascopio-Report_FINAL_ESP.pdf
- FMI (Fondo Monetario Internacional). (2023). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- . (2021). *Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by The Executive Director for Brazil*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/09/22/Brazil-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-466076>
- Foro Económico Mundial. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. <https://www.weforum.org/reports?utf8=%E2%9C%93&query=Global+competitiveness+report+2019>
- Naciones Unidas. (2023). Database: dataUNODC. <https://dataunodc.un.org/> [base de datos].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en#page1
- . (2020). *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*. <https://www.oecd.org/publications/pisa-2018-results-volume-v-ca768d40-en.htm>
- . (2021a). *Raising productivity through structural reforms*. <https://doi.org/10.1787/7fc24206-en>
- . (2021b). *Education in Brazil: An International Perspective*. <https://doi.org/10.1787/60a667f7-en>
- Todos pela educação. (2018). *Educação já: Uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo Federal em 2019-2022*. <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/Grafica-07-02-2020.pdf>

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



[linkedin.com/showcase/idb-ove](https://www.linkedin.com/showcase/idb-ove)



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