

## Evaluación del Programa de País

# Brasil 2007-2010

**Clasificación:** Documento Público



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciatario (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© Banco Interamericano de Desarrollo

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	CONTEXTO DEL PAÍS .....	3
III.	RELEVANCIA .....	6
	A.    El nicho del Banco: El modelo operativo .....	8
	B.    Sectores y prestatarios .....	10
	C.    Instrumentos de préstamo .....	12
IV.	EFICIENCIA OPERACIONAL DE LA ACCIÓN .....	13
	A.    Desempeño de la cartera .....	13
	B.    Uso de los sistemas nacionales .....	16
	C.    Otros organismos oficiales de financiamiento externo .....	17
	D.    La suficiencia de los recursos .....	19
V.	EFICACIA: EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO Y CONOCIMIENTO.....	19
	A.    Efectividad en el desarrollo: El método ascendente .....	20
	B.    Conocimiento y cooperación técnica.....	26
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	28

Anexo

Esta evaluación fue liderada por Inder Jit Ruprah, bajo la dirección general de Cheryl W. Gray. El equipo respectivo estuvo integrado por Silvia Raw, Julia, José Ignacio Sembler, Fernando Vargas y Patricia Sadeghi.

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

<i>Banobras</i>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CEF	Caixa Econômica Federal
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial de Colombia
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAC	Plan de Aceleración del Crecimiento
PYME	Pequeñas y medianas empresas
UEP	Unidad de Ejecución del Proyecto
SEAIN	Secretaría de Asuntos Internacionales
SCF	Departamento de Financiamiento Corporativo y Estructurado
SFC	Secretaría Federal de Control

## SÍNTESIS

Esta evaluación del programa de país abarca el período comprendido entre 2007 y 2010. En este período, el volumen de la cartera aumentó significativamente y se consolidó un nuevo modelo de negocios con Brasil. Según este modelo, el financiamiento se concentró en tres clases de clientes, a saber: (a) gobiernos subnacionales, (b) el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y (c) el sector privado. Si bien el modelo operativo aplicado en Brasil es único, puede constituir el precursor de un perfil de intervenciones en otros países prestatarios, a medida que sus gobiernos subnacionales adquieran elegibilidad para recibir financiamiento externo y crezca el crédito disponible del Banco para el sector privado. Por esto, el caso brasileño ofrece lecciones que se proyectan más allá del país y, habida cuenta de la gravitación que ejerce Brasil en la cartera del Banco, la consecución de los objetivos institucionales de éste depende sensiblemente de la cartera de dicho país.

En esta evaluación se concluye que el programa de país ha sido adecuado y que el Banco ha podido conservar su pertinencia para el país gracias al cambio de su modelo operativo ante la disminución de la demanda federal. Ha habido, no obstante, problemas de eficiencia operacional y efectividad en el desarrollo relacionados en parte con el modelo operativo. OVE recomienda que, en su nuevo documento de estrategia de país, el Banco (i) se asegure de que el programa esté correctamente enfocado, especificando por anticipado los criterios que habrán de aplicarse al considerar la combinación de operaciones, incluida la orientación estratégica que se aplicará para seleccionar los préstamos sin garantía soberana y tomando en cuenta el Noveno Aumento de Recursos de la institución, así como las prioridades del nuevo gobierno brasileño, (ii) incluya explícitamente medidas tendientes a mejorar la eficiencia operacional, y (iii) incluya un plan de acción con objetivos a alcanzarse en plazos definidos para el mejoramiento de la medición y difusión de su efectividad en el desarrollo.

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La evaluación anterior del programa de país (documento RE-335) fue discutida con las autoridades a comienzos de 2009 y el Directorio la consideró en septiembre del mismo año. En ella se evaluaron las dos estrategias de país más recientes, para los períodos 2000-2003 y 2004-2007, en previsión de la aprobación de un nuevo documento de estrategia. Ésta, no obstante, nunca se preparó y solo hubo actualizaciones que extendieron la de 2004 hasta fines de 2010. Al presente, el Banco está preparando un nuevo documento de estrategia con Brasil para el período 2011-2014.

Esta evaluación del programa del país abarca el período comprendido entre 2007 y 2010 y extrae lecciones de las actividades realizadas por el Banco en el pasado, con énfasis en la interfaz entre éste y Brasil, como aporte al futuro programa de país. Considera, asimismo, aspectos importantes analizados en la evaluación anterior a la luz de los acontecimientos acaecidos desde 2007, entre ellos, la consolidación de un nuevo modelo operativo del Banco en el país, el comienzo de un nuevo aumento del capital en el Banco con prioridades y objetivos específicos y la elección de la nueva Presidenta brasileña, Dilma Rousseff, que asumió el mando en enero de 2011.

Entre 2007 y 2010, el número de préstamos que figuraba en la cartera del Banco creció un 49% y el valor en dólares del saldo pendiente de préstamos aumentó el 79%. Durante ese período, el monto medio anual de las aprobaciones y desembolsos del Banco fue equivalente al 0,15% del PIB brasileño, pero representó el 21% del total del financiamiento otorgado por el Banco y el 16% del número total de proyectos. Esta relación asimétrica llevó al Banco a buscar nichos de actividad en el país situados más allá de un financiamiento puro. Así fue que en 2006 se delineó un nuevo modelo operativo con Brasil, que se consolidó durante el período. Si bien este modelo no se formalizó en documentos específicos del Banco, es posible deducirlo de la tendencia seguida en las aprobaciones. El modelo se centra en tres clases de clientes, a saber: (a) gobiernos subnacionales, (b) el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y (c) el sector privado. Si bien el modelo operativo en Brasil es único, puede constituir el precursor de un perfil de intervenciones en otros países prestatarios, a medida que sus gobiernos subnacionales adquieran elegibilidad para recibir financiamiento externo y crezca el crédito disponible del Banco para el sector privado.

El análisis realizado en la evaluación del programa de país con respecto a los criterios evaluativos de pertinencia, eficiencia y eficacia lleva a estas conclusiones. Debido a la ausencia de un nuevo documento de estrategia de país, no pudo efectuarse una evaluación de la pertinencia de la programación desde 2004, pero la composición de las aprobaciones fue pertinente. La diversificación de clientes, determinada por el nuevo modelo operativo, permitió que el Banco mantuviera su pertinencia en el país, no obstante la disminución de la demanda de financiamiento para proyectos federales y la reducción del monto de recursos en relación con las dimensiones de la economía de Brasil. El programa fue pertinente en cuanto a su adopción por el país como propio y a sus desafíos de desarrollo, como se plantea en su programa de desarrollo más emblemático, el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). Las entrevistas sostenidas con funcionarios de gobierno revelan un alto grado de identificación del país con el programa. Los datos muestran que el Banco constituye un socio para el desarrollo dotado de capacidad de respuesta, pues reorientó su cartera hacia

proyectos tangibles, de crédito y de fortalecimiento institucional, al tiempo que se distanciaba de los programas de alcance nacional y de las reformas estructurales que habían caracterizado la cartera antes de 2007.

La evaluación del programa de país constató, sin embargo, tendencias preocupantes en lo que se refiere a la eficiencia operacional de la prestación de servicios al Brasil. El tiempo de preparación y las medidas en cuanto a costo empeoraron en general y han quedado muy a la zaga en comparación con otros países del Grupo A, lo que obedece a varios factores. El primero es la proporción más alta que evidencia la cartera de financiamiento a los gobiernos subnacionales, debido a que los indicadores de eficiencia operacional para los proyectos de los estados y las municipalidades son más cercanos a los promedios de los países de los grupos B, C y D. El segundo es la relativa falta de normalización de las operaciones globales otorgadas a los gobiernos subregionales, algo especialmente patente en el caso de *Prociudades*, la iniciativa del Banco cuyo componente primordial es la infraestructura para los gobiernos municipales. En tercer lugar, es insuficiente el uso de socios locales para la ejecución y supervisión de los proyectos. Un cuarto factor es el uso casi exclusivo del instrumento del préstamo para inversión y, dentro de éste, la adopción limitada de los sistemas del país. El Banco Mundial, en cambio, ha usado los préstamos en apoyo de reformas de política y ha adoptado la modalidad de enfoque sectorial amplio para los préstamos de inversión. De esta manera, en el caso del Banco Mundial, más de la mitad del valor de su cartera consiste, en efecto, en apoyo presupuestario.

En términos de eficacia, es decir, de efectividad en el desarrollo, la cartera del Banco muestra un aumento de la claridad de los resultados previstos y mensurables de los proyectos y el mayor uso de los cálculos ex ante de costos y beneficios, aunque no se percibe un mejoramiento proporcional a la medición de los resultados reales en materia de desarrollo. Respecto de un gran número de proyectos vigentes y cerrados, no se compilaban datos, ni antes ni ahora, para documentar sus resultados en materia de desarrollo, aunque en los casos en los que sí se dispone de datos, se aprecia que el Banco suele lograr resultados en materia de desarrollo, según los informes de terminación de proyecto existentes. Tampoco se conocen los resultados de las actividades de cooperación técnica del Banco. La falta de un sistema de seguimiento de productos y de un mecanismo de difusión que facilite el acceso de terceros a esos resultados, reduce el valor del conocimiento generado. Esta deficiencia no es exclusiva de la cartera brasileña, sino algo que OVE ha constatado con frecuencia en sus evaluaciones de los programas de país. Sin embargo, a diferencia de muchas naciones, Brasil posee un alto grado de capacidad institucional en este campo.

Finalmente, de la evaluación realizada se desprende que en el próximo documento de estrategia de país deben tomarse en cuenta dos sucesos recientes. En primer lugar, es preciso que el Banco dialogue con las autoridades de gobierno sobre fórmulas para coordinar mejor las intervenciones sectoriales con las que se propusieron en el contexto del Noveno Aumento, incluso las de pobreza y equidad, clima, medio ambiente e integración regional. El acuerdo del Noveno Aumento también estipula metas en cuanto a eficiencia operacional y efectividad en el desarrollo, aspectos que reflejan la Declaración de París. Habida cuenta de la gravitación que Brasil ejerce en la cartera del Banco, es más probable que el BID logre sus objetivos regionales si éstos se incorporan en la próxima estrategia. En segundo término, el gobierno brasileño ha hecho hincapié en la eliminación de la pobreza extrema como

nueva prioridad suya, un aspecto que esta evaluación ha constatado que faltan en la cartera del Banco.

Las conclusiones de la evaluación sugieren que el Banco considere varias opciones que le permitan incrementar la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de su cartera en el futuro sin desbaratar la asociación funcional y el modelo operativo establecidos con las autoridades brasileñas.

**Es preciso que el Banco, en su nuevo documento de estrategia, se asegure de que el programa esté correctamente enfocado, especificando por anticipado los criterios que habrán de aplicarse al considerar la combinación de operaciones e incorporando la orientación estratégica que se aplicará para seleccionar los préstamos sin garantía soberana.** Para incrementar su pertinencia, el Banco debe considerar la preparación de proyectos que privilegien a los pobres, la integración regional y el cambio climático, sectores cuya representación en la cartera brasileña es, hoy día, insuficiente. Los criterios pueden estar basados en la focalización geográfica o en la propia clasificación de proyectos del Banco (focalizados en la pobreza y en la igualdad social). Si los proyectos tradicionales del Banco, de crédito y fortalecimiento institucional, que constituyen el principal pilar de la intervención del Banco en Brasil, se destinan a las regiones pobres, respaldarán la inclinación a favorecer a los pobres especificada en el Noveno Aumento, atendiendo al mismo tiempo a las prioridades del gobierno (*Brasil sin miseria* y *PAC II*). En el ámbito de la integración regional, otra prioridad del Noveno Aumento, el Banco puede aumentar su colaboración con el BNDES, que está comenzando a ampliar su cobertura hacia otros países de la región, bajo los auspicios de programas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional. Las recientes operaciones de crédito verde del BID para el sector privado constituyen una opción para incorporar a dicho sector en la labor que se realiza para hacer frente al cambio climático en Brasil; otra opción puede ser trabajar con los bancos regionales de desarrollo del país.

**El nuevo documento de estrategia de país debe incluir explícitamente las medidas que el Banco adoptará para mejorar la eficiencia operacional.** Pueden considerarse varios criterios no excluyentes entre sí, a saber: efectuar una cuidadosa estandarización de los productos subnacionales a fin de obtener economías de escala en la preparación de los proyectos; incrementar la colaboración con socios locales que permitan reforzar la ejecución y supervisión de sus proyectos, y adoptar una combinación diferente de instrumentos y modalidades que también tienda a coadyuvar al mejoramiento de la eficiencia. Habida cuenta de la semejanza que tienen los modelos operativos del BID y del Banco Mundial, un grupo de trabajo conjunto bajo la tutela del Ministerio de Planificación, contribuiría a la definición de las reglas de participación. Para corregir las deficiencias operacionales constatadas en las operaciones globales, es esencial que el Banco evalúe el programa experimental *Procidades*, conforme a lo previsto. Los análisis de *Profisco*, un programa de fortalecimiento institucional de los estados en el ámbito fiscal y las operaciones destinadas a las pequeñas y medianas empresas con participación del BNDES pueden hacer aportes valiosos sobre posibles compensaciones entre la eficiencia operacional y la efectividad en el desarrollo.

**El nuevo programa de país debe incluir un plan de acción dotado de metas con plazos concretos para el mejoramiento de la medición y difusión de su efectividad en el**

**desarrollo.** Para documentar la efectividad del Banco en términos de desarrollo y de la generación de conocimientos, es necesario establecer una asociación eficaz con entidades locales a fin de compilar y evaluar datos y difundir los resultados a terceros. Habida cuenta de los recursos del capital humano y de la capacidad del país, el Banco puede trabajar con instituciones brasileñas con el fin de crear un sistema de estudios ex post de efectividad en el desarrollo y difundir las conclusiones mediante un depósito de informes (estudios y mediciones de progreso) que esté disponible para terceros.

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La evaluación anterior del programa de país (documento RE-335) fue discutida con las autoridades a comienzos de 2009 y el Directorio la consideró en septiembre del mismo año. En ella se evaluaron las dos estrategias de país más recientes, para los períodos 2000-2003 y 2004-2007<sup>1</sup>, en previsión de la aprobación de una nueva estrategia. Ésta, no obstante, nunca se preparó; la estrategia de 2004 fue extendida hasta fines de 2010. Al presente, el Banco está preparando un documento de estrategia con Brasil para el período 2011-2014.
- 1.2 Esta evaluación del programa del país abarca el período comprendido entre 2007 y 2010 y extrae lecciones de las actividades realizadas por el Banco en el pasado, con énfasis en la interfaz entre éste y Brasil, como aporte al futuro programa de país. Considera, asimismo, aspectos importantes analizados en la evaluación anterior a la luz de los acontecimientos acaecidos desde 2007. En tal sentido, es importante considerar tres hechos.
- 1.3 El primer acontecimiento destacado fue el cambio de modelo operativo, acompañado de una cartera en crecimiento. Entre 2007 y 2010, el número de préstamos que figuraba en la cartera del Banco creció un 49% y el valor en dólares del saldo pendiente de préstamos aumentó el 79%<sup>2</sup>. El incremento denota la aprobación de 102 proyectos, por un valor aproximado a US\$10.000 millones, y el cierre de 57 proyectos. Durante el período se consolidó un nuevo modelo operativo con Brasil, iniciado en 2006<sup>3</sup>. Concretamente, el Banco se distanció de un modelo caracterizado principalmente por la concesión de financiamiento al gobierno federal, para volcarse al crédito directo a los gobiernos subnacionales, así como a la consolidación de sus relaciones con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el sector privado. La evaluación del programa del país determina si los aspectos constatados en la evaluación anterior mejoraron o empeoraron a la luz del aumento de la cartera y del nuevo modelo operativo.
- 1.4 El segundo hecho importante ocurrido después de 2007, fue el comienzo del período de un nuevo aumento del capital en el Banco. El acuerdo del Noveno Aumento estipuló cuáles son los objetivos que deberán alcanzarse para 2015, en términos de prioridades sectoriales y mejoramiento de la eficiencia operativa y efectividad en el desarrollo<sup>4</sup>. Estas metas se fijaron a escala regional, no de países específicos, pero considerando que Brasil es el mayor cliente del Banco, las probabilidades de que éste alcance sus objetivos globales mejorarán en la medida en que la cartera brasileña se ciña a esos objetivos. Por consiguiente, el Noveno Aumento ofrece un contexto conveniente para el examen de la cartera actual y los desafíos del próximo ciclo programático. Las tres áreas de objetivos del Noveno Aumento, a saber, prioridades sectoriales institucionales, eficiencia operativa y efectividad en el desarrollo, coinciden en gran medida con los criterios evaluativos de los programas de país en cuanto a pertinencia, eficiencia y eficacia.
- 1.5 El tercer suceso fue la elección de la Presidenta Rousseff y su toma de posesión, ocurrida en enero de 2011, por un período de cuatro años, de modo que el nuevo programa del Banco debe incorporar las prioridades del gobierno recién instalado.

Se ha previsto, para fines de 2011, la aprobación del plan formal de desarrollo para cuatro años, pero en su discurso la Presidenta ya puso de relieve una importante prioridad: la eliminación de la pobreza extrema<sup>5</sup>, meta que comparte el Banco. Durante el período que abarca esta evaluación, el programa de desarrollo más importante del gobierno fue el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que se extendió de 2007 a 2010 y que se usa como referente en cuanto a pertinencia. Para el próximo ciclo de programación, el PAC II, que cubre el período comprendido entre 2010 y 2014, constituirá la referencia de rigor.<sup>6</sup> Ha de señalarse, además, que deberá invertirse en la modernización de la infraestructura, a raíz de dos acontecimientos deportivos internacionales (el Campeonato Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016), así como en la exploración de nuevos yacimientos petrolíferos.

- 1.6 En la anterior evaluación del programa del país se formuló un conjunto de planteamientos que la Administración no aceptó en su totalidad;<sup>7</sup> algunas de las discrepancias ya no son importantes y solo revisten interés histórico. La Administración no estuvo de acuerdo con el período de referencia de la evaluación, la especulación planteada en la evaluación en torno al posible impacto de la crisis internacional en la cartera brasileña y la aseveración de que la realineación del Banco había tenido, inicialmente, efectos negativos en el diálogo con el país. La falta de un nuevo documento de estrategia impide un nuevo examen de otros puntos de desacuerdo, como la incapacidad de la estrategia para prever resultados y la escasa previsibilidad del programa.
- 1.7 También se suscitaron discrepancias en torno a las conclusiones de la evaluación en cuanto a las demoras del ciclo de proyecto en relación con el promedio del Banco y la función que cumplen la Ley de Responsabilidad Fiscal y las limitaciones institucionales del Banco como factores contribuyentes. La Administración solicitó un nuevo análisis de la ley y un ejercicio adicional en el que se compare a Brasil con otros países grandes de régimen federal, como México y Argentina, que se incluyen en este documento. Además, la Administración propuso medidas específicas de abreviación del ciclo de proyecto, que también son objeto de examen.
- 1.8 Hubo menos disensión en cuanto a la efectividad en el desarrollo. La Administración admitió la necesidad de incrementar la medición de los aportes al desarrollo que hacen los proyectos individuales, pero sostuvo que las grandes medidas del desarrollo incluidas en la matriz de resultados del documento de estrategia, no son pertinentes en virtud de la contribución marginal que hace el Banco a la consecución de los objetivos económicos y sociales. Hubo también acuerdo en cuanto a la necesidad de expandir el uso de los sistemas nacionales, armonizar las operaciones sin garantía soberana con la programación de país y articular la generación de conocimientos por medio de la cooperación técnica. En este documento se tratan esos aspectos.

## II. CONTEXTO DEL PAÍS

- 2.1 La evaluación del programa de un país incluye, normalmente, la descripción de la evolución macroeconómica de la economía y sus principales dificultades de desarrollo, a fin de contextualizar y obtener referencias de evaluación para la intervención del Banco, en términos de programación y ejecución.
- 2.2 Si bien los análisis de las condiciones macroeconómicas y de desarrollo del país, así como los obstáculos que conlleva de reforma, constituyen aportes importantes para la evaluación del programa de un país, en el caso brasileño esto deben calificarse. En primer lugar, como se aprecia en esta evaluación, el Banco ha concentrado su atención en los proyectos tradicionales y en el fortalecimiento institucional, sin participar en las reformas de política dispuestas en el país. En segundo término, no solo las dimensiones de la economía restan significación al financiamiento del Banco como medidas que abarquen a toda la economía, sino que ese financiamiento ha sido anticíclico. En tercer lugar, el nuevo modelo operativo enfocado en préstamos a los gobiernos subnacionales implica que deben atenderse problemas de desarrollo sumamente diversos y propios de cada región, que no corresponden necesariamente a la evolución nacional. Finalmente, el financiamiento otorgado a los gobiernos subnacionales exige que éstos cumplan con la Ley de Responsabilidad Fiscal del país.
- 2.3 Brasil es el país más grande de América del Sur, cuyo territorio ocupa casi la mitad del subcontinente, y es el cuarto país más extenso del mundo en términos de superficie continua. Limita con los demás países sudamericanos, con excepción de Chile y Ecuador, y su economía es la más grande de la región, que representa el 45% del PIB regional. Es el principal socio comercial de numerosos países de la región y absorbe alrededor de 25% de las exportaciones de Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay. También es una fuente creciente de inversión extranjera directa en varios países de la región. Por todas estas razones Brasil constituye un participante clave en términos de integración regional entre los prestatarios del Banco.
- 2.4 En Brasil, el período 2007-2010 se caracterizó por la continuación del alto crecimiento económico iniciado en 2004, con apenas una recesión superficial en 2009 (el PIB bajó 0,7%), un descenso de la inflación desde 2002 y la reducción de la pobreza (desde 2003 en adelante) y de la desigualdad de los ingresos (a partir de 2001) a niveles sin precedentes. El país se encuentra bien encaminado a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase el Gráfico II.1 y el Cuadro II.1 del Anexo). Este desempeño es el resultado de la aplicación de políticas macroeconómicas prudentes, de un entorno externo generalmente favorable y del énfasis en las políticas sociales. Según el FMI, las perspectivas para el período comprendido entre 2011 y 2015 son positivas. Se prevé que el crecimiento económico, que alcanzó a 7,5% en 2010, se mantenga en una tasa de 4% anual; por otra parte, se pronostica una disminución de la tasa inflacionaria a 4,5% por año. Se prevé que el saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente, que se había tornado

deficitario en 2008, crezca al igual que las reservas oficiales en moneda extranjera. Esta situación supone la continuidad del entorno externo favorable, en especial el auge de los productos básicos<sup>8</sup>.

2.5 En el plano subnacional, en el cual se enfoca el modelo operativo, Brasil se divide en 26 estados, más el Distrito Federal, y 5.565 municipalidades, y una de sus características es la gran desigualdad que hay a nivel regional. El PIB per cápita de los estados brasileños refleja toda la gama de los países miembros prestatarios del Banco, como puede apreciarse a continuación en el Cuadro 1. Las regiones relativamente pobres, medidas por el PIB per cápita, son el Norte (US\$1.944) y el Nordeste (US\$2.431) y las más ricas son el Centro Oeste (US\$6.020), el Sudeste (US\$5.322) y el Sur (US\$4.913). Por ende, en un solo país, el Banco hace frente a los mismos problemas que presentan todos sus prestatarios.

**Cuadro 1. Desigualdad regional en Brasil y otros países de la región**

Países miembros prestatarios del BID		Estados y regiones brasileñas					
País	PIB per cápita* (2008)	Estado	PIB per cápita* (2008)	Índice de desarrollo humano** (2007)	Intensidad de la pobreza*** (2006)	Crecimiento medio anual*** PIB per cápita (2007-2008)	Región (PIB per cápita)
Trinidad y Tobago	\$10.909	Distrito Federal	\$12.171	0,74	4,2	3,3%	Centro oeste (US\$6.020)
República Dominicana	\$3.623	Goiás	\$3.409	0,71	6,1	6,3%	
Belice	\$3.691	Mato Grosso do Sul	\$3.756	0,68	6,3	8,2%	
Brasil	\$4.469	Mato Grosso	\$4.746	0,68	6,0	12,6%	
Paraguay	\$1.516	Alagoas	\$1.649	0,55	13,0	2,8%	
Guatemala	\$1.893	Bahía	\$2.218	0,61	10,7	2,9%	
Guatemala	\$1.893	Ceará	\$1.883	0,65	11,4	4,9%	
Paraguay	\$1.516	Maranhão	\$1.616	0,59	13,2	7,2%	
Ecuador	\$1.784	Paraíba	\$1.818	0,60	11,3	4,3%	
Guatemala	\$1.893	Pernambuco	\$2.135	0,65	11,2	3,9%	
Honduras	\$1.436	Piauí	\$1.422	0,60	12,8	5,5%	Noreste (US\$2.431)
Guatemala	\$1.893	Rio Grande do Norte	\$2.171	0,65	10,3	3,1%	
Surinam	\$2.623	Sergipe	\$2.589	0,63	10,8	6,3%	
Surinam	\$2.623	Acre	\$2.620	0,61	8,6	11,1%	
Belice	\$3.691	Amazonas	\$3.710	0,62	7,8	1,8%	
Perú	\$2.921	Amapá	\$2.921	0,57	6,7	6,5%	
Guatemala	\$1.893	Pará	\$2.116	0,60	8,7	5,7%	
Colombia	\$3.121	Rondônia	\$3.170	0,61	8,0	11,8%	
Colombia	\$3.121	Roraima	\$3.136	0,63	9,7	6,8%	
El Salvador	\$2.672	Tocantins	\$2.706	0,64	9,6	11,5%	
Costa Rica	\$5.187	Espríto Santo	\$5.356	0,75	6,7	7,8%	Sudeste (US\$5.322)
Jamaica	\$3.824	Minas Gerais	\$3.768	0,78	6,0	6,1%	
Panamá	\$5.688	Rio de Janeiro	\$5.724	0,80	4,4	3,2%	
México	\$6.592	São Paulo	\$6.474	0,87	3,5	4,7%	
Brasil	\$4.469	Paraná	\$4.481	0,82	5,2	6,3%	
Costa Rica	\$5.187	Rio Grande do Sul	\$4.865	0,76	5,0	6,0%	Sur (US\$4.913)
Panamá	\$5.688	Santa Catarina	\$5.392	0,79	2,8	6,6%	

**Adición al Cuadro 1: Cambio de la desigualdad entre los estados brasileños**

Coeficiente de desigualdad	PIB per cápita		Expectativa de vida		Porcentaje de población con ocho o más años de educación		Ingreso familiar, per cápita		Porcentaje de población con acceso a redes de suministro de agua		Porcentaje de población con acceso a redes de alcantarillado	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Coeficiente de Gini	0,294	0,283	0,020	0,018	0,113	0,093	0,199	0,189	0,105	0,082	0,249	0,177
Índice de Theil	0,149	0,138	0,001	0,001	0,020	0,014	0,064	0,061	0,020	0,013	0,104	0,051

Fuentes: Estadísticas del FMI; \* IPEA y Banco Mundial (en dólares constantes de 2000); \*\* Sistema FIRJAN e Índice de Desarrollo Municipal FIRJAN; \*\*\* IPEA (familias pobres cada cien personas).

Véase: <http://www.firjan.org.br/data/pages/40288094212F790101213013CD7D651D.htm>; and <http://www.ipea.gov.br/portal/>

- 2.6 Hay, no obstante, indicadores de convergencia, porque en años recientes la tasa de crecimiento de los estados más pobres superaba la de los más pudientes. Una pauta similar puede observarse en materia de educación (proporción de la población que tiene ocho años de educación, por lo menos), pobreza y proporción de la población que dispone de sistemas de agua potable y alcantarillado. Las variaciones han llevado una disminución de la desigualdad (medida conforme al coeficiente de GINI o el índice de Theil) en todos los indicadores. Sin embargo, al interior de los estados, la desigualdad sigue constituyendo un problema a resolver y existen grandes disparidades en cuanto al PIB per cápita, el Índice de Desarrollo Humano y el índice de capacidad institucional de las municipalidades (véase el Cuadro II.2 del Anexo)<sup>9</sup>.
- 2.7 Además de los obstáculos que plantean las dimensiones y la heterogeneidad de Brasil, el modelo operativo del Banco implica dificultades tanto en cuanto al diseño como a la ejecución de las operaciones. El financiamiento para los gobiernos subnacionales está condicionado a la elegibilidad de éstos conforme a la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), promulgada en 2000, que abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)<sup>10</sup>. Esto contribuyó a la reducción de los desequilibrios fiscales de los gobiernos subnacionales, que habían constituido una importante fuente de inestabilidad en períodos anteriores<sup>11</sup>. La proporción de estados que infringieron los límites impuestos por la citada ley disminuyó de 14% en 2000 a 6% en 2008, aunque de conformidad con los acuerdos bilaterales suscritos por estados individuales con el gobierno federal, la mayoría de los estados debe reducir su endeudamiento a niveles inferiores a los definidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal. En términos generales, la relación deuda-ingreso de las municipalidades ha disminuido y las pocas que traspasaron el umbral han implantado ajustes. Durante el período comprendido entre 2007 y 2009, el saldo fiscal primario de las municipalidades ha rondado el 0,1% del PIB y el de los estados más las municipalidades, el 1% del PIB. Según el Índice de Presupuesto Abierto 2008 de la Alianza Internacional para el Presupuesto (IPB), Brasil registra una marca de 74% por la apertura de su proceso presupuestario, vale decir, se ubica en la categoría “sustancial” de apertura presupuestaria.

### III. RELEVANCIA

- 3.1 La relevancia, en términos de la intención y la acción efectiva, es el grado de coherencia del programa del Banco con las necesidades del país y de su compatibilidad con las estrategias y prioridades fijadas por el gobierno para atender esas necesidades. También puede recurrirse a las prioridades institucionales del Banco, que reflejan sus objetivos estratégicos, sus ventajas comparativas y sus objetivos de desempeño, como parámetros de referencia para la evaluación, porque el programa de país debe ser el fruto de un consenso entre la oferta y la demanda.
- 3.2 Como sucede en varios países de la Región, la relevancia en términos de intención de la programación no puede evaluarse porque no hubo para el período un nuevo documento de país aprobado por el Directorio que fuera considerado. Se elaboraron actualizaciones para varios de los países, incluido Brasil,<sup>12</sup> mientras el Banco continuaba debatiendo el formato que habrían de tener las estrategias de país. En este contexto, el informe de la presidencia del Comité de Programación del Directorio señaló que los miembros del comité: “... *manifestaron algunas preocupaciones sobre temas como los criterios para la fijación de las fechas de vigencia de las actualizaciones; la actualización de estrategias que expiraron hace largo tiempo durante este período de transición y su vigencia amplia; la consideración de los sistemas de país, con el tema de adquisiciones aún pendiente; la evaluabilidad de las actualizaciones; y, la debida consideración de los temas de riesgo, así como de cambios notables que hubiesen ocurrido durante el período transcurrido desde el vencimiento de las estrategias anteriores*”. Se observó, además, en dicho informe, que “*OVE indicó que había sido debidamente informado y que las actualizaciones como tal no eran evaluables y que habría que ver si el conjunto de la estrategia original con la actualización lo sería*”<sup>13</sup>.
- 3.3 Las preocupaciones expuestas por el Comité de Programación resultaron ser justificadas, por lo menos en el caso brasileño. Aunque el documento de la estrategia original se aprobó hace siete años y el modelo operativo del Banco en Brasil ha ido cambiando desde 2006, las actualizaciones no incluyeron estudios de los ámbitos o sectores prioritarios ni de los marcos de resultados y tampoco mencionaron el nuevo modelo operativo. Por consiguiente, no puede juzgarse la relevancia de la intención, sino solo la de la acción.
- 3.4 Entre 2007 y 2010, el Banco aprobó nuevos préstamos por un monto aproximado de US\$10.000 millones. Se consideró que todos los proyectos eran coherentes con los cuatro aspectos prioritarios definidos en la estrategia de 2004, a saber: (a) productividad e infraestructura, con prioridad para las pequeñas y medianas empresas (PYME) y el uso de modelos de asociación público-privada en las nuevas inversiones; (b) pobreza, igualdad y formación de capital humano, con énfasis en programas de distribución del ingreso como medida de alivio de la pobreza en el corto plazo y programas de educación y salud como medidas sostenibles de mejoramiento de la igualdad; (c) condiciones de vida y eficiencia en las ciudades, integrando las acciones tendientes a la reducción de la pobreza en las zonas urbanas

mediante el mejoramiento de la habitabilidad, la eficiencia y la calidad ambiental de las ciudades, y (d) modernización del Estado y fortalecimiento institucional, con énfasis en los aspecto de gobierno subnacional<sup>14</sup>. La definición de esos ámbitos de acción tuvo la amplitud suficiente para dar cabida a una vasta variedad de programas.

- 3.5 Históricamente, el Banco ha sido el organismo externo más importante de financiamiento para el desarrollo de Brasil, aunque en este período lo superó el Banco Mundial; sin embargo, ambas instituciones siguen siendo actores de menor relieve en el conjunto del financiamiento del desarrollo brasileño, siendo el país el que conduce la actividad en este ámbito. Los promedios anuales de aprobaciones y desembolsos del Banco fueron de 0,15% y 0,13%, respectivamente, del PIB (véase el Cuadro 2). En cambio, desde el punto de vista del Banco, Brasil es el mayor prestatario y durante el período comprendido entre 2007 y 2010, recibió el 21% del financiamiento total del Banco y le correspondió el 17% del total de proyectos. Esta relación asimétrica llevó al Banco a buscar en el país nichos de actividad situados más allá de un financiamiento puro. Esos nichos describen las acciones del Banco entre 2007 y 2010 mejor que los aspectos prioritarios definidos en la estrategia.

**Cuadro 2. Importancia del financiamiento del BID para Brasil**

INDICADORES	UNIDAD	2007	2008	2009	2010	Promedio
Aprobaciones para Brasil/Total de aprobaciones del F (porcentaje de las aprobaciones del BID)		18%	28%	19%	18%	21%
Desembolsos para Brasil/Total de desembolsos del B (porcentaje de los desembolsos del BID)		26%	18%	22%	21%	22%
Total de aprobaciones/PIB (porcentaje del PIB)		0,12%	0,19%	0,18%	0,11%	0,15%
Total de desembolsos (PIB) (porcentaje del PIB)		0,14%	0,10%	0,18%	0,11%	0,13%
Total de aprobaciones en sectores del PAC/PAC (porcentaje del PAC)		12%	25%	16%	6%	14,91%
Total de desembolsos para sectores del PAC/PAC (porcentaje del PAC)		13%	16%	14%	5%	11,73%
Total de aprobaciones para el gobierno federal/Gasto (porcentaje del gasto primario total del gobierno federal)	(porcentaje del gasto primario total del gobierno federal)	0,01%	0,03%	0,06%	-	0,03%
Total de desembolsos para el gobierno federal/Gasto (porcentaje del gasto primario total del gobierno federal)	(porcentaje del gasto primario total del gobierno federal)	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%	0,02%
Total de aprobaciones para estados y municipalidades/Gasto primario total de estados y municipalidades	(porcentaje del gasto primario total de estados y municipalidades)	0,07%	0,79%	0,80%	0,89%	0,64%
Total de desembolsos para estados y municipalidades/Gasto primario total de estados y municipalidades	(porcentaje del gasto primario total de estados y municipalidades)	0,21%	0,16%	0,46%	0,33%	0,29%
Total de aprobaciones para estados y municipalidades/Transferencias del gobierno federal	(porcentaje de transferencias del gobierno federal)	0,26%	2,70%	2,98%	3,25%	2,30%
Total de desembolsos para estados y municipalidades/Transferencias del gobierno federal	(porcentaje de transferencias del gobierno federal)	0,75%	0,56%	1,73%	1,19%	1,06%
Total de aprobaciones de bancos de desarrollo/Transferencias del gobierno federal a instituciones financieras públicas	(porcentaje de préstamos a instituciones financieras públicas)	72,7%	6,0%	1,9%	nr	26,87%
Total de desembolsos de bancos de desarrollo/Transferencias a instituciones financieras públicas	(porcentaje de préstamos a instituciones financieras públicas)	68,7%	0,9%	2,0%	1,7%	18,33%
Aprobaciones para préstamos del BNDES	(porcentaje de desembolsos de préstamos del BNDES)	3%	2%	1%	nr	2%
Desembolsos al BNDES para préstamos	(porcentaje de desembolsos de préstamos del BNDES)	2,84%	0,30%	1,51%	nr	2%
Aprobaciones para créditos del BNDES a PYME	(porcentaje de préstamos del BNDES a PYME, en miles de millones de R\$ )	6,25%	4,55%	4,17%	nr	4,99%
Desembolsos para créditos del BNDES a PYME	(porcentaje de préstamos del BNDES a PYME, miles de millones de R\$)	5,91%	0,70%	4,29%	nr	3,63%

Fuente: Almacén de datos del Banco, Artículo IV del FMI (2010), Informes anuales (BNDES).

## A. El nicho del Banco: El modelo operativo

- 3.6 Los nichos forman parte de un modelo operativo que comenzó a evolucionar en 2006 ante una solicitud del gobierno, encabezado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Aun cuando este modelo no se formalizó en documentos específicos del Banco, es posible deducirlo de la tendencia seguida en las aprobaciones. El modelo se centra en tres clases de clientes, a saber: (a) gobiernos subnacionales, (b) el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y (c) el sector privado. Esta diversificación de clientes permitió que el Banco mantuviera su relevancia en el país, no obstante la disminución de la demanda de financiamiento para proyectos federales y el monto reducido de los recursos del BID en relación con las dimensiones de la economía brasileña.

**Cuadro 3. Volúmenes y flujos de financiamiento, por prestatario**

Prestatario	Volumen 2006		Aprobaciones 2007-2010		Volumen 2010	
	Número (%)	Saldo disponible (%)	Número (%)	Original aprobado (%)	Número (%)	Saldo disponible (%)
Bancos de desarrollo	4%	13%	3%	30%	1%	1%
Estados	32%	24%	41%	41%	59%	49%
Gobierno federal	34%	30%	6%	3%	10%	11%
Municipalidades	10%	13%	22%	9%	18%	26%
Sin garantía soberana	19%	19%	28%	17%	12%	14%
<b>TOTAL (Número, millones de US\$)</b>	<b>68</b>	<b>2857</b>	<b>102</b>	<b>10130</b>	<b>101</b>	<b>5073</b>

Fuente: Almacén de datos del BID.

- 3.7 En el Cuadro 3 se aprecia la consolidación del modelo operativo. Desde 2007 hasta 2010, el valor de las aprobaciones ascendió a US\$10.130 millones (102 proyectos), distribuido de la siguiente manera: Operaciones subnacionales, 50% (63% del número de préstamos), dividido en estados 41% (41%) y municipalidades 9% (22%); BNDES, 30% (3%) y el sector privado 17% (28%). El saldo de 3% (6%) estuvo constituido por préstamos directos al gobierno federal. Las diferencias entre el valor en dólares y el número de operaciones reflejan las disparidades que existen en el tamaño promedio de los proyectos. El Cuadro 3 muestra también la evolución y consolidación del modelo en términos de la cartera pendiente: entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, el valor en dólares estadounidenses del volumen de los préstamos al gobierno federal disminuyó de 30% a 11% mientras que el de los préstamos para entidades subnacionales aumentó de 37% a 74%<sup>15</sup>.

- 3.8 **Gobiernos subnacionales.** El promedio anual de las aprobaciones y desembolsos de préstamos del Banco a gobiernos subnacionales representó alrededor de 0,64% y 0,29%, respectivamente, del gasto primario de los estados y municipalidades. El financiamiento directo para gobiernos subnacionales, tanto de estados como municipalidades, se materializó mediante operaciones globales aplicables a varias entidades, como *Profisco* y *Procidades*<sup>16</sup>, o mediante operaciones específicas ad hoc, y constituye un rasgo único del modelo operativo del Banco en Brasil. En otros países en los que el Banco trabaja con entidades subnacionales, generalmente el

financiamiento se canaliza por medio de sistemas existentes de transferencias fiscales. Por ejemplo, en México, tradicionalmente se han financiado los proyectos subnacionales por medio de una partida presupuestaria (Rubro 33) mientras que *Banobras*, un banco público federal de segundo nivel transfiere los fondos como subvenciones o subpréstamos a los gobiernos subnacionales. En Chile, el Banco llega a las entidades subnacionales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), mientras que en Colombia la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) otorga subpréstamos a esas entidades. Estos modelos, que se fundamentan en el financiamiento a una entidad nacional que luego extiende subpréstamos a los gobiernos subnacionales, no es viable en Brasil porque la Ley de Responsabilidad Fiscal del país prohíbe las operaciones de crédito entre gobiernos de niveles diferentes. En Argentina la cartera es, quizás, la más parecida al modelo brasileño. Entre 2007 y 2010, el Banco aprobó proyectos para cuatro provincias argentinas, pero esos préstamos representaron solo el 8% del total de aprobaciones y el 11,4% del valor total en dólares. En la cartera argentina predominan los préstamos al gobierno federal.

- 3.9 **BNDES.** El financiamiento para el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, una entidad pública de segundo nivel, ha constituido un pilar principal del Banco en Brasil. Durante el período 2007-2010, las aprobaciones (desembolsos) del Banco ascendieron a US\$3.000 millones, lo que representa el 2% del total de préstamos del BNDES, pero equivalieron a casi un tercio del valor total en dólares de las aprobaciones del Banco para Brasil. De hecho, el financiamiento acumulado para el BNDES ha representado el 26% del financiamiento acumulado para Brasil desde 1995 (variando entre el 22% y el 30% por cuatrienio a partir de 1995). En ningún otro país un solo prestatario ha recibido una proporción tan considerable del financiamiento total concedido al país. Esos préstamos se destinaron al cofinanciamiento de líneas de crédito existentes del BNDES para pequeñas y medianas empresas y, con el último préstamo, a microempresas. Solo en 2009, el BNDES otorgó préstamos por alrededor de US\$96.000 millones, que incluyeron US\$13.600 millones para 387.000 operaciones individuales de PYME. Por tal motivo, el financiamiento del Banco para el BNDES constituye un medio muy eficaz en función de su costo, para llegar a un gran número de empresas de esa clase. De manera menos sistemática, el Banco otorgó en el pasado préstamos a un banco del noreste (*Banco do Nordeste, BNB*), que presta servicios en zonas en las que se registra un alto índice de pobreza<sup>17</sup>.
- 3.10 **Sector privado.** Las operaciones con el BNDES proveen un apoyo indirecto al sector privado. El Banco también concede financiamiento a dicho sector en la forma de préstamos sin garantía soberana. Como en el caso del sector público, el Banco aporta una porción muy pequeña del financiamiento que se destina al sector privado pero, desde el punto de vista del Banco, el sector privado de Brasil es un cliente importante. Concretamente, desde 2007 a 2010 le correspondió al país el 28% del valor en dólares de las aprobaciones y el 20% del número de proyectos<sup>18</sup>. La anterior evaluación de la estrategia de país señalizó la necesidad de armonizar el programa de financiamiento sin garantía soberana con las prioridades nacionales.

La Administración expresó su anuencia señalando “que la labor de programación en Brasil ya ha sido mejorada, para abarcar un enfoque más integrado, en el que se centre la atención en intervenciones del Grupo del Banco.”<sup>19</sup> No obstante, la incorporación de operaciones sin garantía soberana en el programa de país y su armonización estratégica con las prioridades del país difiere del estilo ad hoc y oportunista que aplica el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) para generar negocios. Este modus operandi no concuerda con la presentación de una lista de proyectos potenciales durante el ciclo de programación, pero podría cambiar. En primer lugar, es probable que en el futuro se desarrolle un inventario de proyectos de infraestructura, especialmente la posible formación de asociaciones público-privadas relacionadas con el Campeonato Mundial de Fútbol (2014). De esta forma se crean oportunidades para que las secciones que preparan operaciones con y sin garantía soberana definan una orientación estratégica para el financiamiento sin dicha garantía que guarde consonancia con las prioridades nacionales, sin circunscribirse expresamente a una lista de proyectos individuales. En segundo lugar, es posible que en la proporción de préstamos sin garantía soberana para el sector privado de Brasil se tengan que tomar en cuenta las modificaciones que impone el Noveno Aumento General de Recursos, especialmente en cuanto al énfasis al financiamiento sin garantía soberana para los países de los grupos C y D.<sup>20</sup>

## B. Sectores y prestatarios

- 3.11 En esta sección se examina la relevancia de la acción con respecto al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de Brasil, la focalización en los pobres y el acuerdo del Noveno Aumento, mediante el análisis de los sectores y prestatarios. Conforme a la clasificación sectorial que usa el Banco (véase el Cuadro III.2 del Anexo), durante el período se distribuyó el 81% del valor de las aprobaciones en dólares entre cinco sectores, a saber: BNDES (30%), transporte (19%), agua potable y saneamiento (13%), administración pública (10%) y energía (9%). Por consiguiente, las operaciones del Banco en Brasil se han concentrado principalmente en la infraestructura y el crédito para pequeñas y medianas empresas por intermedio del BNDES. La clasificación sectorial guarda estrecha relación con la clase de prestatario de que se trate: los préstamos para transporte se otorgaron a los estados (82%) y al sector privado (13%) y el 5% restante al gobierno federal. Los préstamos para agua potable y saneamiento se destinaron a los estados (73%), municipalidades (19%) y al sector privado (8%). El financiamiento de la administración pública se canalizó principalmente hacia los estados por medio de *Profisco* (81%) y el resto al gobierno federal. El sector privado recibió el 99% de los préstamos para proyectos de energía (véase el Cuadro III.3 del Anexo).
- 3.12 Habida cuenta de la proporción que corresponde a los préstamos sin garantía soberana en el total de las aprobaciones, es importante la consideración de su distribución sectorial: energía (52%), préstamos para bancos comerciales (20%) y transporte (15%). En conjunto, estas aprobaciones representaron el 87% del valor en dólares del total (véanse los cuadros III.4 y III.5 del Anexo).

- 3.13 La distribución sectorial de los préstamos aprobados entre 2007 y 2010, combinando las carteras de operaciones con garantía soberana y sin ella, puede compararse con las prioridades propias del país, expresadas en el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). El PAC, aprobado a fines de 2006, es un programa de inversiones concebido con el objeto de superar las condiciones que obstaculizan el crecimiento, incrementar la productividad y reducir las disparidades regionales y sociales mediante la aprobación de inversiones estratégicas. Incluye, asimismo, medidas institucionales y directrices destinadas a mejorar el clima para las inversiones, promover el acceso al crédito y reducir la carga fiscal. Como se muestra en el Cuadro III.6 del Anexo, las inversiones planificadas en el PAC para el período 2007-2010, por valor de R\$504.000 millones, se distribuyeron en tres ámbitos principales, a saber: infraestructura logística, que incluye carreteras, puertos y aeropuertos (12%), energía (54%) e infraestructura social y urbana (34%). En cambio, la cartera correspondiente del Banco se distribuyó de la siguiente manera: transporte (19%), energía (9%) e infraestructura social y urbana, que incluye agua y saneamiento (22%). De modo que, con excepción del sector energético, el enfoque sectorial del Banco ha sido acorde con las prioridades del PAC; de hecho, sus aprobaciones y desembolsos para estos sectores prioritarios han representado un promedio de 15% y 11%, respectivamente, del gasto del gobierno federal en el PAC.
- 3.14 La composición sectorial de la cartera no es particularmente útil para juzgar la relevancia de la acción del Banco con respecto a las intervenciones a favor de los pobres, objetivo que comparten el Banco y el país. Por ejemplo, el proyecto del Banco denominado PROACESSO-BIDH (operación BR-L1027), clasificado como proyecto de infraestructura de transporte, financia la construcción y rehabilitación de carreteras en municipalidades pobres del norte del estado de Minas Gerais. En la medida en que esas carreteras aumenten el acceso a los mercados de trabajo, el incremento resultante del ingreso familiar podría determinar una reducción sostenida de la pobreza. De hecho, en el PAC, el gobierno hace hincapié en el papel que desempeña la infraestructura en la disminución de la desigualdad y la pobreza.
- 3.15 La clasificación de los proyectos del Banco a favor de los pobres como inversiones destinadas a reducir la pobreza y fomentar la igualdad social brinda una mejor medida de la finalidad de los proyectos relativos a la pobreza y la igualdad. El valor en dólares de los proyectos favorables a los pobres disminuyó del 54% de la cartera de 2006 al 46% de la cartera de 2010. Alrededor del 88% de los proyectos municipales, 49% de los proyectos de estados, 2% de los proyectos con el gobierno federal y 0% de los correspondientes al sector privado, se clasifican como inversiones destinadas a reducir la pobreza y fomentar la igualdad social (véase el Cuadro III.7 del Anexo).
- 3.16 Los préstamos para reducción de la pobreza pueden canalizarse hacia los estados y el sector privado, así como a las municipalidades. Un ejemplo es Proares, un proyecto clasificado como de reducción de la pobreza, cuyo prestatario es el estado de Ceará, que financia el mejoramiento de los servicios municipales, especialmente

los destinados a los jóvenes de municipios pobres. Inversiones de capital CELPA es un proyecto clasificado como de reducción de la pobreza, que benefició a un concesionario privado para la distribución de electricidad en el estado de Pará. Uno de los objetivos del proyecto fue la ampliación del acceso al suministro eléctrico en zonas rurales, como parte del programa del gobierno federal denominado “Luz para Todos”. Otra opción es que el Banco actúe por intermedio de bancos regionales de desarrollo que operan en las zonas más pobres del país, como el *Banco da Amazonia* y el *Banco do Nordeste*.

- 3.17 Para juzgar la relevancia, también puede cotejarse la distribución sectorial de la cartera con las prioridades del Noveno Aumento, que fijó objetivos de volúmenes de financiamiento para la reducción de la pobreza y el fomento de la igualdad, cambio climático e integración regional, así como objetivos de resultados para la contribución del Banco a las metas de desarrollo regional en áreas prioritarias. Habida cuenta del peso que tiene Brasil en la cartera del Banco, es más probable que las metas regionales se puedan lograr si las áreas prioritarias se incorporan en la próxima estrategia de país de Brasil. Aunque los objetivos se refieren a las aprobaciones futuras y no al caudal existente, una reclasificación primaria del conjunto de proyectos vigentes en diciembre de 2010 ilustra acerca del escollo que ha de salvar el Banco para su próximo ciclo de programación: los proyectos relativos a la pobreza y la igualdad representan el 3% de la cartera, los de clima y medio ambiente, el 13%, y los de integración regional el 0% (véase el Cuadro III.8 del Anexo)<sup>21</sup>.
- 3.18 Hay nuevas oportunidades para satisfacer los desafíos que emanan del acuerdo del Noveno Aumento. El Banco ha ido cobrando experiencia en el otorgamiento de préstamos sin garantía soberana para crédito con sentido ecológico, una opción que puede explorarse para proyectos de préstamo sin garantía soberana al sector privado, pero que posiblemente también resulte de interés para los bancos de desarrollo del país.<sup>22</sup> En lo que atañe a la integración regional, el BNDES, que actualmente presta alrededor de US\$35 millones por año, emprendió recientemente una extensión de sus operaciones a otros países. Esto sugiere la posibilidad de que el BID colabore con el BNDES en el ámbito de la integración regional bajo los auspicios de programas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

### C. Instrumentos de préstamo

- 3.19 La relevancia también puede juzgarse en función del uso apropiado que se haga de los instrumentos de préstamo. Durante este período, el Banco se concentró en los préstamos otorgados a los estados y bancos comerciales que concedieron subpréstamos, para operaciones tradicionales y de fortalecimiento institucional. A pesar de estas diferencias, el Banco se dedicó casi exclusivamente a los préstamos para inversión y solo se otorgó un préstamo en apoyo a reformas de política al estado de Bahía. Esto difiere marcadamente de los instrumentos usados por el Banco Mundial, como se verá más adelante.

- 3.20 La clase de préstamos de inversión usada refleja el modelo operativo que aplica el Banco en el país. Concretamente, entre los préstamos con garantía soberana se registró un aumento de las operaciones globales (para obras múltiples, líneas de crédito condicional para proyectos de inversión y mecanismos sectoriales) que representaron, en conjunto, el 47% del valor en dólares de las aprobaciones. Si se consideran los préstamos terminados durante el período, el número de operaciones globales aumentó del 7% en 2006 al 31% en 2010 (véase el Cuadro III.9 del Anexo).
- 3.21 Si bien el modelo operativo aplicado en Brasil difiere radicalmente del que normalmente usa el Banco en otros países, el modus operandi institucional, es decir el uso de sus propios sistemas para los préstamos con garantía soberana, sigue practicándose en gran medida en Brasil<sup>23</sup>. El modelo operativo, combinado con el modus operandi, ha contribuido a la baja eficiencia operacional, como se describe en el próximo capítulo.

#### **IV. EFICIENCIA OPERACIONAL DE LA ACCIÓN**

- 4.1 La eficiencia operacional se refiere a la prestación de los servicios del Banco a sus clientes. En la anterior evaluación del programa de país se argumentó que las demoras de la preparación y los desembolsos constituyan un rasgo distintivo de las operaciones del Banco en Brasil. También se señaló que el avance en cuanto a la adopción de los sistemas nacionales era lento. Ambos aspectos constituyen prioridades del acuerdo del Noveno Aumento.

**A. Desempeño de la cartera**

- 4.2 Puede observarse en el Cuadro 4 que las demoras en la preparación de proyectos generalmente han empeorado en comparación con otros países. El tiempo de preparación de proyectos en Brasil (desde el inventario hasta la aprobación) aumentó de un promedio de 20,3 meses (2000-2006) a 21 meses (2007-2010), mientras que en el Banco el promedio disminuyó de 18,6 meses a 17,6 meses. La reducción del promedio para los países del Grupo A, sugerido por la Administración como un elemento comparable más apropiado, fue aún más pronunciada, de 18,3 meses a 15,9 meses, fijando así una diferencia aún mayor con Brasil. Se redujo el tiempo entre la aprobación de los proyectos para Brasil y su elegibilidad, así como entre ésta y el primer desembolso, pero aún sigue siendo mayor que el promedio del Banco y el de los países del Grupo A.

**Cuadro 4. Indicadores de eficiencia operacional**

Agregado	2000-2006					2007-2010									
	Brasil	Países A*	Países B	Países C y D	Banco	Brasil	Países A*	Países B	Países C y D	Banco					
<b>Índice Descripción</b>															
<b>Tiempo de preparación</b>															
Desde el inventario a la aprobación (meses)	<b>20,3</b>	18,3	16,8	18,9	18,6	<b>21,0</b>	15,9	16,2	17,4	17,6					
Desde la aprobación a la elegibilidad inicial (meses)	<b>15,2</b>	10,3	8,8	12,4	11,7	<b>11,6</b>	8,7	6,1	8,8	8,9					
Desde la elegibilidad inicial al primer desembolso (meses)	<b>3,3</b>	1,7	1,7	0,9	1,3	<b>1,6</b>	1,2	0,8	1,1	1,2					
<b>Costos</b>															
Preparación (por millón de US\$ aprobado)	<b>2.522</b>	1.634	3.155	6.204	3.306	<b>1.965</b>	972	2.367	4.162	2.198					
Ejecución (por millón de US\$ desembolsado)	<b>939</b>	992	1.893	7.585	2.481	<b>1.570</b>	885	3.110	5.568	2.378					
Por prestatario	<b>2007-2010</b>														
<b>Índice Descripción</b>	Gobierno federal*	Estados	Municip.	Notas: Solo préstamos. Se excluyen los préstamos de emergencia, préstamos al sector privado y facilidades de preparación de proyectos.											
<b>Tiempo de preparación</b>				*Los otros países del Grupo A son Argentina, México y Venezuela.											
Desde el inventario a la aprobación (meses)	18,4	20,2	25,2	*Gobierno federal incluye el BNDES.											
Desde la aprobación a la elegibilidad inicial (meses)	14,6	10,5	13,6	Información sobre costos de preparación desde 2003. Información sobre costos de ejecución desde 2002.											
Desde la elegibilidad inicial al primer desembolso (meses)	5,6	0,8	0,6	Fuente: Almacén de datos del Banco.											
<b>Costos</b>															
Preparación (por millón de US\$ aprobado)	546	2.179	6.238												
Ejecución (por millón de US\$ desembolsado)	551	2.375	7.140												

- 4.3 Los costos de preparación por US\$ millón aprobado disminuyeron de US\$2.522 (2000-2006) a US\$1.956 (2007-2010), pero se mantuvieron por encima del promedio de los países del Grupo A. Los costos de ejecución por millón de dólares desembolsado aumentaron significativamente entre ambos períodos, de US\$939 a US\$1.570, mientras que el promedio para los países del Grupo A se redujo de US\$992 a US\$885. En otras palabras, el aumento de las diferencias obedece a una combinación de mejoramiento del desempeño en otros países y un empeoramiento de la cartera brasileña.
- 4.4 Estos indicadores, en cuanto medida de la ineficiencia operacional del Banco en Brasil, deben tratarse con cautela. Cabe esperar que los períodos de preparación se prolonguen y los costos aumenten, habida cuenta del nuevo modelo operativo que aplica el Banco en el país, que pone énfasis en el financiamiento directo a entidades subnacionales. Este modelo conlleva préstamos de menor dimensión, crédito para autoridades con poca o ninguna experiencia de trabajo con el Banco, trato con contrapartes cuya capacidad institucional generalmente es más débil que la del gobierno federal y obligación de ceñirse a los requisitos de la Ley de Responsabilidad Fiscal. La observancia de la ley representa un incentivo para la buena gestión fiscal en el nivel subnacional, pero aumenta el tiempo de preparación, la incertidumbre y los costos. Las entidades subnacionales deben demostrar que dan cumplimiento a la ley en dos momentos distintos, a saber inicialmente, cuando presentan su propuesta al organismo del Ministerio de Planificación responsable de la autorización para la presentación ante el Banco (SEAIN/COFIEX) y, nuevamente, cuando se completa la preparación técnica y antes de las negociaciones oficiales con el Banco. A menudo, las municipalidades carecen de conocimientos acerca de los documentos y los procesos necesarios para la verificación de dicho cumplimiento.
- 4.5 Como era previsible, el tiempo de preparación transcurrido entre el inventario y la aprobación, que es el período más afectado por los requisitos del país, fue más

prolongado para los proyectos de los estados (20,2 meses) y las municipalidades (25,2 meses) que para los del gobierno federal (18,4 meses). Sin embargo, el efecto mayor de la consolidación del modelo operativo se percibió en los costos. El volumen medio de los préstamos para entidades subnacionales es más pequeño (véase el Cuadro IV.2 del Anexo).<sup>24</sup> Los promedios de costos de preparación de los proyectos para los estados y las municipalidades ascendieron a US\$2.179 y US\$6.238, respectivamente, por millón de dólares desembolsado, frente a US\$546 de los préstamos al gobierno federal. Los promedios de los costos de ejecución fueron de US\$2.375 para los proyectos de los estados, US\$7.140 para los de las municipalidades y US\$551 para los del gobierno federal (véase el Cuadro IV.3 del Anexo). Estas cifras sugieren que los indicadores comparables para la cartera brasileña no son los de los otros países del Grupo A, sino los del Grupo B para los préstamos a los estados y de los grupos C y D para los préstamos a las municipalidades, en cuyo caso la cartera brasileña concuerda más en lo que atañe a costos y tiempo de preparación.

- 4.6 La expectativa de que los proyectos subnacionales de estilo global, como *Procidades* y *Profisco*, resultaran más eficaces en función del costo y el tiempo, no se ha materializado en forma pareja. En el caso de *Procidades*, los tiempos de preparación fueron levemente más breves que para los proyectos municipales en general, pero los costos de preparación por cada millón de dólares aprobado fueron un 25% más altos. En el caso de *Profisco*, los tiempos de preparación fueron bastante más breves que para los proyectos estatales en general, pero los costos de ejecución por cada millón de dólares aprobado fueron el doble (véase el Cuadro IV.3 en el Anexo).
- 4.7 En su respuesta a las conclusiones de la evaluación del programa de país en cuanto a la baja eficiencia operacional, la Administración señaló que el Banco ya estaba asumiendo un papel proactivo en varios aspectos, incluso “racionalizar la preparación de los proyectos para lograr puntualidad, como en el programa piloto *Procidades*”<sup>25</sup>. Este programa, que tuvo un monto de US\$800 millones y un límite máximo para los préstamos individuales de US\$50 millones, se aprobó en octubre de 2006 y fue elogiado como una nueva modalidad operativa. La responsabilidad por los proyectos individuales se trasladaría totalmente a la Representación del Banco en el país y la preparación y supervisión de los proyectos se encomendaría a entidades ejecutoras locales. En septiembre de 2007, se suscribió un contrato de servicio con la *Caixa Econômica Federal (CEF)*, un banco público federal, para que le brindara respaldo al Banco en lo atinente a seguimiento, supervisión y trámite de los desembolsos. Un análisis del programa experimental revela que la descentralización completa de funciones hacia la Representación tuvo lugar, pero no así la contratación externa para la preparación y supervisión de los proyectos. El convenio con la CEF fracasó, debido a que los recursos financieros fueron limitados y que la escala que pudo aportar el Banco fue reducida. Además, originalmente se vislumbró un alto grado de estandarización a pesar de la posible heterogeneidad de los clientes, pero en la práctica, los proyectos individuales resultaron sumamente complejos y diversos, lo que no permitió concretar las economías de escala.

- 4.8 De hecho, el Banco ha terminado considerando cada operación de *Procidades* como un proyecto de inversión tradicional y el resultado ha sido una amplia divergencia entre los objetivos fijados en el programa experimental y los logros alcanzados (véase el Cuadro IV.4 del Anexo)<sup>26</sup>. Por otra parte, a pesar de la intensa demanda, durante el período 2007-2010 solo se aprobaron 14 proyectos por un total de US\$322 millones, menos de la mitad del objetivo fijado para 2009, que era de 34 proyectos por un monto de US\$800 millones. El tiempo promedio de preparación transcurrido entre la recepción por el Banco de la propuesta aprobada por SEAIN y la aprobación del préstamo, fue 31,7 meses, frente a un objetivo de 22 meses, y pasaron 12 meses adicionales entre la aprobación y la declaración de elegibilidad para los desembolsos. Alrededor de 50% del tiempo transcurrido entre la presentación de las solicitudes de préstamo de los gobiernos regionales a SEAIN y la declaración inicial de elegibilidad por el Banco, correspondió a tramitación por el gobierno brasileño.
- 4.9 El programa *Profisco* fue aprobado en 2008 por una suma de US\$500 millones, con proyectos individuales concebidos por un valor de US\$35 millones a US\$50 millones, un monto máximo similar al de *Procidades*. *Profisco* es en esencia un proyecto de fortalecimiento institucional para los aspectos de administración fiscal, de modo que sus proyectos individuales son relativamente más homogéneos, por lo cual sus indicadores de eficiencia operativa son comparativamente mejores que los de *Procidades*.

**B. Uso de los sistemas nacionales**

- 4.10 El Banco se ha comprometido a adoptar en grado creciente los sistemas nacionales de los países en lugar de aplicar los suyos. En este sentido, en 2005 el Banco suscribió la Declaración de París; luego en 2009 y en 2010 aprobó pautas estratégicas con esa finalidad y en 2011 reiteró sus compromisos e incluyó indicadores en el marco de resultados del Noveno Aumento de sus recursos. Sin embargo, en términos generales el avance ha sido lento en lo concerniente a la adopción de los sistemas locales de administración, auditoría financiera y adquisiciones, como consecuencia de las dificultades que existen para la obtención de un consenso, el establecimiento de normas, la ejecución de un programa de asistencia técnica para el mejoramiento de los sistemas locales y, más generalmente, para revocar una práctica que ha sido norma del Banco desde su creación.
- 4.11 La adopción de los sistemas de auditoría y adquisiciones en Brasil es aún más compleja que en otros países, debido a la modalidad de préstamos directos a los gobiernos subnacionales. En la medida en que las normativas locales no sean incompatibles con la legislación nacional, los estados y las municipalidades están habilitados para tener sus propios marcos jurídicos y reglamentarios y las entidades responsables pertinentes. En el caso de los préstamos al gobierno federal, el Banco acepta desde hace mucho tiempo el sistema de gestión financiera para la contabilidad, la auditoría externa de la Secretaría Federal de Control y el sistema federal de adquisiciones de bienes y servicios. En el nivel subnacional, el panorama

es bastante diferente. Entre los proyectos vigentes de los estados, solo el 4% de ellos usa los sistemas locales de administración financiera y el 43%, la auditoría del estado, mientras que el 43% usa el sistema federal de adquisiciones aceptado por el Banco. En cuanto a los proyectos municipales, no hay sistemas locales reconocidos (véase el Cuadro IV.5 del Anexo). Es probable que la situación desmejore, dado que el inventario de proyectos de entidades estatales y municipales más débiles va creciendo, pero también hay oportunidades de progreso. En 2009, se modificó la Ley de Responsabilidad Fiscal con el objeto de fomentar la transparencia fiscal y la información regular acerca de las cuentas, sobre la base de un modelo usado por el estado de Rio de Janeiro. El Banco podría trabajar con las autoridades y ofrecerles asistencia técnica para el perfeccionamiento de los sistemas locales, en especial los de los estados.

- 4.12 Una medida más general de la adhesión del Banco a sus propios procesos, es la continuidad del uso de unidades ejecutoras de proyectos separadas, en lugar de normalizar la ejecución en las unidades operacionales de los organismos existentes (v.g., los ministerios sectoriales). Las unidades ejecutoras constituyen instituciones paralelas concebidas para mejorar la eficiencia y asegurar la aplicación de los procedimientos del Banco. Tanto en la Declaración de París como en el acuerdo del Noveno Aumento General de Recursos, se reconoce que esas estructuras paralelas, a pesar de sus ventajas en el corto plazo, deben constituir la excepción y no la regla, pero en el caso de Brasil poco se ha adelantado en este sentido. Entre los proyectos que había vigentes a fines de 2010, existe una unidad ejecutora en el 91% de las operaciones federales, el 90% de las estatales y 73% de las municipales. Por consiguiente, dichas unidades siguen constituyendo la regla y no la excepción (véase el Cuadro IV.5 del Anexo).

#### **C. Otros organismos oficiales de financiamiento externo**

- 4.13 Los organismos oficiales de financiamiento externo que revisten importancia para el país, aparte del BID, son la Corporación Andina de Fomento y el Banco Mundial, pero al parecer no hay mecanismos formales de coordinación entre las tres instituciones; solo de manera esporádica y ad hoc se registra una colaboración informal. El Banco Mundial y el BID comparten el énfasis en el financiamiento a entidades subnacionales, pero operan en los mismos ámbitos en forma independiente<sup>27</sup>
- 4.14 Entre los años 2007 a 2010, el Banco Mundial aprobó 77 operaciones por valor de US\$11.278 millones, un millón más que el BID. Los estados y las municipalidades recibieron el 76% del valor en dólares de las aprobaciones, monto similar al de 50% que le correspondió al Banco (véase el Cuadro IV.6 del Anexo). Los dos bancos aprobaron operaciones concurrentes en 18 estados (véase el Cuadro IV.7 del Anexo) y ambos trabajaron con municipalidades diferentes (a excepción de las de Rio de Janeiro y Curitiba). El BID aprobó 22 préstamos para municipalidades y el Banco Mundial 12.

4.15 Una diferencia que existe entre ambos bancos es la selección de los instrumentos de préstamo y, dentro de la categoría de instrumentos, la modalidad de préstamo, como puede observarse a continuación en el Cuadro 5. Esas selecciones tienen implicancias para la eficiencia operacional. El instrumento de préstamo para políticas de desarrollo, del Banco Mundial, que posibilita el desembolso rápido, representó casi el 37% del total prestado en dólares (aplicado a cinco operaciones), frente al 4% en el caso del BID (un préstamo). Además, el Banco Mundial usó el enfoque sectorial amplio en cinco de sus préstamos de inversión, por un valor de US\$1.891 millones (es decir, 17% del total de aprobaciones o 33% de los préstamos de inversión aprobados). En esos casos, el Banco Mundial combinó sus recursos con los del prestatario, lo que le permitió brindar efectivamente un respaldo presupuestario con menores costos de transacción, principalmente en el nivel de estados. El BID no usó la opción de enfoque sectorial amplio<sup>28</sup>. La cartera del Banco Mundial se ciñe más que la del BID al énfasis que puso la Declaración de París en un mayor uso del respaldo presupuestario y de los sistemas nacionales del país.

**Cuadro 5. Aprobaciones del Banco Mundial, por instrumento de préstamo**

Por instrumento		Aprobaciones 2007-2010			
		Número	Número (%)	Monto (millones de US\$)	Monto (%)
Inversión	Préstamo adaptable para programa	18	23,4%	1.105	9,8%
	Préstamo con intermediario financiero	1	1,3%	50	0,4%
	Préstamo de inversión sectorial y mantenimiento	1	1,3%	167	1,5%
	Préstamo para inversión específica \*	37	48,1%	5.788	51,3%
	Préstamo de asistencia técnica	7	9,1%	28	0,2%
Préstamos para políticas de desarrollo	Préstamos para políticas de desarrollo	5	6,5%	4.125	36,6%
No disponible		8	10,4%	25	0,2%
<b>TOTAL</b>		<b>77</b>	<b>100%</b>	<b>11.287</b>	<b>100%</b>

\\* En cinco préstamos para inversión específica (por valor de US\$1.891 millones) se usó la modalidad del enfoque sectorial amplio.

Fuente: OVE usando la información disponible en <http://web.worldbank.org/external/projects/>

4.16 En 2007 y 2008, cuando ambos bancos consolidaban sus operaciones de financiamiento a entidades subnacionales, se formó un grupo de trabajo conjunto con el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, al que se le encomendó la racionalización del procesamiento de las operaciones. Si bien se pusieron en práctica algunas recomendaciones tendientes a mejorar el uso de los sistemas del país, esas medidas resultaron insuficientes, como puede observarse en el desmejoramiento de los indicadores del trámite de la cartera. Tras cuatro años de

experiencia con el nuevo modelo operativo, quizás se logren mejores resultados renovando el grupo de trabajo, bajo la tutela del Ministro de Planificación y Presupuesto (Gobernador del BID) y el Ministro de Hacienda (Gobernador del Banco Mundial), a fin de reconsiderar las limitaciones operacionales.

#### **D. La suficiencia de los recursos**

- 4.17 En la medida en que el Banco siga aplicando el modelo operativo actual y su modus operandi, es probable que empeore la experiencia operacional. El Banco enfrenta al presente un exceso de demanda de financiamiento para entidades subnacionales y, en estas circunstancias, puede considerar por lo menos tres opciones. En primer lugar, puede seguir adelante con el actual modus operandi y en tal caso, para evitar el deterioro de la calidad de los servicios prestados a los clientes subnacionales, debería aumentar el presupuesto dedicado a la preparación y supervisión de la cartera brasileña, por encima de lo que prevé el modelo de asignaciones presupuestarias que al presente usa el Banco<sup>29</sup>. El aumento reciente del caudal de operaciones acumuladas en la etapa de preparación sugiere que esto es bastante urgente. Una segunda opción entrañaría una mayor estandarización de los productos, a fin de lograr economías de escala en la preparación, buscando al mismo tiempo socios locales que se ocupen de la contabilidad financiera, la auditoría y las adquisiciones, a fin de reducir los costos de supervisión. Esto debiera ir acompañado de un programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de los sistemas estatales y municipales del país, de acuerdo con los objetivos de la Declaración de París y del Noveno Aumento. La tercera opción es el cambio de la combinación de instrumentos, pasando de los préstamos de inversión a los préstamos en apoyo de reformas de política y, dentro de los préstamos para inversión, al uso de la opción de enfoque sectorial amplio.

### **V. EFICACIA: EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO Y CONOCIMIENTO**

- 5.1 El Banco procura demostrar la efectividad de un programa de país en función del desarrollo mediante la medición de sus resultados en sentido vertical descendente (según la matriz de resultados incluida en el documento de estrategia de país) o en sentido vertical ascendente (según el marco de resultados de cada proyecto). Las evaluaciones generan conocimiento acerca de los aspectos funcionan y los que no lo hacen; otra fuente de conocimiento es el programa de asistencia técnica. En la evaluación anterior se constató que el Banco no logra la efectividad en el desarrollo que se desearía desde ambas perspectivas, así como en lo que atañe a la generación de conocimientos.
- 5.2 Normalmente, las estrategias de país deben incluir una matriz de resultados que comprenda los proyectos propuestos en cada ámbito de programación e indicadores de desarrollo que guardan relación con las intervenciones propuestas; pero que también coincide con las prioridades del país. Esa matriz se usa en las evaluaciones de los programas de país para determinar si los indicadores estipulados muestran alguna mejora como parte de los criterios de efectividad en el desarrollo. La

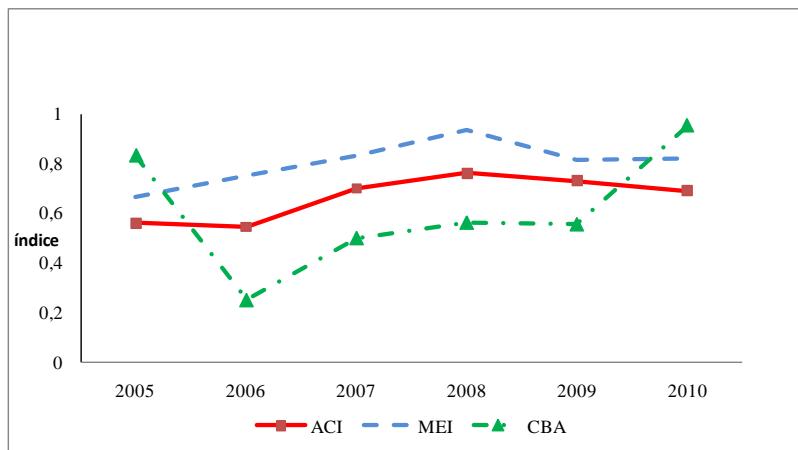
Administración rechazó las conclusiones negativas de la anterior evaluación, aduciendo que como participante de nicho en una economía grande, el Banco ejerce escasa influencia en la modificación de los amplios indicadores económicos y sociales del país. Asimismo, como se dijo antes, si bien el documento de estrategia de país de 2004 se actualizó y se extendió hasta fines de 2010, no se hizo lo mismo con el marco de resultados. Por consiguiente, no puede llevarse a cabo una evaluación con sentido descendente.

**A. Efectividad en el desarrollo: El método ascendente**

- 5.3 La medición de la efectividad en el desarrollo en sentido ascendente exige que exista evaluabilidad ex ante (que en los proyectos se establezca claramente un conjunto de resultados mensurables previstos en materia de desarrollo) y también ex post (que los proyectos posean una base de referencia y valores actuales para los indicadores). Pueden entonces medirse los resultados, e incluso los avances logrados durante la ejecución, como la diferencia entre los datos básicos y los valores finales o actuales. Sin embargo, es importante señalar que la información presentada en esta sección proviene del sistema de seguimiento y evaluación del Banco (informe de seguimiento del desempeño de los proyectos, informe de seguimiento del avance de los proyectos e informe de terminación de los proyectos terminados). Esta información no ha sido validada por OVE.
- 5.4 Entre 2007 y 2010, se aprobaron 102 proyectos nuevos y se terminaron 57 proyectos, cada grupo se analiza por separado<sup>30</sup>. Habida cuenta que la evaluación del progreso y los resultados de todo el conjunto de proyectos escapa al alcance de la evaluación del programa de país<sup>31</sup>, los análisis de la evaluabilidad ex ante y ex post que se presentan en este capítulo se usan para determinar si el Banco está en condiciones de documentar los resultados de los proyectos. Es importante señalar, también, que durante el mismo período comenzó a delinearse el sistema de autoevaluación del Banco y que los nuevos informes PMR e ITP aún están en vías de preparación. A medida que el sistema evolucione, irá generando gradualmente información sobre los proyectos que podrá ser validada por OVE.
- 5.5 La mayoría de los proyectos terminados fueron aprobados antes de 2007, mientras que la mayor parte de los aprobados entre 2007 y 2010 siguen vigentes y carecen de informe de terminación de los proyectos. Este último es el conjunto apropiado para evaluar el nuevo modelo operativo en Brasil, así como la pertinencia del sistema de seguimiento del avance de los proyectos. Como puede observarse en el Gráfico 1, la evaluabilidad ex ante de este conjunto de proyectos muestra una mejora considerable desde la introducción de la matriz de efectividad en el desarrollo en los proyectos, evolución que pareciera haberse estabilizado, pero en un alto nivel<sup>32</sup>. Simultáneamente, ha crecido de manera sostenida la proporción de proyectos con análisis previo de costo-beneficios, pero, como se muestra en el Gráfico 2, la evaluabilidad posterior de los proyectos es deficiente y, en realidad, quizá esté empeorando<sup>33</sup>. Esta declinación se compartida por los proyectos ejecutados con el gobierno federal y con los gobiernos subnacionales (estados y municipalidades) y,

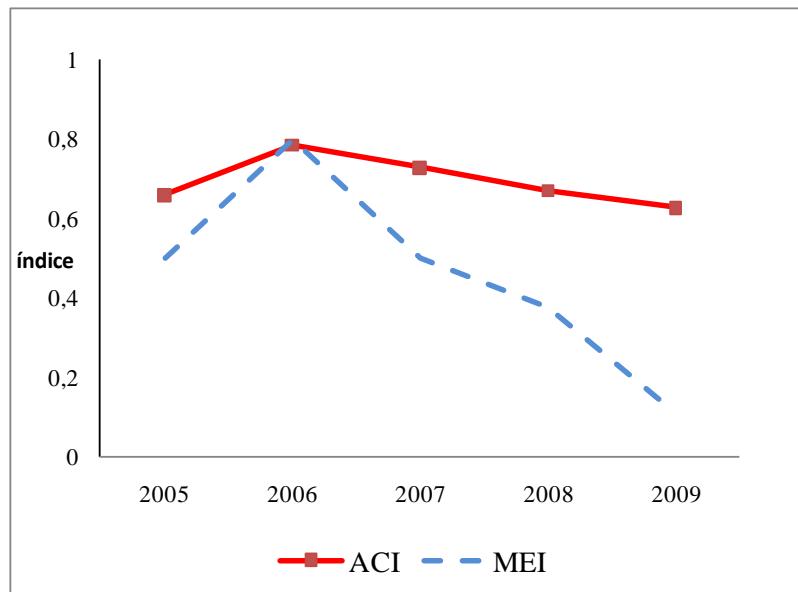
en menor grado, con los préstamos destinados a bancos de desarrollo (véase el Cuadro V.2 del Anexo).

**Gráfico 1. Evaluabilidad ex ante de los proyectos, por año de aprobación (2005-2010)**



Fuente: OVE, a partir de documentos de préstamos para proyectos. Obsérvese que el índice de plenitud ex ante, ACI, es el número de indicadores individuales que tienen base de referencia, valores de mediano plazo y objetivos de todos los resultados especificados. El índice mínimo de evaluabilidad ex ante, MEI, determina si el proyecto tiene un indicador, por lo menos, con base de referencia y valor de objetivo. Ambos índices van desde la unidad (totalmente evaluable) a cero (no evaluable). El gráfico muestra los valores promedios anuales.

**Gráfico 2. Evaluabilidad ex post de los proyectos, por año de aprobación (2005-2009)**



Fuente: OVE, a partir de documentos de préstamos para proyectos. Obsérvese que el índice de plenitud ex post, ACI, es el número de indicadores individuales que tienen base de referencia, valores de mediano plazo y objetivos de todos los resultados especificados. El índice mínimo de evaluabilidad ex ante, MEI, determina si el proyecto tiene un indicador, por lo menos, con base de referencia y valor de objetivo. Ambos índices van desde la unidad (totalmente evaluable) a cero (no evaluable). El gráfico muestra los valores promedios anuales.

- 5.6 Entre los 49 proyectos con garantía soberana aprobados desde 2007 hasta 2009,<sup>34</sup> 10 contienen bases de referencia e información sobre el avance logrado hacia la

- consecución de los resultados, siete de ellos ejecutados con gobiernos subnacionales (cinco estados y dos municipalidades). Dos de los proyectos fueron calificados como focalizados en la reducción de la pobreza (con el BNDES), pero no contienen información acerca de una eficiencia efectiva respecto de dicha focalización<sup>35</sup>. Cuatro de los 10 proyectos aludidos ya finalizaron y se analizan en la sección siguiente. Los seis restantes son dos proyectos municipales de agua, tres proyectos del programa *Profisco* ejecutados con los estados de Minas Gerais, Ceará y Pará, y la tercera etapa del proyecto de rehabilitación de una carretera en el estado de São Paulo. Todos evidencian progreso en relación con la base de referencia, aunque el adelanto es dispar en cuanto a los indicadores del mismo proyecto (véase el Gráfico V.3 del Anexo).
- 5.7 El reducido número de proyectos que recopilan información acerca de los avances denota que existe una grave deficiencia en el sistema de seguimiento del Banco, que debe corregirse mientras los proyectos se encuentran aún en ejecución. Además, el nuevo modelo operativo, que pone énfasis en las operaciones globales que abarcan varios proyectos, ofrece una excelente oportunidad para extraer lecciones valiosas, que no suele presentarse en un préstamo aislado. En el programa experimental *Prociudades*, se previó efectuar una evaluación externa después de la aprobación de diez proyectos, pero aún no se ha emprendido y se trata de un ejercicio de importancia crucial para la rectificación de las deficiencias operacionales constatadas en el programa. Se recomienda encarecidamente que se efectúe una evaluación similar de *Profisco* y de las operaciones ejecutadas con el BNDES para el financiamiento de pequeñas y medianas empresas.
- 5.8 Entre los 57 proyectos terminados entre los años 2007 a 2010, algunos datan de la década de los años noventa, cuando el Banco estableció por primera vez el sistema de marco lógico para el seguimiento y la evaluación (en 1995, véase el Cuadro V.3 del Anexo)<sup>36</sup>. En general, independientemente del prestatario y del sector, los proyectos más antiguos evidencian una falta de distinción clara entre resultados y productos; pocos indicadores son específicos, mensurables, alcanzables, realistas y de duración específica, y la mayoría de los proyectos carece de información de referencia y mecanismos de compilación de datos. Muchos proyectos antiguos han sido reformulados de acuerdo con la evolución de los sistemas del Banco, especialmente los ITP. Hoy día se reconoce generalmente que los ITP proveen información muy limitada, por lo que hay un nuevo instrumento en preparación. De hecho la evaluabilidad ex post de los proyectos terminados es baja (véase el Cuadro V.4 del Anexo).
- 5.9 Una revisión de los ITP de proyectos terminados durante el período, pero **no** validados por OVE, muestra que en el ámbito de la **administración pública y fiscal** se completaron siete préstamos por un monto de casi US\$1.000 millones, o sea, el 10% del valor total de los proyectos terminados durante el período, seis de los cuales disponen de ITP.
- 5.10 Dos de los proyectos fueron diseñados con el propósito de mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de los ingresos públicos de nivel estatal (operaciones

BR-0372 ejecutada en São Paulo, aprobada en 2004 y terminada en 2010, y BR-L1201 ejecutada en Bahia, vigente desde 2008 hasta 2009). En ambos casos, la mayoría de los indicadores de eficiencia, eficacia y transparencia se relacionaron con la Ley de Responsabilidad Fiscal y, por consiguiente, tenían algunos indicadores comunes, a saber: ingresos, superávit primario, deuda (monto y servicio), relación entre inversiones y gastos (aunque en ningún proyecto se invocó la regla de oro relativa a deuda e inversiones) y cumplimiento del requisito legal en cuanto a presentación de datos cuatrimestrales y difusión de información pública fiscal (véase el Gráfico V.4 del Anexo). El proyecto de São Paulo tenía 24 indicadores, nueve de ellos cualitativos o sin valores básicos de referencia. El proyecto de Bahia tenía 47 indicadores, de los cuales 27 eran cualitativos o sin valores básicos de referencia. La mayoría de los indicadores señala que ha habido mejoras y, por consiguiente, puede decirse que, de acuerdo con sus ITP, realizaron aportes positivos al desarrollo.

- 5.11 Los otros proyectos ejecutados en este sector se llevaron a cabo en el nivel federal, cada uno con objetivos diferentes, pero todos centrados principalmente en actividades de fortalecimiento institucional, tales como el refuerzo de la administración fiscal en estados seleccionados (BR-0171, vigente desde 1996 hasta 2007), un precursor de los proyectos de *Profisco*, la modernización de la Contraloría General (BR-0365, vigente desde 2002 hasta 2008), el fortalecimiento de la capacidad pública de administración logística y de recursos humanos (BR-0220, vigente desde 1997 hasta 2008) y establecimiento, fortalecimiento e interconexión de una red de investigación y desarrollo de políticas públicas (BR-0175). La mayoría de los indicadores de los proyectos estaba compuesta por medidas cualitativas, de difícil validación. La excepción la constituyó la modernización de la Contraloría General, que especificó indicadores cuantitativos para la medición de sus objetivos de mejora de la eficiencia y la eficacia de las actividades de esa entidad. Prácticamente todos los indicadores individuales denotan mejoramiento, aunque tal vez el más importante, vale decir, la proporción de cumplimiento de sus recomendaciones, solo mejoró ligeramente.
- 5.12 Se completaron seis proyectos de **inclusión social**, por un monto de US\$1.500 millones, que representaron el 13% de los proyectos terminados en el período. El programa de transferencias condicionales de efectivo denominado *Bolsa-Familia* (BR-L1004, vigente desde 2004 hasta 2010), representó dos tercios del total de operaciones aprobadas en este sector en términos de dólares. En este caso, se usó la modalidad de enfoque sectorial amplio, combinando los recursos con aportes del gobierno federal y del Banco Mundial, de modo que los resultados definidos corresponden a todo el programa y no a la porción del Banco. El proyecto estaba dotado de 20 indicadores relativos a pobreza, desigualdad, asistencia a clases y años de escolaridad, y se alcanzó la mayoría de ellos (véase el Gráfico V.2 del Anexo). Varios estudios han demostrado ampliamente que el programa influye en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

- 5.13 Los restantes proyectos de inclusión social se concentraron en la educación y la capacitación. Un proyecto destinado a la enseñanza secundaria en el estado de Paraná (BR-0167, vigente desde 1996 hasta 2007) alcanzó sus objetivos atinentes a la expansión de la cobertura, pero no determinó cambios en los niveles totales de repetición, aprobación y ausentismo observados en el estado. El Programa Federal de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Media (BR-0300, vigente desde 1999 a 2007) logró idénticos resultados, de acuerdo con su ITP. El proyecto de Reforma de la Educación Vocacional (BR-0247, vigente desde 1997 hasta 2008) no tenía datos de referencias ni un proceso sistemático de seguimiento. El PROFAE (BR-0305, vigente desde 1999 hasta 2010), un proyecto innovador en gran escala de profesionalización del personal auxiliar de enfermería en todo el país destinado a mejorar la calidad de la atención en los establecimientos del sistema de salud pública, ha sido objeto de estudios externos. En el informe de terminación del proyecto se reconoce que no ha habido una encuesta sistemática de medición de la satisfacción de los pacientes, pero otros indicadores de desarrollo muestran que aumentó el número total de profesionales calificados. Otro programa innovador fue el de Diversidad en la Universidad (BR-0364, vigente desde 2002 hasta 2008), que fue concebido con la finalidad de fomentar el acceso de las minorías al nivel terciario de enseñanza. Se careció de datos de referencias y no hay información oficial acerca del número de estudiantes que ingresaron y obtuvieron un grado universitario.
- 5.14 En el sector de **desarrollo urbano** se completaron cinco proyectos por un valor total de US\$400 millones, todos los cuales tienen su informe de terminación del proyecto. La mayoría de los recursos volcados a este sector (76%) tuvo por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias que residen en condiciones de inquilinato en São Paulo (BR-0242, vigente desde 1997 hasta 2007) y en municipalidades pobres del estado de Rio de Janeiro (BR-0298, vigente desde 2001 hasta 2010) (véase el Gráfico V.6 del Anexo). La meta del proyecto de São Paulo, que tenía relación con el aumento de la satisfacción con los servicios municipales, se alcanzó con creces y el proyecto de Rio de Janeiro fijó objetivos en cuanto al número de soluciones de vivienda, que se consiguieron. Un proyecto similar de nivel federal (BR-0273, vigente desde 1998 hasta 2008) benefició a 84 municipalidades y estableció ocho indicadores numéricos (entre ellos los números de proyectos de urbanización, de viviendas construidas y mejoradas y de legalizaciones de propiedad concluidas), todos con resultados positivos. Otro proyecto ejecutado en el estado de Pará (BR-0357, vigente desde 2002 hasta 2010) se concentró en la infraestructura y la administración municipal. Estos proyectos precedieron al programa *Procidades* y aportaron insumos para el diseño de este mecanismo financiero. La mayoría de los productos generados fueron entregados, pero los resultados que se consideraron fueron pocos. Finalmente, un proyecto destinado a la preservación de sitios culturales e históricos en todo el país (BR-0261, vigente desde 1999 hasta 2010), fijó indicadores relativos a los sitios protegidos y la creación de fondos para la conservación de cada sitio, indicadores que, de acuerdo con el informe de terminación del proyecto, se alcanzaron.

- 5.15 En el sector de **transporte**, se completaron seis préstamos por un total de US\$686 millones, pero solo hay informe de terminación de dos de ellos (BR-0278 ejecutada en el estado de Bahía, vigente desde 1998 hasta 2008, y BR-0355, vigente desde 2002 hasta 2008, en el estado de Santa Catarina), ambos para el sector de vialidad. Los dos programas, completados satisfactoriamente, tenían indicadores usuales de costos (diferenciados para automóviles, autobuses y camiones); el proyecto de Santa Catarina también incluyó el número de municipalidades en las que aumentó el acceso y una zona determinada de captación de agua (véase el Gráfico V.7 del Anexo). En ninguno de estos proyectos se calcularon tasas de rentabilidad ex post.
- 5.16 En el sector de **energía**, hubo solo un préstamo con garantía soberana, al estado de Minas Gerais (BR-L1028, vigente desde 2009 hasta 2010), para ampliación de la electrificación rural. Los objetivos fueron el incremento del consumo de electricidad, del número de grandes productores agrícolas conectados a la red y del número de consumidores semiurbanos conectados (como parte del programa *Luz para Todos*, del gobierno federal) y de nuevos clientes rurales (como parte del programa *Clarear*, también del gobierno federal). Según el informe de terminación del proyecto, los objetivos se lograron, pero se trataba de un préstamo de un solo tramo, vinculado al desempeño y los resultados se lograron antes del desembolso.
- 5.17 En el sector de **banca para el desarrollo**, se completaron cinco operaciones por valor de US\$4.150 millones, vale decir, el 39% del valor total de los proyectos terminados<sup>37</sup>. Cuatro fueron préstamos al BNDES mediante el instrumento de la línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) y uno al *Banco do Nordeste*, como operación de crédito global para el sector de turismo. Solo se dispone de tres informes de terminación del proyecto para las operaciones del BNDES: BR-0358 (vigente entre 2004 y 2007), BR-L1054 (vigente entre 2007 y 2008) y BR-L1178 (vigente entre 2008 y 2009). Las instituciones financieras participantes en cada proyecto fueron 62, 52 y 42, respectivamente (véase el Gráfico V.8 del Anexo). En general, los indicadores de desarrollo muestran una evolución positiva en tres de ellos: incremento del número de empleos en los subprestatarios participantes en el programa, aumento del volumen anual bruto de ventas de dichos subprestatarios durante el período considerado y aumento del tiempo medio de supervivencia de las empresas participantes en el programa. En el informe de terminación de la operación ejecutada con el *Banco do Nordeste* (vigente desde 2001 hasta 2009) se observa que se trató de un proyecto problemático debido, en parte, a la falta de compromiso y experiencia del prestatario, y no se alcanzó ninguno de los objetivos.

## **B. Conocimiento y cooperación técnica**

- 5.18 El trabajo analítico puede constituir un vehículo eficaz para el diálogo sobre políticas con los gobiernos. Para el Banco, es un medio imprescindible para la profundización de su conocimiento del país, a fin de calibrar mejor su programa de país y sus proyectos. En un país como Brasil, el programa de cooperación técnica también puede generar conocimientos que el Banco puede compartir con otros

clientes. Las operaciones de cooperación técnica cumplen asimismo una función esencial de fomento de la formación de capacidad institucional y actúan como complemento del presupuesto del Banco para la prestación de servicios.

- 5.19 Desde 2007 hasta 2010, el Banco aprobó 143 operaciones diferentes de cooperación técnica no reembolsable y donaciones del FOMIN, por valor de más de US\$101 millones (véase el Cuadro V.5 del Anexo). En términos de distribución sectorial del valor total de estas operaciones, sin contar las del FOMIN, el sector más favorecido fue el de transporte (25%) seguidos por el de desarrollo urbano (23%) y los de administración fiscal e inclusión social (13% cada uno), con menos de 10% para cada uno de los restantes. En cuanto a la categoría de prestatarios, la mayor proporción correspondió al gobierno federal (51%), seguido por los estados (31%) y las municipalidades (9%), mientras que el 10% restante fue para ONG y centros académicos. OVE examinó el universo de documentos de cooperación técnica, excluidos los del FOMIN, y los clasificó en función de sus objetivos (véase el Cuadro V.6 del Anexo) de la siguiente manera: 33% (28% del valor en dólares) fue para trabajo analítico, 30% (42% del valor en dólares) para fortalecimiento institucional, 23% (21% del valor en dólares) para la preparación de proyectos y 14% (9% del valor en dólares) principalmente para capacitación.
- 5.20 Lamentablemente, el sistema de seguimiento y evaluación del Banco, más allá de la determinación del número, valor en dólares, fuente de los fondos y distribución por sector y beneficiario, carece de información pormenorizada en materia de clasificación, seguimiento y difusión. Esto no es exclusivo en el caso de Brasil, sino que se trata de un problema que afecta a todo el BID, como el propio Banco lo indicó en su examen de las operaciones de cooperación técnica: *La falta de claridad de la taxonomía... de una clasificación apropiada y de un depósito de estos productos [de cooperación técnica] limitan el grado en el cual los países pueden aplicar los conocimientos generados y las lecciones aprendidas, ya que disminuyen la visibilidad de aquello que se produce, tanto interna como externamente*<sup>38</sup>. El Banco no documenta su labor de generación de conocimientos.
- 5.21 Esta falta de capacidad de demostración sistemática de la efectividad en el desarrollo tanto de los proyectos como del conocimiento, no es exclusiva de la cartera brasileña sino que constituye una conclusión común de OVE respecto de las carteras de los países. Sin embargo, en el caso de Brasil, el nuevo gobierno ha manifestado que asigna importancia a la medición de los resultados<sup>39</sup>. Además, a diferencia de muchos prestatarios del Banco, Brasil posee un alto nivel de capital humano, así como la base institucional y la capacidad de compilación de estadísticas requeridas para la preparación de evaluaciones, que pueden compartirse con otros países de la región. Esto constituye una oportunidad para que el Banco trabaje con nuevos socios en el país dedicados a la generación de conocimientos.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 6.1 El análisis realizado en esta evaluación del programa de país con respecto a los criterios evaluativos de relevancia, eficiencia y eficacia, lleva a las siguientes conclusiones. En primer lugar, la relevancia del programa fue sustancial. La diversificación de clientes plasmada en el nuevo modelo operativo permitió que el Banco mantuviera su pertinencia en el país, no obstante la disminución de la demanda de financiamiento para proyectos federales y el reducido monto de los recursos movilizados en relación con la magnitud de la economía de Brasil. El programa fue pertinente en cuanto a la apropiación que el país hizo del él y a sus exigencias de desarrollo, consignadas en el principal programa de desarrollo denominado Plan de Aceleración del Crecimiento. Las entrevistas sostenidas con funcionarios del gobierno revelan que el país ha adoptado como suyo el programa en alto grado.
- 6.2 En segundo lugar, durante la evaluación se constataron tendencias preocupantes en lo que se refiere a la eficiencia operacional de la prestación de servicios a Brasil. El tiempo de preparación y las medidas de costo empeoraron en términos generales y se comparan negativamente con otros países del Grupo A. Esto se debe en gran parte a la proporción más alta de financiamiento que figura en la cartera para los gobiernos subnacionales, debido a que los indicadores de eficiencia operacional de los proyectos para los estados y municipalidades se asemejan más a los promedios de los países de los grupos B, C y D. *Procidades*, la iniciativa del Banco para los gobiernos municipales, que fue diseñada para racionalizar la preparación de los proyectos a fin de asegurar su puntualidad, no ha llegado a cumplir sus metas. Además, se observa el uso casi exclusivo del instrumento del préstamo para inversión y, dentro de éste, la adopción limitada de los sistemas nacionales.
- 6.3 En tercer lugar, en términos de eficacia, es decir, de efectividad en el desarrollo, la cartera del Banco muestra un aumento de la claridad de los resultados previstos y mensurables de los proyectos y el mayor uso de los cálculos ex ante de costos y beneficios, aunque no se percibe un mejoramiento similar en cuanto a la medición de los resultados reales en materia de desarrollo. Esta deficiencia no es exclusiva de la cartera brasileña, sino que OVE la ha constatado con frecuencia en sus evaluaciones. Sin embargo, a diferencia de muchos países, Brasil posee un alto grado de capacidad institucional en este campo.
- 6.4 Finalmente, la evaluación determinó que en el próximo documento de estrategia de país debían considerarse dos hechos recientes. En primer lugar, la necesidad de deliberar con el Gobierno de Brasil sobre las prioridades sectoriales propuestas en el contexto del Noveno Aumento General de Recursos, incluso las de pobreza y equidad, clima y medio ambiente e integración regional, así como las metas de eficiencia operacional y de efectividad en el desarrollo, aspectos igualmente planteados en la Declaración de París. En segundo término, el gobierno brasileño ha puesto de relieve, como una de sus prioridades, la reducción de la pobreza extrema,

- un aspecto que la cartera del Banco no aborda adecuadamente según se ha constatado en esta evaluación.
- 6.5 Las conclusiones a las que se llegó en la evaluación han dado lugar a las siguientes recomendaciones:
- 6.6 **En su nuevo documento de estrategia, el Banco debe centrar adecuadamente la atención en el programa, especificando por anticipado los criterios que usará para considerar la combinación de operaciones, incluida la orientación estratégica que se aplicará para seleccionar los préstamos sin garantía soberana.** Para reforzar su pertinencia, el Banco debe considerar proyectos que sean favorables a los pobres, a la integración regional y a los efectos del cambio climático, temas cuya presencia en la cartera brasileña es hoy en día insuficiente. Los criterios pueden depender del enfoque geográfico o de la propia clasificación del Banco de proyectos destinados a la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad social. Si los proyectos tradicionales, de crédito y fortalecimiento institucional, que constituyen la columna central de la actuación del Banco en Brasil, se destinan a las regiones pobres, contribuirán al propósito de privilegiar a las poblaciones más necesitadas, según lo dispuesto en el Noveno Aumento General de Recursos, y también a atender las prioridades del gobierno (iniciativas “Brasil sin miseria” y “Plan de Aceleración del Crecimiento II”). En el ámbito de la integración regional, otra prioridad del Noveno Aumento, el Banco puede intensificar su colaboración con el BNDES, que está comenzando a ampliar su ámbito de acción a otros países de la región, bajo los auspicios de programas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional. Las recientes operaciones de crédito con sentido ecológico del Banco para el sector privado constituyen una opción para incorporar a dicho sector en actividades relacionadas con el cambio climático en Brasil; asimismo, la cooperación con los bancos regionales de desarrollo del país puede representar otra opción.
- 6.7 **El nuevo documento de estrategia de país debe incluir expresamente las medidas que adoptará el Banco para mejorar la eficiencia operativa.** En este aspecto, pueden considerarse varios criterios no excluyentes entre sí, a saber: una cuidadosa estandarización de los productos subnacionales, a fin de obtener economías de escala en la preparación; el aumento de la colaboración con socios locales que puedan reforzar la entrega y supervisión de sus proyectos, y la adopción de una combinación diferente de instrumentos y modalidades que también pueda coadyuvar al mejoramiento de la eficiencia. Habida cuenta de la semejanza de los modelos operativos que aplican el BID y el Banco Mundial, un grupo de trabajo conjunto, que actúe bajo la tutela del Ministerio de Planificación, ayudaría en la definición de las reglas de participación. Para corregir las deficiencias operacionales constatadas en las operaciones globales, es esencial que el Banco evalúe el programa experimental *Procidades*, conforme a lo previsto. Los análisis de *Profisco*, un programa de fortalecimiento institucional de los estados en el ámbito fiscal, y las operaciones para las PYME con el BNDES pueden representar

aportes valiosos sobre posibles factores de compensación entre la eficiencia operacional y la efectividad en el desarrollo.

- 6.8 **El nuevo programa de país debe incluir un plan de acción dotado objetivos con plazos específicos para mejorar la medición y difusión de la efectividad en el desarrollo.** Para documentar la efectividad del Banco en el desarrollo y la generación de conocimientos, se requiere iniciar una asociación eficaz con entidades locales con el fin de compilar datos y evaluar y difundir los resultados a terceros. Habida cuenta de los recursos del capital humano y de la capacidad que posee el país, el Banco puede trabajar con instituciones brasileñas a fin de crear un sistema de estudios ex post de efectividad en el desarrollo y difundir las conclusiones a través de un depósito de informes (estudios y mediciones de progreso) que se encuentre a disposición de terceros.

- 
- <sup>1</sup> La mayoría de los datos usados en la CPE (documento RE-335, julio de 2010) terminaron en 2007. El año 2008 se incorporó principalmente en la sección macroeconómica, lo que determinó un desacuerdo con la Administración del Banco a propósito del período de referencia.
- <sup>2</sup> En esta evaluación del programa de país, el término “proyectos” se refiere a los préstamos otorgados con recursos del Capital Ordinario y “operaciones” se refiere a los proyectos y operaciones de cooperación técnica y a proyectos del FOMIN, sean préstamos o donaciones. En diciembre de 2006, el saldo de proyectos pendientes ascendía a US\$2.850 millones y al llegar diciembre de 2010 dicho saldo había aumentado a US\$5.130 millones, mientras que en el mismo período el número de los proyectos vigentes había pasado de 68 a 101. Esas cifras corresponden a proyectos con garantía soberana y sin ella (incluidos los del TFFP) usando como fuente el sistema PISTA. Durante el período 2007 a 2010, las aprobaciones ascendieron a US\$10.130 millones (102 proyectos), frente a US\$4.100 millones (43 proyectos) registrados en el cuatrienio anterior (2003 a 2006). Conforme a OVEDA, durante el período 2007 a 2010, el total de operaciones aprobadas ascendió a US\$10.260 millones (257 operaciones).
- <sup>3</sup> La evaluación del programa de país comienza en 2007, precisamente a tiempo para captar el cambio de modelo operativo.
- <sup>4</sup> Véase: “Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” (documento AB-2764, de mayo de 2010).
- <sup>5</sup> La Presidenta Rousseff puso en marcha el programa “Brasil sin miseria” (*Brasil Sem Miséria*) en junio de 2011, cuyo objetivo es lograr que 16,2 millones de personas salgan de la pobreza extrema en un plazo de cuatro años, con un costo estimado de R\$20.000 millones por año. El programa está destinado a favorecer a familias cuyo ingreso per cápita es inferior a R\$70 por mes e incluye transferencias en efectivo, programas de inclusión social y acceso a servicios públicos, como los de educación, salud, asistencia social, electricidad, agua y vivienda. En cooperación con los estados, las municipalidades, el sector privado y las ONG, se proyecta la creación de nuevos programas, así como la expansión e integración de otros ya existentes. Véase: <http://www.brasilsemisera.gov.br/conheca-o-plano/>
- <sup>6</sup> El PAC II propone efectuar inversiones por valor de R\$631.600 millones en seis grandes sectores, a saber: energía, incluso generación de electricidad y exploración de petróleo y gas (R\$466.000 millones); renovación urbana (R\$57.000 millones); programas sociales para zonas urbanas y rurales (R\$23.000 millones); vivienda (R\$278.000 millones); agua, saneamiento y electrificación (R\$31.000 millones) y transporte (R\$105.000 millones).
- <sup>7</sup> Las recomendaciones de la evaluación se presentan en el Anexo I; las respuestas de la Administración figuran en el documento RE-355-1 (de septiembre de 2009). Cabe destacar que la Administración no centró su atención en las recomendaciones, sino en las conclusiones del documento.
- <sup>8</sup> Véase Brasil: Informe técnico sobre la consulta del Artículo IV de 2011, SM/11/152 y 1 de julio de 2011.
- <sup>9</sup> OVE elaboró este índice usando análisis de los componentes principales de los indicadores en materia institucional, jurídica y normativa y de nivel educativo de los empleados públicos. Los datos provienen de la encuesta *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009*, del IBGE.

- 
- <sup>10</sup> La Ley de Responsabilidad Fiscal estableció un contexto de planificación, ejecución y transparencia fiscal en los niveles federal, estatal y municipal. La Ley exige la presentación de informes cuatrimestrales de gestión fiscal con datos de ejecución presupuestaria y observancia de sus disposiciones. La ley fija, asimismo, límites máximos para el gasto por concepto de personal, de 50% para el gobierno federal y de 60% para los gobiernos estatales y municipales; si no se cumplen estos límites en un cuatrimestre, el exceso debe absorberse durante los ocho meses siguientes. En lo atinente a la deuda pública, la Ley de Responsabilidad Fiscal y la normativa complementaria fijan un límite máximo de 120% de los ingresos corrientes, tanto en el plano federal como de los estados. Si se sobrepasa ese límite, el endeudamiento debe retraerse a un nivel inferior al tope establecido durante los 12 meses siguientes; mientras esto no ocurra, queda vedada toda forma de endeudamiento. También rige una “regla de oro”, en virtud de la cual el endeudamiento neto no puede superar el monto del gasto de capital. Están prohibidos, asimismo, los préstamos entre los gobiernos federal, estatales y municipales. La Ley de Responsabilidad Fiscal contiene dos cláusulas de escape que suspenden el límite de endeudamiento máximo, a saber: (i) si el Congreso declara un estado de calamidad nacional o estado de sitio, y (ii) en caso de recesión económica, definida como una tasa de crecimiento de menos de 1% del PIB durante un año. En este último caso, el plazo para rectificar el exceso de endeudamiento se extiende de uno a dos años. La cláusula de escape también se aplica a los límites para el gasto en personal.
- <sup>11</sup> Para una historia al respecto, véase F. Cazeiro Lopreato, “*O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*” (2002), en [http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes\\_44\\_1427145249.pdf](http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes_44_1427145249.pdf). Una evaluación del efecto de la ley en las cuentas fiscales véase: Capítulo VI de Brasil: Temas seleccionados, SM/10/169, FMI, julio de 2010.
- <sup>12</sup> La actualización del programa de país 2008 consistió, básicamente, en una actualización de todos los proyectos incluidos en el inventario del Banco para 2008 (documento GN-2477-2). La actualización de 2010 (documento GN-2570) incluyó los programas de Argentina, Brasil, República Dominicana, Jamaica, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
- <sup>13</sup> GN-2570-2 (junio de 2010), [http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC\\_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2570-2](http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2570-2)
- <sup>14</sup> Documento GN-2327-1, 2004.
- <sup>15</sup> Entre 2007 y 2010, en la categoría de “bancos de desarrollo” solo figuró el BNDES, pero los saldos pendientes de 2006 y 2010 incluyen un crédito al *Banco do Nordeste* (préstamo BR-0323, *Prodetur II*) para el sector de turismo en la región noreste aprobado en 2002 por un monto de US\$240 millones. El saldo disponible en diciembre de 2010 ascendía a US\$43 millones.
- <sup>16</sup> *Profisco* fue aprobado en noviembre de 2008 como línea de crédito condicional (CCLIP) para mejorar los sistemas tributarios y de gastos fiscales mediante préstamos directos a los estados. *Procidades* fue aprobado en 2006 como mecanismo de financiamiento de proyectos de desarrollo municipal mediante préstamos directos en moneda local.
- <sup>17</sup> En Brasil hay cuatro grandes bancos de desarrollo, además del BNDES, a saber: *Banco da Amazonia* y *Banco do Nordeste*, ambos subregionales, y otros dos con operaciones a escala nacional, *Banco do Brasil* y *Caixa Económica Federal*. El BNDES, el *Banco do Brasil* y la *Caixa Económica Federal* suministran, en conjunto, 42% de las operaciones de crédito de los 50 bancos más grandes.
- <sup>18</sup> Esas cifras incluyen inversiones en el sector privado, PST del sector privado (TFFP) y préstamos suplementarios para el sector privado.
- <sup>19</sup> Documento RE-355-1, párrafo 2.19.
- <sup>20</sup> Como parte del Octavo Aumento, de 1994, el Banco estableció la ventanilla de financiamiento sin garantía soberana, con un límite del 5% para los compromisos; en 1998 el límite se fijó en el 5% del saldo de préstamos pendientes (excluidos los préstamos de emergencia) y en 2001 se elevó a 10% del monto agregado de préstamos y garantías pendientes (excluidos los préstamos de emergencia). En el Noveno Aumento, se propone el reemplazo gradual del límite existente por uno en el que los requisitos de capital en riesgo para las operaciones sin garantía soberana no supere el 20% del patrimonio del Banco.

- 
- <sup>21</sup> Usando la clasificación indicativa del Cuadro III.2 titulado “Las prioridades estratégicas del Banco y su relación con las actividades en marcha y los ámbitos operativos.”
- <sup>22</sup> Véase un ejemplo en el proyecto de financiamiento para el *Banco Espírito Santo de Investimento* (BESI) (RG-L1038, de julio de 2011), que forma parte de un objetivo indicativo de crédito ecológico por un monto de US\$10.000 millones para 2015. En años recientes, se aprobaron seis préstamos ecológicos por un total de US\$120 millones.
- <sup>23</sup> Obsérvese que en los préstamos del Banco sin garantía soberana se usa el sistema del país para el sector privado.
- <sup>24</sup> El modelo operativo también implicó una reducción del monto de los préstamos, cuyo promedio bajó de US\$107 millones en el período 2006-2007 a US\$99 millones en el período 2007-2010. La disminución refleja una baja del volumen medio de los préstamos para el gobierno federal y las municipalidades, compensada en parte por el aumento de los montos de los préstamos a los bancos de desarrollo, los estados y los préstamos sin garantía soberana (véase el Cuadro IV.2 del Anexo).
- <sup>25</sup> Documento RE-355-2 (2009), página 4.
- <sup>26</sup> Con respecto a las expectativas en torno a *Procidades* véase: Anexo III, Sistema de indicadores de eficiencia y eficacia, en el Programa del BID de financiamiento a municipios brasileños, *Procidades*, BR-L1043.
- <sup>27</sup> Véase: Estrategia de asociación con el país: Brasil 2008-2011, Informe Nº 42677BR.
- <sup>28</sup> Véase una evaluación del uso del enfoque sectorial amplio por el Banco Mundial en Brasil en “Sector Wide Approaches in Brasil”, por R. Batley y otros, 2007, ODI.
- <sup>29</sup> De hecho el Banco se atiene a una proporción unitaria con respecto a las dimensiones de la cartera en el país.
- <sup>30</sup> Una parte importante de la cartera aprobada y terminada consiste en préstamos sin garantía soberana. Este documento se refiere principalmente a los préstamos con garantía soberana, habida cuenta del limitado caudal de información disponible sobre el financiamiento al sector privado. Los informes ampliados de supervisión de proyectos no están disponibles al público y las menciones de empresas individuales están sujetas a acuerdos de confidencialidad.
- <sup>31</sup> En la anterior evaluación del programa de país (2000-2008) se analizaron 35 proyectos, aproximadamente.
- <sup>32</sup> La información del gráfico sobre evaluabilidad ex ante se basa en los 81 proyectos aprobados durante entre los años 2005 y 2010 y la del gráfico sobre evaluabilidad ex post se basa en los 60 proyectos aprobados entre 2005 y 2009. El índice de plenitud ex ante es el número de indicadores de resultados individuales que están dotados de datos de referencia, valores de mediano plazo y objetivo de todos los resultados especificados. El índice mínimo de evaluabilidad ex ante define si el proyecto tiene por lo menos un indicador con datos de referencia y valor de objetivo. Fuente: Documentos de préstamo.
- <sup>33</sup> El índice de plenitud ex post es el número de indicadores de resultados especificados que posee datos de referencia y valores recientes. El índice mínimo de evaluabilidad ex post se basa en la información que haya por lo menos para un resultado, respecto del cual exista información en los datos de referencia y valor reciente. Todos los índices van de cero (evaluabilidad inexistente) a un máximo de una unidad (evaluabilidad completa). Los valores que aparecen en el gráfico son promedios.
- <sup>34</sup> Los proyectos aprobados en 2010 no se consideraron. Debido a su aprobación reciente, hay poca información disponible en los informes de seguimiento del desempeño de proyecto (PPMR) y de seguimiento de proyecto (PMR).
- <sup>35</sup> Nota: El proyecto electrificación del noroeste de Minas Gerais (préstamo BR-L1028) no fue clasificado como favorable a la reducción de la pobreza en el documento de préstamo, pero recibió esa clasificación en su informe de terminación del proyecto.
- <sup>36</sup> Entre los proyectos terminados, 17 fueron aprobados durante los años noventa, seis entre 2006 y 2007, y 30 entre 2007 y 2010 (de los cuales 12 fueron operaciones con el sector privado). Entre los prestatarios existe una amplia variación. La duración promedio de los proyectos es de 12 años en el nivel municipal,

---

11 años en el federal, ocho años en el estatal, cuatro años para los bancos de desarrollo y tres años para los préstamos al sector privado. La estructura de duración según el sector es la siguiente: 10 a 11 años para turismo, inclusión social y desarrollo urbano y rural, y entre siete y nueve años para transporte, agua y saneamiento y administración pública y fiscal.

- <sup>37</sup> La participación de los bancos públicos de desarrollo en el mercado de crédito ha aumentado. En 2005 les correspondía 25% de dicho mercado y para 2010 su presencia llegaba a 41%.
- <sup>38</sup> Revisión de los productos de cooperación técnica no reembolsable del Banco, 27 de abril de 2011, párrafo 2.1.
- <sup>39</sup> Para información sobre el *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*, la flamante entidad encargada de llevar a la práctica esta agenda, puede consultarse: <http://www.cdes.gov.br/noticia/21555/governo-cria-camara-de-politicas-de-gestao-desempenho-e-competitividade.html>. El Banco, por intermedio de PRODEV, está preparando una cooperación técnica con esta entidad.