



RE-355

***Evaluación del Programa de País
BRASIL
Período 2000-2008***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Junio, 2009

Sólo Para Uso Oficial de OVE

ÍNDICE

ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO	1
A.	Evolución y principales logros del país en el período	1
B.	Los desafíos de desarrollo	3
II.	LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA	7
A.	La intención del programa	7
B.	La capacidad del programa en anticipar sus resultados	9
C.	La relevancia, la coherencia y la consistencia del programa	11
III.	EL DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	15
A.	La oportunidad y la eficiencia de la ejecución	15
B.	El valor agregado entregado por la ejecución	19
IV.	LOS RESULTADOS ALCANZADOS	21
A.	Perspectiva general	21
B.	Análisis de la evaluabilidad de los proyectos	22
C.	La contribución de los proyectos a los resultados del programa	24
	1. Mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades y financiamien to de gobiernos subnacionales	24
	2. Modernización del Estado y fortalecimiento del Federalismo Fiscal	28
	3. Gasto social, pobreza y desigualdad	33
	4. Competitividad, productividad y desarrollo del sector privado	35

ANEXOS

- ANEXO I:** Evaluación del Programa de Mejoramiento de las Condiciones de Vida en las Ciudades y de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2044011>
- ANEXO II:** Evaluación del Programa de Modernización del Estado y Fortalecimiento del Federalismo Fiscal
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2044015>
- ANEXO III:** Evaluación del Programa de Gasto Social, Pobreza y Desigualdad
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2044020>
- ANEXO IV:** Evaluación del Programa de Competitividad, Productividad y Desarrollo del Sector Privado
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2044031>

ABREVIATURAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
COF/CBR	Representación del Banco en Brasil
COFIEIX	Comisión de Financiamientos Externos
CPE	Evaluación del Programa de País
GF	Gobierno Federal
LAC	América Latina y el Caribe
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
PNAFE	Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados
PPMR	Project Performance Monitoring Reports
SEAIN	Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
OMD	Organismos Multilaterales de Desarrollo
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
CCLIP	Línea de crédito condicional para préstamos de inversión
STN	Secretaría del Tesoro Nacional
PPI	Proyecto Piloto de Inversiones
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
IDE	Inversión Directa Extranjera
ICS	Investment Climate Survey
BM	Banco Mundial
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Planes y Programas Anuales
PPB	Plan Plurianual Brasil
NLF	Nuevo Marco de Financiamiento
SWAP	Programas con enfoque sectorial amplio
LCD	Loan Committee Department
CPP	Centro de Políticas Públicas
PESP	Préstamo de de inversión específica
PGOM	Préstamo de Operación Global de Obras Múltiples
PBN	Producto Interno Bruto
FMI	Fondo Monetario Internacional
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PPMR	Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto
PMPF	Programa de Modernización Del Gobierno Federal
PROFFIS	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Estado de Sao Paulo
TCU	Programa de Apoyo al Tribunal de cuentas de la Unión
PROPREV	Modernización de la Gestión del Sistema de Prevención
PROMOEX	Programa de Modernización del Control Externo de los Estados
PNAGE	Programa Nacional de Apoyo de la Gestión y el Planeamiento de los Estados y el Distrito Federal
PAIF	Programa de integración Integral a las Familias
PRODEV	Estrategia y Plan de Acción para la efectividad del Desarrollo

PMAS	Planes Municipales de Asistencia Social
SEADS	Secretaria Nacional de Asistencia y Desarrollo Social
PRODETUR	Promoción del Desarrollo Económico del Turismo
TFRP	Programa de Reactivación del Financiamiento del Comercio para el Sector Privado.
TFFP	Programa de Facilitación al Financiamiento del Comercio Internacional
PSL	Préstamos al sector privado
PNF	Productos no Financieros

RESUMEN EJECUTIVO

CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA

La Evaluación de Programa de País (CPE) analiza el desempeño reciente de la cartera de operaciones del Banco. Para ello se requiere cubrir un lapso de tiempo lo suficientemente largo como para poder tener los elementos de juicio que permitan evaluar los resultados de desarrollo. En este caso se consideró 2000-2008. En ese período se aprobaron dos estrategias de país¹, las cuáles fueron elaboradas en momentos que Brasil enfrentaba contextos muy diferentes.

La estrategia 2000-2003 se elaboró a partir de la crisis de 1999 que planteaba dificultades en materia de flujos de recursos hacia el país, altos niveles de deuda e incertidumbres macroeconómicas. El programa, reflejando esas restricciones, se centró en las inversiones del gobierno federal. En 2003-2004, el nuevo gobierno promovió una revisión de la cartera que supuso una significativa cancelación de recursos² que reflejó, entre otros, el cambio del enfoque estratégico del gobierno.

La estrategia 2004-2007, se aprobó cuando el gobierno tenía la situación macroeconómica bajo control y se había acordado con el Banco la disminución de los recursos de la cartera. La estrategia país estableció orientaciones de desarrollo similares a los de la estrategia anterior, pero introduciendo los contenidos y énfasis que el contexto y la orientación de política establecían. Se optó por un escenario que mantuvo la importancia de la cartera en el gobierno federal, ya que se proyectaba que se iban a continuar enfrentando restricciones en el financiamiento del gasto y crecientes necesidades de inversión en infraestructura.

El resultado de que el país requeriría un programa compuesto principalmente por proyectos con el gobierno federal no se concretó. El reacomodamiento estructural del programa redujo la importancia de los requerimientos tradicionales de financiamiento del Banco. Los factores macroeconómicos y las medidas fiscales, ayudadas por la expansión de la demanda agregada, por otro lado, mejoraron el desempeño de los recursos internos en los presupuestos. Asimismo, el mejoramiento de las capacidades financieras de los gobiernos subnacionales³ hizo que comenzaran a vislumbrarse como beneficiarios crecientes de la cooperación internacional.

La confianza en los compromisos del gobierno para lograr la estabilidad y un crecimiento equitativo con equilibrio en las cuentas externas, permitió revertir y diversificar el flujo de recursos de financiamiento hacia el país⁴. El compromiso estricto con la estabilidad se asoció con el establecimiento de superávits primarios muy exigentes. Ello mantuvo poca holgura fiscal para mejorar la inversión pública, en particular aquella asociada con el endeudamiento externo.

En este escenario comenzó a ganar importancia la atención de los prestatarios priorizados por el gobierno - los gobiernos subnacionales por lo señalado y el sector privado - con problemáticas complejas y dispares, pero mejor posicionados para ser objeto de

endeudamiento con el Banco. Ello compensó la caída del gobierno federal aumentando la concentración de la cartera.

Desde 2006, se comenzaron a observar reacciones a los cambios estratégicos planteados por el gobierno en el relacionamiento con el Banco. Esos cambios se dieron en un contexto de consolidación de los progresos en la reducción de la pobreza, la sustentabilidad de la estabilidad macro fiscal, una cuenta corriente superavitaria y la ampliación del acceso al mercado de capitales. La preocupación por el impacto fiscal de los proyectos de inversión en las cuentas públicas que había predominado anteriormente se redujo.

Esos mejoramientos posibilitaron fortalecer el aceleramiento del crecimiento⁵ como objetivo estratégico, que venía siendo menor respecto a otros países similares y la región. Se crearon más espacios que en los años anteriores para desarrollar relaciones con los estados y los municipios detrás de políticas públicas, en el contexto de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Se crea el PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) con reservas fiscales, para reducir la importante brecha en la infraestructura, buscando una mayor participación del sector privado y de los estados en ese desafío.

El Banco se fue adaptando con un pragmatismo no exento de dificultades a la demanda del país. En esa trayectoria fue un participante activo en la creación de mecanismos e instrumentos adecuados para resolver los problemas de eficiencia en la implantación del programa con nuevos actores de desarrollo, dando mayor flexibilidad y capilaridad al trabajo en ambientes dispares y con problemáticas específicas. Las demoras en la aprobación y ejecución siguieron siendo importantes, afectando las brechas entre los resultados esperados y alcanzados y reflejando dificultades en la aprobación de iniciativas. Las demoras en el ciclo de proyectos es un tema distintivo de los negocios con Brasil. Las dificultades en alcanzar una mayor eficiencia y valor agregado en los tiempos previstos para las operaciones, reflejan la influencia de otros problemas, principalmente institucionales y del contexto del país, así como del propio Banco, insuficientemente considerados en los diagnósticos. Tampoco fueron evidentes los logros en la medición de la efectividad de desarrollo de la cartera, en la reducción de la rigidez de las regulaciones contractuales y operativas del Banco, ni en lograr una mayor integración con los sistemas nacionales.

En **2007**, se comienza a implantar en el país el realineamiento del Banco. Su impacto inicial tornó el relacionamiento en algo errático, creando una desorientación en el país sobre quiénes eran los responsables para decidir sobre la agenda estratégica y operacional en el futuro. En la práctica, ello amplió las demoras y estableció dudas sobre los aspectos que venían acordándose para superar los problemas que enfrentaban la cartera y su expansión.

El sistema de coordinación del relacionamiento y del diálogo institucional que la Representación del Banco construyó con SEAIN y COFIEX desde esos desencuentros, fue una respuesta clara y oportuna del Banco para resolver esos impactos iniciales desfavorables del realineamiento.

La evolución reciente de la relación con el país se manifiesta en una expansión sostenida de la demanda por financiamiento de inversión que contrasta con el descenso de los requerimientos brutos totales de financiamiento del país. Se va produciendo una ampliación y diversificación del plan de negocios programado que redujo el riesgo de la concentración de la cartera en pocos sectores o en grandes clientes.

Esa trayectoria transforma los énfasis para mejorar la efectividad en el desarrollo de la actual asociación estratégica. Se hace hincapié por un lado, en la necesidad de establecer compromisos concretos en la simplificación del ciclo de los proyectos y en el proceso de los desembolsos y por otro en afirmar que el impacto del programa se da por la aprobación selectiva y replicable de recursos en nichos. Se condiciona la expansión de la cartera a la existencia de plataformas e instrumentos financieros más flexibles y menos transaccionales, integrados a la posibilidad de utilización de los sistemas nacionales. Se busca mejorar la implantación de la sustancia de las operaciones y la disponibilidad del flujo de recursos resultantes de su aprobación, asegurando una mayor consistencia entre su programación y ejecución presupuestaria.

Se reconoce al Banco como un socio adecuado y conveniente para mejorar la eficiencia de los agentes beneficiarios. No se ve con la misma claridad el haber alcanzado una operativa menos transaccional, tener certidumbre sobre el flujo de recursos que se programa y se concreta, y ser un Banco de conocimiento⁶.

LOS RESULTADOS Y LA CONTRIBUCIÓN DEL BANCO

A continuación se presentan las principales conclusiones y lecciones aprendidas de la evaluación de los resultados del programa. Se destacan al final, dos temas considerados importantes para la relación del Banco con el país en la estructuración del próximo programa país.

A. Conclusiones y lecciones aprendidas

La evaluación encontró que no se midieron los impactos en el desarrollo del país, a pesar de la cantidad de indicadores que se establecieron en los programas y los proyectos. Ello no significa que el programa concretado no haya obtenido resultados, sino que se hace difícil concluir que los mismos son consecuencia de la atribución al Banco.

La principal contribución del Banco fue su capacidad de transformar su programa de país en un plan de negocios relevante, ocupando nichos y desarrollando mecanismos de financiamiento consistentes con la evolución de los cambios institucionales y de las prioridades de política del país⁷. El Banco desde 2006 comenzó a concretar la asociación con el país que edificó una programación de intervenciones con potencialidad de desarrollo futuro. Ella fue consistente con seguir utilizando al Banco en fortalecer la inversión y el conocimiento aplicado, e incorporar como prestatarios directos a los nuevos actores nacionales actuando en políticas prioritarias. Dado el tiempo transcurrido, es prematuro realizar afirmaciones rotundas sobre la efectividad de la cartera en la nueva trayectoria. Sí se puede afirmar como logro la asociación estratégica más consistente y ordenada con el gobierno, creando expectativas favorables para un rol del Banco más

catalítico y orientado hacia el conocimiento. Asimismo se están creando condiciones para fortalecer la eficiencia transaccional de los mecanismos financieros creados, dentro de un enfoque de país.

Las contribuciones fueron principalmente producto de un cambio en la visión de la relación estratégica con el país que se comienza a efectivizar desde el 2006. Esa visión reconoció que los desafíos y las restricciones del país interactúan y que para ser efectivos hay que tenerlas en cuenta en su totalidad, actuando prioritariamente sobre el conjunto que se entiende más compromete el éxito del programa. Hasta ese momento, el programa reflejaba una suma de acciones dentro de cada tema de desarrollo, sin jerarquizar las múltiples metas y prioridades, formuladas en función de lo que el Banco podía contribuir potencialmente al país. Se presumía que actuando por separado en cada una de las áreas-problema se agregaba algo a la efectividad del conjunto. Ello desconocía que los desafíos y restricciones interactúan y que es necesario actuar prioritariamente sobre los temas que más limitan el progreso del programa. Esa trayectoria terminó identificando la efectividad con el mantenimiento de un nivel de negocios (aprobaciones y desembolsos) con independencia de la pertinencia del programa y la oportunidad de las intervenciones.

Como consecuencia de los problemas que generó la implantación del realineamiento del Banco desde 2007, se destaca como resultado los progresos en el sistema de coordinación del relacionamiento y el diálogo institucional con la contraparte del gobierno. Ello ha creado mejores posibilidades para el apalancamiento de las acciones de la programación con todas las ventanillas del Banco y dentro de un enfoque de resultados.

Actualmente se observa una consolidación de nichos entre los que se destacan: en lo fiscal, lo vinculado a la profundización de la federalización de los sistemas tributarios vinculada a la administración tributaria y la calidad del gasto; el financiamiento del desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida en ciudades; y, el financiamiento a Mipymes mediante los bancos de desarrollo. En áreas en donde hubo una mayor discontinuidad del programa en el período – financiamiento de programas federales de protección y de gasto social y de infraestructura – surge una clara tendencia a que la infraestructura pueda transformarse en un nicho sectorial vinculado al financiamiento de las concesiones con el sector privado del PAC y la cartera transporte con los estados⁸.

También forma parte de esta tendencia las demandas de conocimiento para el fortalecimiento de las capacidades de análisis y de gestión pública a nivel sectorial. En particular, en educación aparecen demandas de cooperación técnica para evaluar la calidad educativa, que es una necesidad sustantiva del país. Referido al gasto social surgen demandas vinculadas a encontrar soluciones para un conjunto de aspectos puntuales vinculados a optimizar sus políticas⁹. En el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado, existe un importante espacio de trabajo vinculado a la eficiencia del gasto público, fortaleciendo las mejoras gerenciales y el conocimiento aplicado y la optimización de las políticas (huecos de las políticas). Se avizora, en la medida que se cuente con mayores recursos, una mayor importancia relativa de la gestión en base al desempeño y la participación en re-negociaciones de la deuda de los Estados reformulada en 1997, que siendo muy exitosa del punto de vista de la estabilidad, ocupa mucho espacio fiscal¹⁰.

Un sector que viene creciendo es la cartera no soberana. Se destaca el esfuerzo del Banco en hacer participar recientemente al sector privado en la programación para evitar la erraticidad que venía presentando esta cartera. Para Brasil el financiamiento al sector privado debe alinearse con las estrategias y prioridades del gobierno, involucrando al Banco en proyectos privados de interés público. En un período de restricción del crédito y de aversión sistémica al riesgo como el actual, lo importante es la capacidad de acceder a recursos en el mercado internacional y no tanto el costo del financiamiento para este sector. Se ve como fundamental encontrar soluciones que eviten la competencia entre la ventanilla del sector público y la del sector privado en el Banco, así como flexibilizar que las garantías de créditos se consideren por el 100 % de su valor como cartera obligada.

Los problemas vinculados a los diseños y aprobación de las operaciones¹¹ y los vinculados a la insuficiente integración de los desembolsos con los sistemas nacionales, conjuntamente con el tratamiento de las restricciones provenientes del ciclo político-institucional y las influencias inesperadas de la agenda de los clientes en el programa, pasan a ser parte clave en la nueva visión de efectividad del programa de país señalada. Varios de esos temas no son responsabilidad exclusiva del Banco contribuir a su solución¹².

Los instrumentos de préstamos de inversión flexibles y menos transaccionales (principalmente el CCLIP) han sido más beneficiosos para la programación que cuando se estructuran como operaciones. El país no ve ganancias de eficiencia del CCLIP ya que cada operación en el mismo es independiente y se pierde la figura de línea de crédito. Ello reduce la certeza del cumplimiento de los objetivos para los cuales se establece esa línea, sobre todo a nivel federal, aumentando la incertidumbre de que el país pueda programar los recursos en sus metas y planes financieros.

Las asimetrías y tensiones entre la lógica esperada del programa implementado y las evidencias de la realidad (demoras en la ejecución, brechas entre los resultados esperados y concretados por las operaciones diseñadas utilizando nuevos instrumentos de préstamo, falta de sustentabilidad de los proyectos etc.), en una alta proporción fueron consecuencia de la influencia de los aspectos institucionales y del contexto. Ellos fueron insuficientemente reconocidos como problemas en los diagnósticos. La actuación de esos aspectos son los que producen resultados imperfectos y comportamientos no esperados. Los programas del Banco mayoritariamente tuvieron una lógica técnica sólida, pero no han dado el justo mérito a la influencia de las restricciones institucionales. Estos temas son importantes y comunes en todas las áreas de actuación. No se originan exclusivamente en las dificultades de la legislación, del ciclo político o la consistencia con los procedimientos de control nacionales, sino también en la institucionalidad del Banco.

Los productos no financieros (PNF) no han estado focalizados apropiadamente a la diversificación de las demandas de soluciones innovadoras y sofisticadas en los temas de desarrollo. La complejidad del país no puede ser remediada por referencias en experiencias similares en la región. El país procura acertadamente que el Banco desarrolle un rol catalizador y complementario en este sentido también. Lo importante no es solo el volumen de los recursos, sino la calidad y el impacto en resultados del uso de

los mismos. Para los PNF ello significa una reducción de la atonicidad que predomina y una relación más directa con los programas nacionales, tengan o no financiamiento como préstamos. No se visualiza al Banco por su contribución al conocimiento sino porque permite un acceso a redes de información en forma eficiente a las fuentes de conocimiento y por tener trámites más rápidos para ello.

B. Qué Banco se requiere en la nueva estrategia de país?

El Banco es un actor pequeño en el financiamiento de la economía brasileña. Esa característica en un país de gran dimensión, ha hecho que el valor agregado de su rol se identifique con **la capacidad de establecer una contribución selectiva a la inversión en nichos dentro de los desafíos de desarrollo prioritarios en que Brasil requiere que se involucre**. Pequeños cambios en la economía o en la política brasileña tienen un efecto muy importante en la cantidad de recursos y el tipo de apoyo requerido al Banco. Cuando esos requerimientos se dan en períodos con fuerte impacto de crisis externas o de reordenamiento del endeudamiento externo, el país requirió que el programa se concentre en el sector público y tienda a generar un flujo anual de caja neto positivo que compense como mínimo su servicio de deuda¹³. Cuando se enfrentan períodos expansivos predomina la limitada capacidad que tiene el Banco en atender la demanda potencial de recursos de Brasil de acuerdo a los niveles de exposición y riesgo involucrados.

Pero Brasil no altera su demanda de recursos del Banco para proyectos de inversión y cooperación técnica, aun cuando se enfrenten contingencias de corto plazo en los ciclos de los negocios. Esta característica, difícil de encontrar en otro país de la región, crea un contexto de continuidad y estabilidad al rol del Banco en el apoyo de acciones de desarrollo sustentable de largo plazo.

La integración de los productos financieros con los no financieros del Banco ha venido aumentando en importancia y complejidad. Las autorizaciones para endeudarse y la aprobación del programa país, dependen cada vez más de la importancia de lo que el Banco agrega a los recursos financieros que provee. El conocimiento y el trabajo analítico proveniente de sus ventajas como organismo especializado en la economía política de la región, la capacidad de concebir soluciones para temas clave y el fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para mejorar la calidad de los servicios y de los resultados, forman parte esencial de la contribución que se busca de las instituciones multilaterales. En estos temas Brasil presenta una situación compleja. Por un lado tiene capacidades propias y experiencia efectiva de excelencia en varias áreas de actividad económica y social que el Banco debe tener en cuenta a la hora de definir en dónde realizar trabajo analítico y en qué temas actuar. Por otro lado, tiene sectores y niveles de gobierno con capacidades analíticas, de gestión institucional y de aplicación de conocimientos menos desarrolladas. Ese progreso asimétrico agregado al rol selectivo de la relación programática, hizo que esa demanda de conocimiento en expansión sea dispar, más especializada y sofisticada.

La característica de pequeño actor de desarrollo actuando en nichos específicos ha venido generando la necesidad cada vez más apremiante por **un Banco administrativamente ágil y flexible en el ciclo de los negocios**¹⁴. La reducción de los costos transaccionales y

demoras mediante una mejor adaptación a las velocidades de los cambios en la demanda y a la volatilidad proveniente del contexto institucional es un objetivo estratégico de la relación con los organismos multilaterales. Esta situación más la priorización de prestatarios más complejos y sofisticados seguirá requiriendo esfuerzos de innovación en los instrumentos utilizados en la relación sustantiva, estimulando una mayor armonización y utilización de los procedimientos y sistemas nacionales y una mayor consistencia con el ordenamiento plurianual de la ejecución presupuestaria y la calidad de la ejecución del país

El Banco está enfrentando el desafío de explorar **nuevos caminos para el diseño del programa de país**, que partan de una jerarquización de los objetivos y los instrumentos dónde es prioritario que intervenga el Banco de acuerdo a las necesidades del país. Ello hace que el enfoque deba moverse más allá de programar por lo que potencialmente puede contribuir el Banco, o en base a lo que se entiende es mejor para todos los países de la región o en replicar mejores prácticas, presumiendo a-priori su efectividad. La atribución del programa requiere apoyarse en una justificación de que el escenario que se jerarquiza en la atribución es el que mejor atiende los temas que más comprometen su efectividad. Dentro de esos temas están incluidas las modalidades más convenientes para la implantación, reconociendo que la efectividad para el desarrollo del programa es también un producto de los medios que se utilizan para lograr las metas establecidas.

C. Los riesgos emergentes: la crisis internacional y la sustentabilidad del crecimiento de Brasil

Las perspectivas de sustentabilidad del crecimiento observadas en el año 2008 se han deteriorado en el marco de los impactos que, desde el segundo semestre, está recibiendo el país de la profunda crisis financiera y real que está afectando al mundo desarrollado. Se agravaron las condiciones de acceso al mercado internacional de crédito, se aceleraron las salidas de capital, se produjo una desvalorización abrupta del real, se enfrenta una caída significativa de los precios de las *commodities* y se observa una importante contracción del crédito interno que estaba creciendo sin grandes rigideces y se había convertido en un estímulo a la demanda agregada. El nuevo patrón del financiamiento del mercado de capitales alcanzado, muy compatible y adecuado con el crecimiento que estaba buscando Brasil, se está viendo fuertemente influido por las tendencias contractivas internacionales. La situación externa que había convertido al país en un acreedor neto del exterior se está extornando a una gran velocidad. Afortunadamente, los sistemas de supervisión financiera son buenos y modernos, no imponiendo riesgos adicionales por ese lado.

Por otra parte, los problemas que existían antes de la crisis internacional que, si bien no eran significativas en el contexto del pasado, adquieren nueva relevancia ahora. En particular, el PIB estaba creciendo un 4% por encima del PIB potencial; el nivel de utilización de las capacidades instaladas estaban en niveles record de uso y no se sabía si llegarían a tiempo las inversiones en los sectores clave, sobre todo en energía eléctrica y gas. El ahorro interno estaba creciendo por encima de la inversión y habían evitado depender del ahorro externo en varios años. Ahora, la cuenta corriente positiva se está revirtiendo. Las necesidades de reformas en el mediano y largo plazo en el mercado

laboral, la seguridad social (sobre todo) y la gestión pública para aumentar la eficiencia de los gastos sociales permanentes, aparecen más cercanas por su impacto contingente.

La sólida situación fiscal así como las cuentas externas y una relación deuda neta/PIB muy baja, habían permitido generar un gran colchón de reservas para resistir problemas de ciclos globales normales. Actualmente es muy difícil prever el alcance y la duración del impacto de la crisis, así como las posibilidades que tendrá el Banco para atender el trabajo con la región. Ello ampliará la incertidumbre del contexto en el que se va a desarrollar la programación con el país, que va a estar muy influido por la sostenibilidad de su recuperación¹⁵. Lo único que se puede anticipar es que esta situación crítica está lejos de poder ser considerada como normal y tendrá un impacto muy importante en la certeza de los escenarios que se proyecten y en la cantidad de recursos y el tipo de operaciones que se requieran por parte del principal cliente del Banco.

RECOMENDACIONES

Se presentan a continuación las recomendaciones de la evaluación.

Primero. Explorar la adopción de un enfoque más flexible y específico en la programación de préstamos de largo plazo que utilice planes de negocios a menor plazo, tenga en cuenta las rigideces institucionales y la consistencia con la programación estratégica y presupuestaria.

Segundo. Mejorar la formulación analítica y el uso gerencial del modelo de identificación de desafíos y de restricciones institucionales, del país y del Banco, que afectan a la efectividad del programa. Ese modelo debería apoyarse en un análisis que incorpore su interacción y la jerarquización del conjunto de temas y riesgos sobre los que son prioritarios actuar¹⁶.

Tercero. Proveer un enfoque de evaluación de los resultados que se funde en la jerarquización y priorización de objetivos y metas en los temas que más limitan la efectividad de los planes de negocios. Proyectar el horizonte en donde se producirían los resultados, teniendo en cuenta los impactos esperados del contexto y los riesgos externos.

Cuarto. Explorar la posibilidad de lograr acuerdos con el país para consensuar metas de reducción de tiempos en el ciclo de proyectos y una mayor integración con los sistemas fiduciarios nacionales. Esto refleja un hallazgo de este estudio, de que cuantos más complejos son los procesos analíticos, administrativos y decisionales, menos importantes tienden a ser los contenidos, y la evaluación de resultados pierde oportunidad y relevancia.

Quinto. Proveer guías explicativas y parámetros sobre el tipo de riesgos que el Banco enfrenta y los que debería aceptar asumir en el caso de Brasil, para la implementación de una gestión basada en el desempeño y en la gestión de los riesgos, de acuerdo a lo mandatado por el Realineamiento. Esto debería incluir tanto a la cartera soberana como a la no soberana, teniendo en cuenta los beneficios netos de la solución que se implemente.

Sexto. Incorporar en el programa indicadores que justifiquen la efectividad de los instrumentos de préstamos y otros mecanismos financieros utilizados, evaluando su contribución a los aspectos transaccionales y a los resultados de las intervenciones¹⁷. Verificar que los objetivos por los cuales se utilizan esos nuevos instrumentos financieros son consistentes no solo con la programación, sino también cuando se concretan en operaciones.

Séptimo. Concentrar los PNF del Banco en el conocimiento identificado en las lecciones aprendidas, teniendo en cuenta los temas en donde Brasil no tiene ventajas, liderazgo de conocimiento o experiencia reconocida. El trabajo analítico debería privilegiar en el cómo se hacen las cosas y en las destrezas operativas y gerenciales de quién las hace.

Octavo. Fortalecer el seguimiento del desempeño del *nuevo modus operandi* del trabajo con los Municipios y los Estados, con o sin garantía soberana, enfatizando la consistencia entre el fortalecimiento de la participación de los gobiernos subnacionales en políticas públicas, la profundización de la intermediación financiera integrada y el desarrollo equitativo de capacidades institucionales descentralizadas.

Noveno. Reducir las asimetrías en las capacidades de gestión de los beneficiarios en cada nicho del programa, como forma de reducir las inequidades que impactan a la calidad y desempeño de la gestión pública.

Décimo. Fortalecer la capacidad de coordinación intersectorial en el Banco para interactuar en iniciativas multisectoriales y con pluralidad de actores que caracterizan al programa de país, elevando la sinergia del conjunto. Los proyectos se asignan por división en cada sector pero pueden tocar otros sectores o divisiones. La efectividad de las intervenciones en este programa puede requerir esfuerzos adicionales de consistencia técnica interna, ajustes en los presupuestos, flexibilización de las responsabilidades en el proceso de los proyectos y mejora en la supervisión de los mismos.

I. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO

A. Evolución y principales logros del país en el período

- 1.1 A partir de la crisis de 1999, Brasil para asegurar la estabilización macroeconómica adoptó un marco político basado en tres pilares: establecimiento de objetivos de inflación, tipo de cambio flexible y metas de superávit primario consistente con los niveles de deuda e incertidumbre acerca de su dinámica en el futuro. Esta política se adoptó en el marco de un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) firmado en 1998 y que se extendió hasta el 2005. Al mismo tiempo el país siguió ingeniándose para enfrentar las restricciones estructurales que impedían reasumir su desarrollo económico¹⁸.
- 1.2 El crecimiento se aceleró solo moderadamente, aunque se alcanzó un mayor nivel de estabilidad que trajo aparejado mejoras importantes en el poder adquisitivo de la población. Una política activa de protección social ayudó a consolidar mejoras en los niveles de pobreza e indigencia, pero la desigualdad de los ingresos decayó levemente en el período¹⁹.
- 1.3 En mayo de 2000, se sancionó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) que prohibió a los gobiernos subnacionales asumir nuevos créditos provenientes de otro nivel de gobierno, con lo cual los programas de créditos externos soberanos que se repasaban desde el nivel federal (y estadual, en el caso de los municipios) enfrentaron más dificultades para operar²⁰. Los créditos externos podían ser tomados directamente por los gobiernos subnacionales pero con garantía soberana y la aprobación de los mismos tenía que ser autorizada por la Secretaria del Tesoro Nacional (STN) de acuerdo a lo establecido por la LRF²¹.
- 1.4 La elevada deuda pública, que era uno de los factores que más contribuían al déficit fiscal global, obligó al Gobierno a mantener superávit primarios considerables para compensar los pagos de intereses, reducir el endeudamiento en relación con el PIB, restringiendo las opciones de financiamiento, lo que contribuyó a mantener altos tipos de interés. La deuda pública neta de alrededor del 55% del PIB en esos momentos, también limitó la capacidad de inversión pública, aumentando la dependencia en las inversiones privadas para apoyar el crecimiento y el aumento de la productividad. La inversión privada enfrentaba la inexistencia de un mercado de crédito de largo plazo para financiar la formación de capital físico que permitiera superar la limitación señalada en la inversión pública, excepto por los instrumentos de créditos directos con tasas de interés reguladas (e.d. BNDES)²².
- 1.5 En el segundo semestre de 2002 y en el primer trimestre de 2003, el crecimiento se vio afectado por las salidas de capital debidas a una crisis de confianza frente al cambio de gobierno. Ello exigió una política monetaria aún más rigurosa. La incertidumbre existente en el entorno económico internacional y la inquietud por el curso que seguirían las políticas económicas tras las elecciones presidenciales,

- ejercieron gran presión en las variables financieras, entre ellas, el tipo de cambio y los tipos de interés, afectando el crecimiento económico.
- 1.6 Pese a los temores existentes y la caída de las inversiones externas, el período estuvo signado por una exitosa transición presidencial, beneficiándose Brasil de un extraordinario desempeño de la balanza comercial. Las exportaciones brasileñas registraron buenos resultados, aumentando más del 50 % expresado en dólares entre 1999 y 2003. Como resultado del crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios aumentaron de un 22,9% del PIB en 2000 al 30% en 2003. Aunque esta proporción es inferior a países similares, confirma la creciente integración del Brasil a la economía mundial y los beneficios que ello aporta al país.
 - 1.7 A partir del segundo semestre del 2003, se comenzaron a observar señales de recuperación del nivel de actividad. El cumplimiento de los compromisos del nuevo gobierno, conquista la credibilidad interna e internacional, mostrando la continuidad de la política macro-económica, apostando a la reforma de la seguridad social y a la reforma tributaria como las anclas fundamentales del proceso de reformas de este gobierno.
 - 1.8 En 2004 se comienzan a observar los logros de la política económica y social implementada. La economía crece moderadamente y mejora sustancialmente el desempeño inflacionario, con marcados progresos en reducción de la pobreza y en la equidad de los ingresos. Se logran desempeños macroeconómicos importantes y sostenidos basados en la solidez de las políticas, las condiciones económicas globales favorables y la consolidación de la baja de la inflación. Los significativos superávits fiscales y del resultado comercial determinaron un escenario con mayores recursos para el crecimiento y progresivamente se convirtieron en la prioridad del gobierno, sin poner en peligro el contexto de estabilidad que sigue siendo el objetivo fundamental.
 - 1.9 El país continuó la expansión alcanzando en 2007 dieciocho trimestres de crecimiento consecutivos, con baja inflación y con tipo de cambio flexible. El crecimiento se soportó no solo en la expansión del consumo, sino fundamentalmente en la inversión. La diversificación de exportaciones redujo la concentración por producto y región de destino y se produjo un importante crecimiento de la IDE, del mejoramiento tecnológico y la importación de bienes de capital. El mercado de capitales se desarrolló en forma muy dinámica; algunas empresas comenzaron a financiarse crecientemente con acciones y bonos. Se mejoró significativamente la productividad total de los factores y la tasa de crecimiento potencial, reduciendo significativamente la vulnerabilidad externa de la economía²³.
 - 1.10 Los sucesivos mejoramientos en las calificaciones de riesgo fueron ayuda detrás de los progresos en las condiciones de ahorro/inversión. Además, se crearon más espacios para enfrentar los impactos adversos del ciclo dado la elevada formación de reservas internacionales (que actualmente alcanza los US\$ 200,000 millones),

las mejoras en el sistema financiero, la reducción de los niveles de deuda pública externa neta a niveles cercanos a 0²⁴, así como la notable caída en los requerimientos de financiamiento bruto del sector público, en un contexto de tipo de cambio flexible. Los problemas financieros son más de cómo crear espacios fiscales para gastar, que de financiamiento de ese gasto.

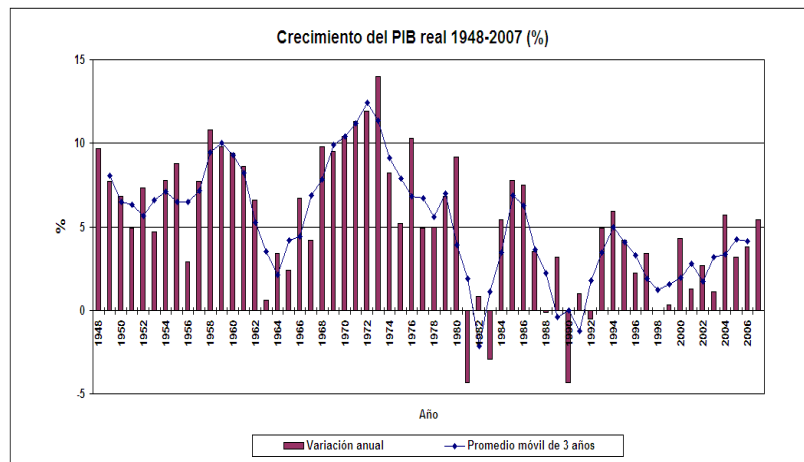
- 1.11 A pesar de que el crecimiento presentó tasas más modestas respecto a otros países emergentes similares (3.8% acumulativo anual en 2000-2007), los ingresos de los pobres crecieron en forma mucho más significativa (8% acumulativo anual en mismo período). Ello está muy relacionado a los éxitos de sus programas sociales y al mejoramiento de los ingresos del trabajo, que además prácticamente se financiaron con recursos corrientes²⁵. El país adoptó la decisión de financiar el gasto social (que es mayoritariamente gasto permanente) sin endeudamiento²⁶.
- 1.12 El logro de los superávits fiscales primarios descansó principalmente en el crecimiento de la presión tributaria (que sin embargo sigue siendo alta y distorsiva) y en la reducción de la inversión pública. Se elevó como prioridad fundamental la mejora del desempeño y de la eficiencia de la gestión de ese gasto.
- 1.13 Además se resolvió utilizar parte de las reservas producto del excelente desempeño fiscal para continuar promoviendo e implementando políticas de inclusión social, financiando proyectos fundamentales de inversión pública y privada que contribuyan a reducir la importante brecha en la infraestructura física y social (PAC)²⁷. También comienza a ser más nítida la sociedad con el sector privado buscando sinergias con el sector público para apoyar el crecimiento y cumplir las metas de reducción de la brecha en infraestructura.
- 1.14 El riesgo que permanece es que la velocidad del crecimiento de la inversión, que se planifica y se promueve para reducir la brecha en infraestructura y profundizar la equidad de oportunidades del federalismo no sea lo suficientemente rápida para llegar a tiempo con los requerimientos del crecimiento potencial, sin minar los objetivos de superávit primario y de calificación de riesgo de la inversión.

B. Los desafíos de desarrollo

- 1.15 En esta sección se resume los principales elementos de la economía de Brasil que se estiman condicionan su crecimiento de largo plazo. Esos elementos no aparecen en forma individual sin que se interrelacionan entre sí, haciendo que no todas las restricciones sean igualmente importantes. Aquí se destacan las que la evaluación entendió son esenciales.
- 1.16 En una visión de largo plazo, el desempeño del crecimiento de Brasil se ha deteriorado desde 1980, después de haber sido considerado entre los países de mayor crecimiento relativo en los cincuenta años anteriores. Ese menor desempeño parece deberse a no haberse recuperado totalmente del segundo shock petrolero y a la crisis de la deuda externa²⁸. El crecimiento promedio desde 1980 fue sensiblemente menor y más volátil, con una tasa que fluctuó alrededor del

2.5% acumulativo anual, muy por debajo del rango entre 6 y 10% que prevaleció en la tasa desde la post guerra hasta 1980.

1.17 Desde 1980 hasta 2002 se desacelera y se hace más volátil el crecimiento de



Fuente: IBGE

Brasil, muy influido por el impacto de choques externos más frecuentes. Se observa, sin embargo que en la mayor parte del período su tasa de crecimiento estuvo por detrás de la región y del mundo. Esa evolución sugiere que el modelo de desarrollo relativamente cerrado de Brasil genera un crecimiento menor que el que surge del desempeño de la economía mundial. Los impactos de los choques externos desde 1994²⁹, parecen confirmar que el crecimiento de Brasil es muy proclive a los impactos de los mercados financieros internacionales y que, como la mayoría de los países de la región, su baja tasa de ahorro interno lo hace depender del ahorro del exterior para cerrar sus necesidades de financiamiento.

Crecimiento del PIB real por periodos (% por año)

	1948-1980	1981-1994	1995-2002	2003-2007
Brasil	7.5	2.0	2.3	3.8
LAC	5.2	2.2	2.2	4.8
World	4.5	3.0	3.6	4.9

Fuente: IMF, IBGE, Latinfocus

1.18 La reciente expansión económica desde 2003, confirma que los factores determinantes del desempeño de la economía brasileña, no estuvieron explicados por los aspectos externos que no pueden considerarse como los que justifican que no se haya recuperado el dinamismo del pasado. En un período de fuerte expansión de la economía, Brasil se transformó en un exportador de ahorros, con una cuenta corriente superavitaria en 2003-2007³⁰, comportamiento que no se hubiera esperado de una economía con abundantes recursos humanos y naturales. A pesar de que Brasil en este período se benefició mucho del crecimiento de la demanda mundial y de los precios de los *commodities*, la tasa de crecimiento del PBI siguió estando por detrás del promedio de la región y del mundo³¹.

1.19 Estas tendencias sugieren, que las restricciones más activas al crecimiento provienen de la parte interna de la economía, sin desconocer la importancia de profundizar la inserción en los mercados mundiales de Brasil, que sigue siendo una economía relativamente cerrada.

1.20 Una de esas principales restricciones internas de la aceleración del crecimiento ha sido la baja tasa de acumulación de capital, que refleja los bajos niveles de inversión, notablemente en el capital humano³². El bajo nivel de la tasa de ahorro interno sigue siendo, a pesar de la evolución reciente, uno de los factores principales que incide en la baja inversión. También son importantes las

restricciones fiscales originadas en el crecimiento de los gastos corrientes que pone presión a la política monetaria e impacta a los ya reducidos niveles de inversión pública por el impacto de los importantes superávits primarios. La infraestructura y los bienes públicos con insuficiente desarrollo son factores, también, que pueden restringir la sustentabilidad del crecimiento en un futuro próximo.

- 1.21 La reducida inversión pública que contribuyó a ampliar la brecha en la infraestructura y en los niveles del capital humano, incide ulteriormente en que los retornos de la inversión privada sean más bajos. Los niveles de inversión en infraestructura han declinado substancialmente en los últimos años y a pesar de que se han venido expandiendo desde 1999, se ha enlentecido la expansión de las capacidades de generación energética y transporte excepto comunicaciones. Aunque Brasil se sitúa bien con el resto de países de LAC, comparado con países similares en grado de desarrollo e ingresos es equivalente, salvo en lo que respecta a carreteras pavimentadas y redes de transportes donde, en general, está retrasado. Con tasas de crecimiento como las vistas en los últimos tiempos, la falta de expansión de las capacidades instaladas de la infraestructura van a constituirse en importantes restricciones al crecimiento.
- 1.22 Brasil tiene históricamente problemas con el nivel del capital humano. La situación ha venido mejorando en la buena dirección pero no a la velocidad que se requiere. El promedio de los años de escolaridad del total de la población mayor a 25 años ha venido creciendo desde 1981 de 4 a 7 años. El ICS (*Investment Climate Survey*) del Banco Mundial (BM) informa que el nivel de educación y de destrezas de los trabajadores es destacado como el principal obstáculo de crecimiento por el 40% de las empresas entrevistadas. Comparado con otros países los logros de Brasil avanzaron menos, ampliándose significativamente las diferencias en algunas dimensiones (enseñanza secundaria completa). Otros indicadores siguen siendo preocupantes, como la baja proporción de población que finaliza la educación secundaria (menos del 15% de la población)³³. Comparado con el nivel de desarrollo (tasa de crecimiento per cápita) la evolución del stock de educación es bajo.
- 1.23 Los programas sociales como Bolsa Familia han sido muy efectivos para aliviar la pobreza en el corto plazo y tiene un impacto redistributivo significativo. Sin embargo, a pesar de los efectos que tiene sobre la matrícula y la asistencia escolar, no se han podido observar aún un impacto sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza³⁴.
- 1.24 Respecto a las imperfecciones del gobierno, los indicadores sobre el ambiente para hacer negocios³⁵ informan que Brasil mantiene niveles peores a la tendencia media de LAC y muy por debajo de los alcanzados por el mundo desarrollado. Comparativamente el costo de hacer negocios en el país es relativamente alto respecto al nivel de desarrollo alcanzado (medido por el PBI per capita)³⁶. Respecto con los países de ingresos medios esas diferencias no son tan significativas, aunque contrasta con otras investigaciones en donde encuentran

que la importancia de esta restricción en Brasil es sensiblemente mayor³⁷. Las percepciones empresariales confirman lo señalado, aunque no ubican a la calidad de las regulaciones laborales y a la informalidad en el tope de la lista de los obstáculos al desarrollo, aunque son significativas en el total³⁸. Los niveles importantes de informalidad y la falta de competencia afectan a la inversión³⁹, la productividad de la economía y/o la innovación que permita lograr escala y desarrollo tecnológico para acceder a un mercado ampliado. Todo ello afecta ulteriormente los resultados fiscales condicionando las políticas públicas.

- 1.25 Se destaca como una restricción importante a la carga tributaria que se ha venido incrementando casi continuamente desde los 90s (en 1991 fue el 24% del PIB) alcanzando un 36% actualmente, existiendo una gran variación entre los sectores. Existe mucha variación en la carga tributaria entre sectores de la economía, y los trámites involucrados en los pagos de las obligaciones impositivas son largos, voluminosos y costosos. Estos hechos ayudan a mantener altos los costos de capital y la informalidad.
- 1.26 Respecto a las imperfecciones del mercado, se destaca la baja tasa de innovación de la gran mayoría de las firmas se que refleja en un severo problema de adopción de tecnología y de insuficiencia de inversión. La diferencia con los países desarrollados es muy considerable. Por otro lado, el grado de participación del sector privado en la construcción, administración u operación de bienes y servicios públicos ha estado constreñida e insuficientemente regulada. En relación al sistema financiero, las tasas de interés reales, aunque declinantes, siguen siendo altas. Ese alto costo de intermediación refleja las altas tasas de fondeo y problemas micro asociados con altos costos operativos y de costos de sostenimiento de la cartera pesada. El crédito direccionado en condiciones más favorables que las del mercado⁴⁰, son aún una proporción importante del crédito bancario (30%). Este crédito destinado es fundamentalmente para capital físico que no es financiado con los fondos no destinados⁴¹. Las firmas más dinámicas y grandes promovieron un importante desarrollo del mercado de capitales en los últimos años, generando una fuente de financiamiento confiable pero concentrado en un número pequeño de empresas. El acceso a crédito del sistema financiero privado para el financiamiento de largo plazo de inversiones por parte de micro, pequeñas y medianas empresas es prácticamente inexistente. Este tramo es atendido principalmente por el BNDES.
- 1.27 Desde la situación fiscal el país enfrenta algunos dilemas. Muchas cosas mejoraron como lo institucional, la transparencia y la responsabilidad fiscal, la consistencia con las políticas macro, la administración de la deuda reduciendo notablemente la exposición cambiaria y, más recientemente, los riesgos en la tasa de interés.
- 1.28 Sin embargo, la necesidad de mantener el alto superávit primario para evitar que crezca la relación deuda sobre PIB que hoy es sostenible, la alta carga tributaria y elevada tasa de interés, así como la necesidad de ampliar la inversión pública, pone a la morigeración de los gastos corrientes en el centro del problema⁴². En el

medio plazo existen incertidumbres sobre la evolución de estos gastos, sobre todo los vinculados al crecimiento de los gastos de la seguridad social⁴³. Todo ello hace que el desempeño y la eficiencia del sector público aparezca como una de las principales prioridades de la política⁴⁴.

- 1.29 Brasil vino requiriendo menos recursos del **Banco** para el gobierno central y una mayor participación con los gobiernos subnacionales. El énfasis en el rol de nuevos actores (estados, municipios, bancos de desarrollo y sector empresarial privado y público) y en el desarrollo de mecanismos fiduciarios más adaptados a las características del país, constituyen la columna vertebral del proceso de negociación y aprobación de los recursos soberanos y no soberanos del Banco⁴⁵. A nivel de las políticas nacionales se ve al Banco como socio para complementar y optimizar la implementación de las mismas.
- 1.30 En relación a la utilización de mecanismos fiduciarios y financieros consistentes con la normativa nacional, se enfatiza el objetivo de que el responsable de las operaciones con el sector público sea el beneficiario final. Este debe cumplir con las condiciones de la responsabilidad fiscal, la normativa nacional de la ejecución de recursos y, además, las regulaciones del Banco. Esto impone serias limitaciones a la flexibilidad de la ejecución, agravado por la desigualdad en las capacidades de gestión de cada entidad.
- 1.31 La descentralización en los gobiernos subnacionales ampliará el número de intervenciones, expandirá las de montos menores, requerirá facilidades de préstamos nuevas que las aglutine para hacerlas manejables, y requerirá mecanismos de supervisión consistentes con la mayor capilaridad que se requiere a las acciones del Banco. El gobierno central ha considerado importante recurrir a la capacidad e instrumentos del Banco para desarrollar esas nuevas formas de ejecución⁴⁶, a través de las cuales el país fortalece la coordinación de las capacidades institucionales para la implementación de políticas y acciones públicas a nivel descentralizado.

II. LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 La evaluación del programa de país tiene una singular importancia porque Brasil ha sido el principal tomador de préstamos del Banco, influyendo en su flujo de fondos y exposición, así como en la experimentación de los aspectos operativos. Su diseño en 2000-2007 supuso más de US\$ 10.000 millones (diez mil millones) en préstamos en el período, tocando un gran número de sectores económicos y sociales y todos los niveles de gobierno.

A. La intención del programa

- 2.2 Con posterioridad a 1999, las nuevas condiciones nacionales, en especial la legislación de responsabilidad fiscal y la decisión de gobierno de mantener superávit primarios, condicionaron un nuevo enfoque del programa 2000-2003.

- Esto supuso que se tuviera que dejar de actuar vía operaciones de inversión de gran dimensión con el gobierno federal para los sectores sociales⁴⁷ que se canalizaban a los gobiernos subnacionales, permitiendo una extensa cobertura. Ello implicó operaciones de menor dimensión y de carácter innovador, focalizados en temas prioritarios, vinculadas a los gastos presupuestarios protegidos y una mayor concentración en los gobiernos subnacionales con capacidad de adquirir nuevos financiamientos.
- 2.3 A partir de 2003, el Plan Plurianual Brasil para Todos del gobierno, complementado por otros planes plurianuales de los Estados, estableció la estrategia del país para los cuatro años siguientes. El plan asumió el mantenimiento de los esfuerzos para asegurar la solvencia fiscal y el equilibrio externo, para el logro de la estabilidad y el crecimiento. La orientación se articuló detrás de tres objetivos: i. la inclusión social y la reducción de las desigualdades; ii. crecimiento con generación de empleo y renta, ambientalmente sustentable y reductor de las desigualdades; y, iii. promoción y expansión de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia. Las prioridades de la implementación de ese plan fueron fijadas por el gobierno en el PPA.
- 2.4 El programa reflejó la confluencia de una maduración política e institucional con condiciones económicas más adecuadas que permitía pensar en un ciclo de crecimiento sustentable con reducción de la pobreza y mayor equidad. Ello promovió una revisión de la cartera que supuso una significativa cancelación de recursos que reflejó, el cambio del enfoque estratégico del gobierno, que prefería operaciones vinculadas a apoyo de políticas públicas en lugar de proyectos aislados; la reducción del sobre-dimensionamiento de algunos proyectos; e instrumentos financieros más adecuados para ese momento; y la situación cambiaria que generaba un exceso de recursos disponibles.
- 2.5 En 2004 se aprobó otra estrategia con el Banco cuando el gobierno tenía la situación macroeconómica más bajo control. La estrategia país estableció orientaciones de desarrollo similares a la de la estrategia 2000-2003 pero introduciendo las restricciones que el contexto y la orientación de política establecían.
- 2.6 Resumidamente los objetivos fueron: i. apoyar el crecimiento per cápita sostenido, apoyando programas de crédito a la pequeña producción, la competitividad y la productividad de los factores, la infraestructura preservando el medio ambiente, y la profundización del trabajo con el sector privado y la asociación con el sector público; ii. soportar programas sociales para reducir la pobreza, logrando un país menos desigual y la formación del capital humano; iii. mejorar las condiciones de vida en las ciudades, apoyando a los gobiernos subnacionales a mejorar la equidad en el acceso y la calidad de los servicios públicos de los segmentos más pobres de esa población; y, iv. fortalecer institucionalmente el desempeño del sector público en sus tres niveles de gobierno, fortaleciendo el federalismo fiscal y los organismos de control.

- 2.7 Desde 2006 se comenzaron a observar las reacciones a los cambios estratégicos planteados por el gobierno en el relacionamiento con el Banco que no habían sido totalmente anticipados en la programación. Esos cambios se dieron en un contexto en donde se observaba la consolidación de los progresos en la reducción de la pobreza, la sustentabilidad de la estabilidad macro fiscal con reestructuración de los pasivos externos, una cuenta corriente con un déficit financiable localmente y la ampliación del acceso al mercado de capitales. La preocupación por el impacto fiscal de los proyectos de inversión en las cuentas públicas que había predominado anteriormente se redujo.
- 2.8 El cambio en el ambiente fiscal permitió pensar más en proyectos estratégicos con los gobiernos subnacionales, que complementen los programas de inversión con recursos internos. El aceleramiento del crecimiento⁴⁸ permitió crear más espacios que en los años anteriores para desarrollar relaciones con los estados y los municipios detrás de políticas públicas, sin violar las metas financieras. Ello permitió una relación más equilibrada entre productos financieros y no financieros, aumentando su adaptación a un proyecto de país en expansión, centradas en el crecimiento y en la consolidación de los logros en materia social y estabilidad⁴⁹.
- 2.9 En 2007 la implantación del realineamiento del Banco en el país tuvo un impacto inicial que transformó el relacionamiento en algo errático, creando desorientaciones sobre quiénes eran los responsables estratégicos y operativos. Ésto en la práctica, amplió las demoras y las dudas sobre los aspectos que se venían acordando para superar problemas pasados que enfrentaban la cartera y su expansión. Ello obligó a una revisión del sistema de relacionamiento y de diálogo institucional con SEAIN y COFIEX con la representación para resolver esos desencuentros⁵⁰.
- 2.10 Este sistema, actualmente en operación, creó una simbiosis entre la gestión política y estratégica de esos organismos de gobierno con los aspectos operativos de todas las ventanillas del Banco⁵¹. Esto permitió ampliar la capacidad de apalancamiento de la programación y el diálogo institucional a todos los niveles de gobierno⁵² y con el sector privado⁵³. Asimismo, contribuyó a mejorar la interlocución - no exclusivamente en lo fiscal - entre los organismos de contraparte del gobierno y los clientes directos de los préstamos del Banco, reduciendo los problemas que se creaban por su no participación en la génesis de las operaciones⁵⁴.

B. La capacidad del programa en anticipar sus resultados

- 2.11 El análisis halló que el programa fue más una forma de expresar lo que cada sector del Banco podía hacer o venía haciendo, a partir de la identificación de numerosos temas de trabajo que no se organizaron detrás de un modelo que los unificara, jerarquizando prioritariamente sus objetivos. El programa no fue concebido detrás de políticas y programas públicos concretos que lo

- contextualizaran, y tampoco se identificaron claramente las restricciones institucionales y macro que lo condicionaban.
- 2.12 En el marco de las persistentes restricciones fiscales y de la necesidad de reemplazar los mecanismos de intermediación federal limitados y obsoletos, el Banco estuvo jaqueado por la necesidad de diseñar nuevos mecanismos que permitieran extender y replicar sus experiencias⁵⁵.
- 2.13 A ello se agregó la volatilidad de la demanda del país y su generalidad. Los cambios políticos asiduos y los tiempos de aprendizaje agregaron dificultades para intermediar e implantar los contenidos de los proyectos, ampliando aún más esa volatilidad. Como consecuencia los objetivos de desarrollo establecidos fueron amplios y poco precisos, contribuyendo a dificultar aún más la falta de jerarquización de sus metas.
- 2.14 En consecuencia, la programación no se articuló en objetivos detrás de metas priorizadas y jerarquizadas de lo que se quería lograr. Al no ser las expectativas por los resultados precisas, normalmente se sobredimensionaban y se referían más a las metas nacionales que a las específicas de la atribución del Banco. Ello redujo las posibilidades de medir la contribución real del programa.
- 2.15 El esfuerzo que se requirió de trabajo analítico y de estudios (conocimiento) detrás del programa fue grande pero su utilidad fue limitada. No se observó en la lógica interna de la planificación de la producción de conocimientos, una integración estrecha con los destinos del financiamiento que se propusieron, ni con el análisis de los riesgos de una implementación más autónoma de los recursos en el país.
- 2.16 La construcción de los marcos de resultados en los documentos de la programación fue imprecisa. Se establecieron un gran número de indicadores lo cual, si bien es una virtud, al estar poco vinculados con la atribución y con un modelo de metas jerarquizadas, fueron poco útiles. Además no se encontraron definiciones operativas suficientes para su medición, ni una discusión sistemática sobre la disponibilidad de información oportuna sobre los mismos que indicara la procedencia y calidad de las fuentes que se iban a utilizar.
- 2.17 Esa falla generalizada en la información sobre desempeños es observable en el ejercicio de evaluabilidad ex – ante aplicado a los documentos de programa de país, que son corroborados por los resultados de la evaluabilidad ex –post de las operaciones⁵⁶.

Brasil: Evaluabilidad del Programa de País

Periodo	Indice de Evaluabilidad	Indicadores	Lineas de Base	Hitos intermedios	Metas
Programa 2000-2003	30%	56%	20%	4%	40%
Programa 2004-2007	32%	63%	11%	0%	55%

- 2.18 Los resultados de la evaluabilidad del programa muestran que los temas de desarrollo no fueron adecuadamente tenidos en cuenta en los marcos de resultados de los documentos de la programación. La lógica de esos marcos de resultados es

altamente des-balanceada. La falta de líneas de base indica una dificultad generalizada para medir el progreso de la atribución del Banco. La inexistencia de metas intermedias confirma el alto grado de rigidez que tienen los documentos de programación. El bajo nivel de metas específicas de los objetivos del programa, sensiblemente menor a de los indicadores establecidos, indica la falta de articulación para comprobar los resultados acordados.

Instrumentos de préstamo previstos en la programación y los efectivamente utilizados									
Tipo de Instrumento de Préstamo	Programado (Mill. US\$)			% sobre Total Programado			% sobre Total Aprobado		
	2000-2003	2004-2007	Pipeline Jul.2008	2000-2003	2004-2007	Pipeline Jul.2008	2000-2003	2004-2007	
Prést. de Inversión Sector Público	6018	3855	5112	92%	84%	75%	78%	73%	
Prést. Reforma de Políticas			409	0%	0%	6%	11%	0%	
Prést. de Inversión NSG	533	736	1293	8%	16%	19%	11%	26%	
Total	6551	4591	6814	100%	100%	100%	100%	100%	
Flexibles (INO,SEF)	0	45	20	0%	1%	0%	0%	0%	
Programáticos (PFM,PDL,CLP,SWAP)	203	1238	1889	3%	27%	28%	5%	56%	
Inversión tradicional (ESP,GCR;GOM)	5815	2572	3203	89%	56%	47%	72%	17%	
Reformas Políticas (PBL)	0	0	409	0%	0%	6%	11%	0%	
NSG (PSL, OMJ)	533	736	1293	8%	16%	19%	11%	26%	
Total	6551	4591	6814	100%	100%	100%	100%	100%	
ESP	4370	2372	1871	67%	52%	27%	42%	17%	
GCR	680		500	10%	10%	7%	24%		
GOM	765	200	832	12%	4%	12%	6%		
INO		40	20		1%	0%	0%	0%	
PBL			409			6%	11%		
PDL		10	100		0%	1%			
PFM	203	178	162	3%	4%	2%	5%	2%	
SWAP								18%	
PSL	533	736	1285	8%	16%	19%	11%	26%	
SEF		5				0%			
TCR								0%	
CLP		1050	1627		23%	24%		36%	
OMJ			8			0%			
Total programado (000 000):	6.551	4.591	6.814	100%	100%	100%	100%	100%	
Total Aprobado (US\$ 000 000):							4.466	5.676	

2.19 En ese contexto, la consolidación de nichos de trabajo fue la principal preocupación de la Administración, sobre todo desde 2006 cuando el programa mostraba indicaciones claras de obsolescencia. El énfasis en reconvertir el trabajo con nuevos actores de desarrollo como los gobiernos sub-nacionales y el sector privado, en un ámbito de mayor flexibilidad de los instrumentos a utilizar, aumentó la eficiencia en la definición de formas de actuación más pragmáticas y consistentes con un enfoque más catalítico del Banco.

C. La relevancia, la coherencia y la consistencia del programa

2.20 La concreción del programa en préstamos indica que, si se agregan los montos programados en todo el período, ese guarismo es similar al de las operaciones efectivamente aprobadas. Sin embargo, el programa no se ejecutó en ninguno de ambos períodos de acuerdo a las expectativas que se tenían cuando se diseñaron. Esto indica que el Banco ha sido un buen socio para atender las necesidades del país, pero que su programación concretada fue poco relevante.

2.21 En el primer período (2000-2003), el país no concretó los montos programados (principalmente en infraestructura y en varios aspectos de los servicios públicos federales), no compensado por otros destinos, respondiendo a una situación macroeconómica que exigía contraer la ejecución de cartera. Esa estrategia no anticipó correctamente el cambio político de 2002. La nueva administración de gobierno desde 2003 consideró que gran parte de la cartera adquirida era inconveniente porque existió un cambio de la orientación estratégica del gobierno

-que prefería operaciones vinculadas a apoyo de políticas públicas a proyectos aislados-, hubo un sobre-dimensionamiento de los proyectos, de instrumentos financieros inadecuados para el momento y la situación cambiaria que generó exceso de recursos disponibles.

- 2.22 En el segundo período (2004-2007), si bien los montos aprobados fueron mayores a los programados, no se anticipó la reducción de las necesidades de financiamiento del país, principalmente a nivel federal. La situación macroeconómica era sumamente distinta a la del período de programación anterior, situación que hacía que no se tuvieran problemas de financiamiento y se ampliaban las reservas. Afortunadamente la caída de la cartera con el sector público fue más que compensado por otros destinos (BNDES y la ventanilla privada principalmente).

Destino institucional de los recursos del programa y de los préstamos aprobados														
Nivel de Gobierno	Programado (% sobre total programado)					Programado-Aprobado (% sobre total programado)			% destino institucional sobre total aprobado					
	2000-2003		2004-2007		Pipeline Jul.2008	2000-2003		2004-2007		2000-2003		2004-2007		
	SECTOR PUBLICO	81%	13%	62%	34%	59%	4%	30%	42%	68%	74%	67%	31%	38%
FED														
EST														
MUN														
SECTOR PRIVADO	19%	9%	38%	16%	41%	19%	76%	39%	83%	60%	33%	11%	62%	26%
PSL														
BD y AU														
TOTAL	100%	10%	100%	22%	100%	22%	39%	108%	74%	100%	100%	22%	100%	35%
Total programado (US\$ 000 000):		6.166		4.561		6.814		Total Aprobado (US\$ 000 000):			4.466		5.676	

- 2.23 En ambos períodos la demanda institucional del programa fue incorrectamente anticipada, principalmente en el período 2004/2007 en donde se esperaba una demanda del sector público del 62% del total del portafolio, y solo alcanzó a un 38% del total. Si se considera al *pipeline* de fecha julio de 2008 como un anticipo del nuevo programa, se observa, a diferencia de lo sucedido en el pasado, que la demanda económica que el Banco piensa va a enfrentar refleja lo manifestado por el país. Se quieren menos recursos para financiar al gobierno federal y un rol creciente para trabajar con los nuevos actores de desarrollo⁵⁷. Superar la baja calidad del gasto y de la prestación de servicios a nivel sub-nacional pasa a ser un desafío crucial⁵⁸.

- 2.24 El Banco anticipó correctamente en el programa su rol como proveedor de financiamiento para la inversión. Esto es coherente con la visión del país de no ver al Banco para atender problemas de liquidez originados en las contingencias de corto plazo, ni en soportar financieramente reformas de política.

- 2.25 En relación a la consistencia de las intervenciones con los medios para lograr los objetivos, en la programación 2004/2007 el Banco dio importancia a la introducción de instrumentos de inversión más flexibles, menos transaccionales y de menor costo, así como los programáticos enfocados en resultados, tratando de aplicar las innovaciones perseguidas por los objetivos del Nuevo Marco de

- Financiamiento. (NLF). El uso del SWAPs para el programa de Bolsa Familia⁵⁹, los CCLIP como una facilidad más transaccional y oportuna para trabajar con inversiones en una misma área sectorial o multi-sectoriales y multi-niveles de gobierno, y los multi-fase (PFM), son ejemplos de ello. Sin embargo, el uso de los instrumentos tradicionales siguió siendo significativo en el diseño programa, pero no fue confirmado en la concreción de operaciones.
- 2.26 Sin embargo, no se anticipó el significativo crecimiento que se produjo en los instrumentos programáticos a través del uso intensivo de instrumentos más flexibles como el PFM y el CCLIP en las aprobaciones. El uso de SWAPs no estaba totalmente disponible cuando se formuló el programa. La expansión en su uso en otros temas enfrentó ausencia de uno de los prerrequisitos para su utilización que es la confianza en trabajar con los sistemas de nacionales en la implementación de proyectos con recursos compartidos. El ESP siguió siendo un instrumento intensamente utilizado aunque con montos menos importantes.
- 2.27 El CCLIP, se ha convertido en un instrumento para la programación por su flexibilidad y adecuación al trabajo a nivel de políticas federales con los estados y municipios, dada su ductilidad para adaptarse a ambientes multi-actores y multi-sectores. El uso de este tipo de línea de crédito está aumentando rápidamente y no solo en esta área ni solo en Brasil. Los CCLIP trascienden a un proyecto ya que representan una estrategia temporal de un sector, cuyos beneficios por los cuales se justifica la participación del Banco, deben estar planificados adecuadamente en el ejercicio plurianual de la programación y en el presupuesto anual del país. Si bien la parte de las líneas de crédito que no se aprueba no afecta la cifra indicativa de crédito al país, ni los pagos por comisión de compromiso, son obligaciones contingentes que de no cumplirse inhabilitan el logro de los objetivos de desarrollo.
- 2.28 Sin embargo cuando se estructura una operación bajo la modalidad de CCLIP se pierde la figura de línea de crédito ya que cada operación se aprueba como independiente y no se asegura que las cifras comprometidas para toda la operación puedan concretarse de acuerdo al ordenamiento plurianual de la ejecución presupuestaria del país. Del punto de vista del sector público federal el uso de esta modalidad es indiferente a cualquier otro tipo de instrumento de préstamo del Banco. A nivel subnacional, al no participar SEAIN en la génesis de esas operaciones se reciben iniciativas con apoyo económico del Banco que responden a una agenda local o sectorial a veces con diseños ambiciosos y complejos y con recursos sobredimensionados.
- 2.29 Por lo tanto el crecimiento de los instrumentos más flexibles y programáticos, se identifica en los diseños con el hecho de que los mismos no son usados con el objetivo fundamental por el que fueron creados, es decir, tener una mayor focalización en resultados y una mayor integración de los desembolsos con los sistemas nacionales. Las razones tuvieron más que ver con que su utilización redujera las restricciones transaccionales que se enfrentaban en la tramitación y

ejecución de las intervenciones⁶⁰ y cumplir con las metas de aprobación del programa.

- 2.30 Hacia futuro se observa que este enfoque de instrumentos flexibles y programáticos es la columna vertebral del ejercicio programático. La demanda para que el Banco apoye compromisos de desarrollo a largo plazo, más focalizados en resultados, detrás de políticas y programas de gobierno es confirmada en la información que se recoge de los sucesivos *pipelines*. Estos confirman también que el uso de instrumentos de inversión tradicional va a seguir siendo importante. Ello refleja progresos en los aspectos transaccionales de estos instrumentos y la importancia creciente que está adquiriendo la orientación hacia resultados de las operaciones como tema central para la efectividad del programa pero no tanto para su concreción.
- 2.31 El enfoque de adicionar un nuevo instrumento de préstamo o un mecanismo financiero para reducir el impacto del exceso de procedimientos y de restricciones establecidas por el país, condujo a centrar los esfuerzos del Banco más en los medios y en las regulaciones internas que en la importancia del instrumento en los temas del país. Del análisis de la experiencia surge que construir el programa teniendo en cuenta un enfoque más en los resultados, requerirá que los instrumentos de préstamo, no sean solo útiles para el diseño del programa sino también cuando se estructuran operacionalmente.

Destino sectorial de la programación y de su concreción en operaciones

Sector	Programado (Mill. US\$)			% sobre Total Programado			% sobre Total Aprobado	
	2000-2003	2004-2007	Pipeline Jul.2008	2000-2003	2004-2007	Pipeline Jul.2008	2000-2003	2004-2007
AG	270	165	292	4%	4%	4%	3%	1%
CE							1%	2%
CM		195			4%			3%
CO	25	75	50	0%	2%	1%		3%
CR		1000	5		22%	0%	20%	35%
CT	50			1%				
DU	255	123	819	4%	3%	12%	10%	3%
ED	150	42	150	2%	1%	2%	0%	
EN	784	336	712	12%	7%	10%	11%	16%
IN	650	30	210	10%	1%	3%	3%	2%
IS	50	1026	95	1%	22%	1%	13%	18%
ME	30			0%			1%	0%
OS	900	234	790	14%	5%	12%	8%	3%
OT								
PA	531	37	38	8%	1%	1%	2%	0%
PS		85	1510		2%	22%		0%
SA	85	85	720	1%	2%	11%		
RM	77	164	92	1%	4%	1%	15%	3%
TR	2135	771	953	33%	17%	14%	6%	11%
TU	500	200	378	8%	4%	6%	5%	
Total Programado (000,000):	6,492	4,568	6,815	100%	100%	100%	100%	100%
Total Aprobado (mill. US\$):							4,466	5,676

- 2.32 El análisis del *pipeline* de iniciativas de préstamos, refleja esa nueva realidad. El notable avance que se observa en algunas áreas⁶¹, ha permitido la consolidación de un enfoque de nichos, al mismo tiempo que el país es más preciso y selectivo en focalizar el rol del Banco. Ese progreso está ampliando la demanda de conocimiento del Banco, más integrado con el financiamiento en las áreas que Brasil no lo tiene o no tiene capacidad para hacerlo por sí mismo. Esto augura un mejor contexto para un programa más enfocado en los resultados y en las lecciones aprendidas de la experiencia, quedando aún incógnitas sobre la falta de consistencia de las intervenciones con la utilización de los sistemas nacionales en la implantación. Asimismo contribuirá a mitigar los desajustes entre los proyectos aprobados y no confirmados (ver párrafo 4.40).

III. EL DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 De los 88 préstamos aprobados en el período 2000-2007 por un monto de \$ 10,142 millones que informa la base de datos del Banco, se desembolsaron \$ 6,356 millones al 31/12/07 (63% del total), de los cuales \$ 5,735 millones (57% del total) están explicados por 23 proyectos que se terminaron completamente a esa fecha. De este total de \$ 5, 735 millones, \$ 3,900 millones (61% del total desembolsado) están explicados por 4 proyectos, 3 con el BNDES por \$2,900 millones y el SWAP de Bolsa Familia por \$1,000 millones. Si se agregan los 14 proyectos finalizados de la ventanilla privada por \$ 754 millones, en conjunto se justifica el 81% de de los montos correspondientes a los proyectos terminados.
- 3.2 Al 30/12/07 se observa también, que 26 proyectos aprobados en el período por \$1,376 millones tenían 0% de ejecución a esa fecha. De este total 11 proyectos por \$ 599 millones fueron aprobados en 2007 y los restantes \$ 777 millones fueron aprobados antes del 2007, de los cuales 2 proyectos por \$ 265 millones se aprobaron en 2000-2003.
- 3.3 En el período 2000-2007 las cancelaciones correspondientes a los 88 proyectos fue de \$ 412 millones de los cuales \$ 259 millones corresponden a 5 proyectos que se cancelaron totalmente. Sin embargo, las cancelaciones totales del período fueron \$ 1,752 millones lo cual indica que hubo una importante reestructuración de proyectos sobredimensionados y de muy baja ejecución del período 1995/1999, principalmente de la cartera federal (educación) equivalente a \$1,340 millones (ello se produjo en 2003/2005, momento en donde se produjeron importantes vencimientos de deuda con el Banco).
- 3.4 Los 34 proyectos restantes aprobados y aun no terminados por \$ 3,031 millones, han desembolsado \$ 621 millones al 30/12/07. Esto indica en promedio una tasa bruta de ejecución para este grupo de tan solo el 20%. A pesar de que la tasa de desembolsos total ha venido incrementándose en los últimos años⁶², ese mejoramiento está fundamentalmente explicado por las operaciones de rápido desembolso y del sector privado (incluido BNDES).

A. La oportunidad y la eficiencia de la ejecución

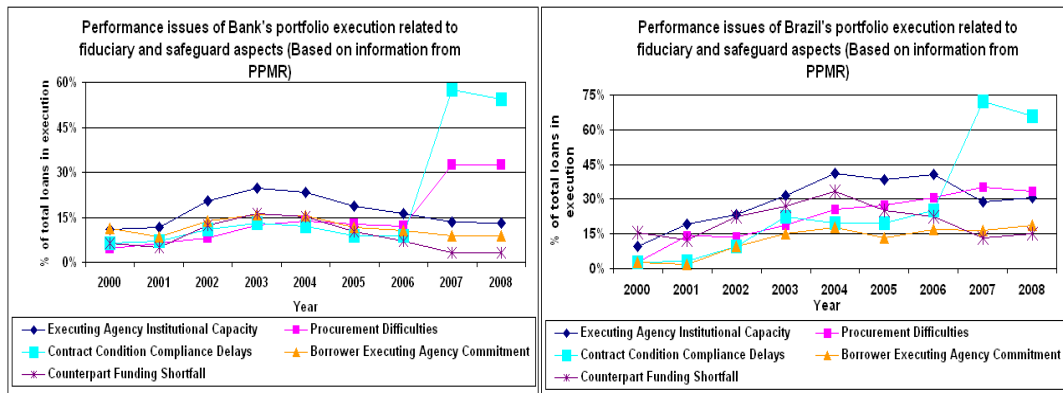
- 3.5 Los resultados reflejan el bajo desempeño de gran parte de los proyectos en el período analizado tanto desde el punto de vista de los **tiempos de preparación y aprobación** como de la **velocidad de los desembolsos**. Para atacar estos temas, que no eran únicos de Brasil, el Banco intentó con la implantación del Nuevo Marco de Financiamiento (NLF), incrementar la diversificación de medios, introduciendo nuevos instrumentos de préstamos más flexibles para la inversión y, simultáneamente, incorporando instrumentos más programáticos que reconocían significativas simplificaciones en el proceso de los proyectos. Ello tendió a mejorar la combinación de opciones para el país. Conjuntamente con el Banco Mundial (BM), que enfrentaba problemas similares, se formaron grupos de trabajo estables para la introducir nuevos mecanismos, desarrollar procesos más

- simples que redujeran los tiempos, así como ampliar la utilización de los sistemas nacionales en la ejecución de los desembolsos, preservando los riesgos fiduciarios.
- 3.6 Sin embargo, los resultados obtenidos sobre **las demoras en los tiempos** indican que Brasil sigue siendo uno de los países, a pesar de los progresos, en tener procesos de aprobación e inicio de implantación de los proyectos más largos. Este proceso se inicia con la identificación de la idea, su incorporación al *pipeline*, la aprobación por el comité de préstamo del Banco (LCD), la negociación con el país, la aprobación por el Banco, la firma por el país y el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para iniciar desembolsos.
 - 3.7 La información muestra que los tiempos desde la formulación y aprobación de operaciones hasta el inicio de los desembolsos, superó los 30 meses, sobre todo cuando se utilizaban instrumentos de inversión tradicionales. Comparando con los resultados para el promedio del Banco se observan diferencias. La trayectoria de Brasil no siguió la convergencia observada entre los tiempos de los instrumentos flexibles y los tradicionales que caracterizó al total del Banco. La tendencia a reducir los tiempos es mucho más suave que la del Banco. Sin embargo, desde el punto de vista de la utilización de instrumentos más flexibles y programáticos, Brasil fue más ventajoso que el resto del Banco. En efecto, mientras que el promedio del Banco tendía a los 20 meses de duración, en Brasil los tiempos promedios entre el inicio y el primer desembolso estuvieron, oscilando entre 10 y 20 meses de duración, dependiendo del instrumento⁶³.
 - 3.8 La desagregación del proceso entre los tiempos de preparación de los proyectos y los tiempos de negociación, aprobación y desembolso, ayuda a precisar donde son más importantes los problemas. Las tendencias muestran mejoras en la agilidad en la elegibilidad del primer desembolso de los préstamos, una vez aprobados por el Banco y firmado por el país, tanto en Brasil (sobre todo cuando se consolidaron los buenos resultados macroeconómicos) como para el total del Banco. Por el contrario, en el sub-período que va entre el inicio y la aprobación, las tendencias recientes no señalan mejoras significativas por utilizar instrumentos flexibles por el Banco y Brasil muestra peores resultados que el resto del Banco cuando utiliza los instrumentos de préstamos tradicionales (ESP,GOM).
 - 3.9 Otra forma de ver estas restricciones es dividiendo los tiempos totales en fases **en función de la responsabilidad principal** en cada una, del prestatario o del Banco. Este criterio también es útil para identificar el responsable para solucionar las imperfecciones si existieren y mejorar la efectividad del conjunto. Con la información disponible se pudieron identificar dos fases: una la que va desde que el proyecto está formulado hasta la firma del contrato cuyo principal responsable es el prestatario; y la otra que va desde el inicio hasta la aprobación del proyecto por su comité de préstamos (CPD) cuya responsabilidad recae principalmente en el Banco.

- 3.10 Siguiendo este enfoque se observa que los tiempos de Brasil, una vez que el proyecto está formulado y hasta que se firma el contrato, superaron ampliamente la media del Banco⁶⁴. En la fase de responsabilidad predominante del Banco⁶⁵, las tendencias muestran una convergencia con los tiempos promedios del Banco, aunque ello no significa que esos tiempos insumidos sean los óptimos.
- 3.11 En relación con el proceso de **los desembolsos** la historia es similar. Para los proyectos finalizados en cada año en 2000-2007, se comprueba una gran demora entre los tiempos originales previstos para la ejecución de los préstamos y los que se producen efectivamente. Se comprueba que los nuevos instrumentos de financiamiento, e.d. los flexibles y los programáticos, tienden a desembolsar más rápidamente que los otros instrumentos de inversión y que la diferencia con los instrumentos tradicionales **no** se viene achicando en el tiempo.
- 3.12 En comparación con el promedio del Banco, el exceso de meses de ejecución en Brasil es mayor en el instrumento de préstamo tradicional más utilizado (ESP), tendencia que es la inversa si se consideran los Multi –fase (PFM) y los CCLIP.
- 3.13 Estas conclusiones que surgen del análisis del stock de proyectos finalizados en el período se complementó con un análisis **del flujo de desembolsos anuales** de los proyectos que iniciaron su ejecución en 2003-2007, distinguiendo los tres instrumentos de préstamo más utilizados: CCLIP, Multi-Fase y los Específicos de Inversión. El objetivo es comprobar si los resultados encontrados en el análisis histórico se mantienen para los proyectos iniciados más recientemente⁶⁶.
- 3.14 De los análisis se desprendieron una serie de regularidades. En primer lugar, el año de aprobación de la operación parece afectar el camino de los desembolsos posteriores, resaltando la importancia de los ciclos políticos municipales y federales. La información sugiere que a medida que la macroeconomía presentaba progresos, influía en la mayor velocidad de los desembolsos. En segundo lugar, las operaciones Multi-Fase generalmente tienen una velocidad mayor de desembolsos que los préstamos de inversión específica, aunque esa relación desapareció en 2006 y 2007⁶⁷. Por último, los CCLIP aparecen como los que han producido desembolsos más rápidos. Sin embargo si se elimina la influencia de Brasil (por el tamaño de las operaciones con el BNDES), los desembolsos han sido mucho más lentos.
- 3.15 En consecuencia, tanto los instrumentos flexibles como los tradicionales de préstamo exhiben un patrón de aumento en la velocidad de los desembolsos en las operaciones más recientes. Los nuevos instrumentos de financiamiento tienden a desembolsar más rápidamente que los otros instrumentos, pero esa brecha se está achicando en el tiempo. La mayor demanda por los instrumentos de préstamos flexibles y programáticos se justifican también en las facilidades de sus marcos de implantación.
- 3.16 Sin embargo, lo anterior no debe conducir a afirmar enfáticamente que los instrumentos más flexibles de inversión enfrentan un menor impacto de los

problemas con los desembolsos que los que enfrentaban los instrumentos de préstamo tradicionales. La información recogida por la evaluación sugiere que esos factores afectan con la misma intensidad la implantación de los proyectos de inversión con independencia de su tipo y modalidad transaccional.

- 3.17 La comprobación de esta última afirmación surge de analizar la evolución del **stock de los problemas con los desembolsos** enfrentados por los proyectos a



n

formados por la Administración a partir de sus Informes de Seguimiento y Desempeño de los Proyectos (PPMR) semestrales. De esa evaluación surge que los problemas más importantes que afectan a los desembolsos son los mismos y su impacto no se reduce en los últimos proyectos aprobados, por el contrario, en algunos casos se amplían significativamente.

- 3.18 La información indica que hasta 2005 en Brasil el principal factor para explicar los problemas de ejecución (señalado por casi el 45% de los proyectos en ejecución) era la capacidad institucional de las agencias ejecutoras. Desde 2006, este factor mantiene su importancia aunque en valores algo menores, apareciendo dos nuevos factores que lo superan, uno vinculado a las demoras en cumplir con las condiciones contractuales (lo señala más del 60% de la cartera en ejecución y hasta el 75% en 2007), y, el otro, relacionado a las dificultades con el proceso de adquisiciones luego de que el Banco modificó las normas en 2005⁶⁸. Estos factores impactan a todos los instrumentos del Banco y no hay ninguna ventaja originada en ser un nuevo instrumento de préstamo de inversión. Tomando al Banco como un todo, la tendencia es similar aunque el número de proyectos que señalan cada uno de esos problemas es menor, aunque en 2007 y 2008 los factores que predominan alcanzan guarismos similares a los señalados para Brasil, indicando un cambio de tendencia.

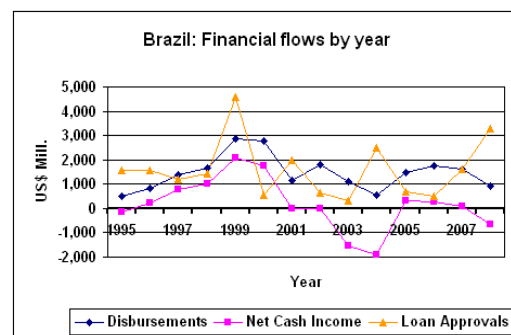
- 3.19 De esta lectura aparece que los problemas con los procedimientos del Banco con la legislación nacional en las licitaciones, con el cumplimiento de las regulaciones del Banco en el control de los gastos de los proyectos, la escasa utilización de los sistemas nacionales de administración financiera confiables y las cláusulas contractuales especiales, adquieren importancia a la hora de explicar los obstáculos a los desembolsos. Varios proyectos han encontrado formas de

minimizar estos problemas, pero esos arreglos no significa un cambio de la tendencia.

- 3.20 En consecuencia, nada indica que el uso de nuevos instrumentos de préstamo reduzca notablemente el impacto de esos problemas de la ejecución. Los énfasis relacionados a integrar los desembolsos en los sistemas nacionales de ejecución aparece como lo fundamental para reducir los principales factores que afectan a los desembolsos. El enfoque de trabajo que ha prevalecido ha estado más centrado en mejorar la combinación de instrumentos y simplificar las regulaciones para reducir el impacto en los costos transaccionales, que en encontrar caminos que resuelvan los problemas que tiene el país para ejecutar los recursos de inversión.
- 3.21 Lo anterior no significa sacar importancia a lo señalado respecto al impacto en la efectividad para el desarrollo de que los proyectos duren más de 30 meses entre inicio y primer desembolso, o que los tiempos de ejecución son extraordinariamente excesivos respecto a los planificados y hay que pagar sobrecostos por mantener saldos sin desembolsar por mucho tiempo. Por el contrario, complementa a ese pobre desempeño, estableciendo, en su conjunto, fuertes desincentivos para que los compromisos de los beneficiarios de los préstamos y del gobierno con los resultados, condicionados por un ciclo político nacional muy corto, se debiliten, dificultando la adopción de una cultura de efectividad en el programa con el Banco.
- 3.22 Respuestas rápidas y flexibles, programas y proyectos acordados y firmados oportunamente, y ejecución sustantiva y comprobable de los contenidos de éstos dentro del mandato de los beneficiarios, producirán resultados y mejorarán los compromisos del país con la efectividad para el desarrollo.

B. El valor agregado entregado por la ejecución

- 3.23 Esta sección se analiza si la ejecución entregó valor al país tanto con los recursos financieros de las intervenciones como con los conocimientos transferidos para mejorar la utilización de los factores de producción⁶⁹.
- 3.24 Estos cálculos estuvieron restringidos por la ausencia de mediciones de los flujos de los beneficios netos que producen las intervenciones, tanto ex-ante como ex-post y, por lo tanto del valor de sus retornos. Ello impidió comparar el valor creado por las intervenciones con el previsto en la intención original y medir si esa diferencia era suficiente para enfrentar los flujos del servicio de deuda resultante (*golden rule*).
- 3.25 Tampoco se encontraron estudios que informen sobre la brecha entre el valor agregado informado por los ejecutores y el que se percibe como tal de los

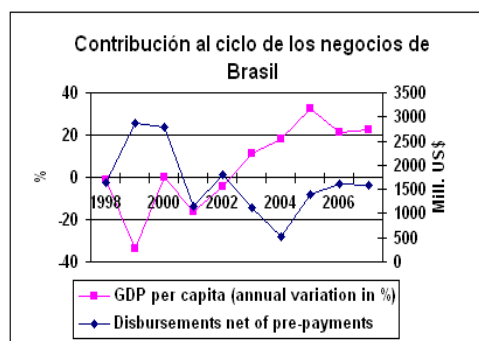
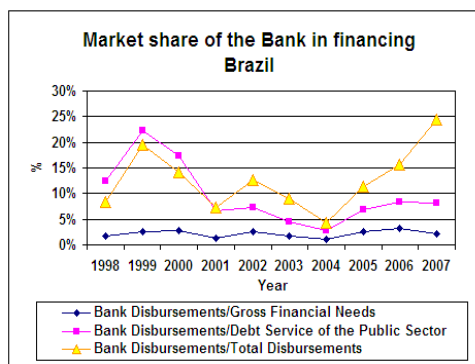


usuarios o beneficiarios, salvo en el caso de las encuestas de opinión del BNDES y de algunos proyectos de desarrollo urbano. Sí se tuvieron en cuenta los problemas de ejecución con otras instituciones similares (BM), definiendo en varios casos estrategias coordinadas para su tratamiento.

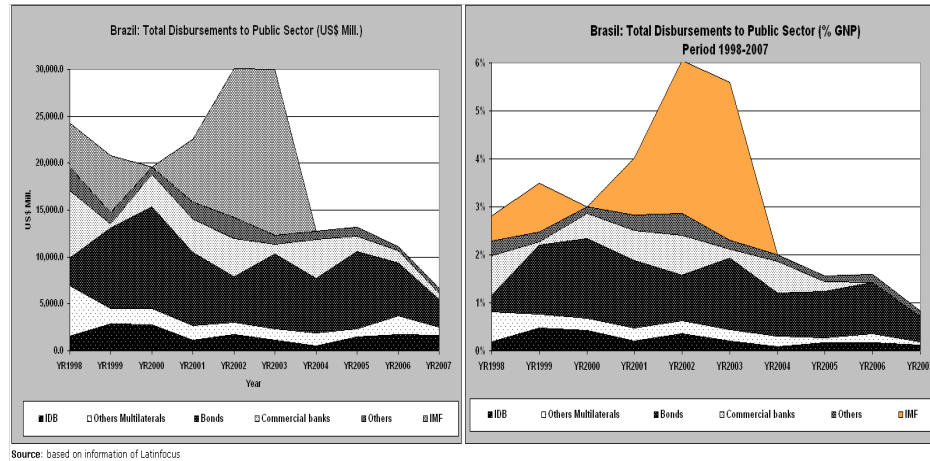
3.26 Al carecer de esa información, se usaron una serie de indicadores que son una aproximación del valor agregado del Banco pero no de su efectividad. En primer lugar, se consideró la evolución de las transferencias netas de los recursos. El indicador para ello es el ingreso neto de caja (los desembolsos menos el servicio de la deuda al Banco) que muestra que en el período 2000-2007 fue aproximadamente neutro. En promedio hubo desembolsos promedio anuales de \$1,531 millones alineado con un servicio de deuda promedio (principal más intereses) de \$1,653. La diferencia está explicada por lo que pasó en 2003-04, que fue compensado con las aprobaciones de finales de 2004. En el período más crítico para la economía brasileña, el Banco mantuvo un flujo neto positivo más significativo.

3.27 Otro indicador para visualizar el valor de la contribución del Banco es comparar la trayectoria de la ejecución de sus recursos financieros respecto a la evolución del ciclo de negocios del país. Esa contribución se aproximó por la relación entre el ciclo de los desembolsos respecto al ciclo de la actividad económica del país expresado por la tasa de variación del PIB per capita. La contribución es poco significativa y constante en el período, que tiende a perder importancia frente al crecimiento del producto per cápita desde 2003. Antes de este momento la contribución fue mayor y contracíclica.

3.28 Por último, se consideraron una serie de indicadores sobre la importancia relativa de la participación del Banco en el financiamiento de Brasil. La medición indica que la relevancia de los desembolsos del Banco respecto a las necesidades brutas de financiamiento totales anuales se mantuvo constante en el período 2000-2007 (2.2%). El promedio de la participación de los desembolsos respecto al servicio de la deuda del sector público es algo mayor a ese guarismo (7.7%), aunque sensiblemente menor al período 1998-2000. Por último, se midió la importancia de la participación del Banco en el total de los desembolsos de las fuentes de financiamiento al sector público, a través del cociente entre los desembolsos del Banco con relación a los desembolsos totales y al Producto Bruto Nacional



(PBN). En el período 2000-2007 el Banco alcanzó el 12.2% del total de desembolsos excluidos los del FMI - 0.22% respecto al PBN- con un claro repunte desde 2004. Una tendencia similar es apreciable para el total de organismos multilaterales de crédito.



Source: based on information of Latinfocus

- 3.29 En resumen, si bien el Banco es un pequeño actor en el financiamiento del sector público, aumenta su importancia relativa cuando los desembolsos externos caen al expandirse la economía, mejorar los resultados fiscales y disminuir las presiones de la deuda. Ello estaría indicando un rol más permanente del Banco en el financiamiento de largo plazo, que refleja no solo las condiciones convenientes que tiene respecto a otras fuentes, sino también su contribución al desarrollo como se verá en los próximos capítulos. También es claro que en épocas de fuertes requerimientos de liquidez, ese rol lo cumple básicamente el FMI seguido por la emisión de bonos.

IV. LOS RESULTADOS ALCANZADOS

A. Perspectiva general.

- 4.1 La importancia de la contribución a los resultados en un país de gran dimensión como Brasil, no se fundó en la importancia cuantitativa de los recursos⁷⁰, ni en su aporte al diseño de políticas públicas⁷¹. Estas fueron establecidas por el país y fueron adecuadas con la problemática que atendieron. En ese contexto, el Banco como pequeño actor, logró un mayor valor agregado en el país en la medida que pudo ser selectivo y trabajar en temas que le permitieron tener un impacto por el apalancamiento o la replicación provenientes de su asociación con políticas y programas de gobierno⁷². Anteriormente los proyectos reflejaban la falta de selectividad y extensión de la programación, a lo cual se agregaba que el país no tenía a un plan de inversiones preciso y jerarquizado para el Banco.
- 4.2 Teniendo en cuenta esa realidad, la evaluación consideró los préstamos al sector público y al sector privado⁷³, incluyendo los que desembolsaron casi o la totalidad

de sus recursos en el periodo 2000-2007. Además se consideraron los proyectos que, si bien no tuvieron importantes desembolsos, eran relevantes para justificar los resultados buscados por el programa. En los casos más actuales en que fue prematuro establecer juicios sobre la efectividad de mecanismos de financiamiento y proyectos innovadores en las formas de relacionamiento con el país⁷⁴, se aplicó un análisis ex - ante para proyectar los criterios que condicionan a sus beneficios netos esperados. Por último se consideraron los que tuvieron importantes cancelaciones.

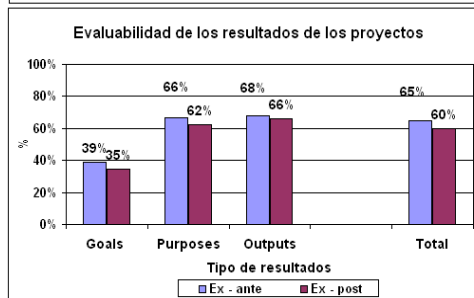
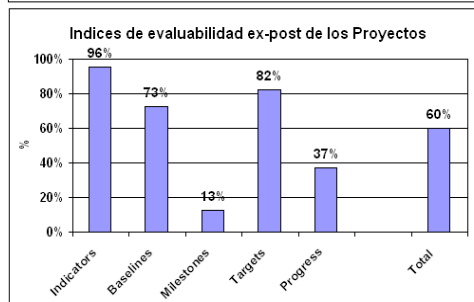
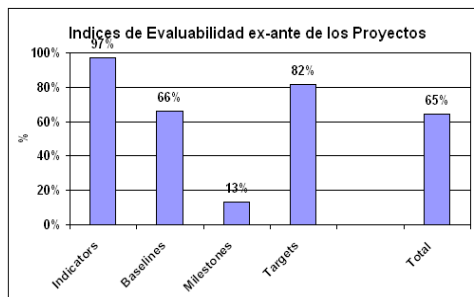
- 4.3 La metodología de evaluación no utilizó la medición de los impactos en base a contra fácticos, sino utilizando procedimientos confiables y más rápidos, contruidos a partir de entrevistas a informantes clave, visitas de campo directas, encuestas estructuradas semi-cuantitativas y el análisis de los antecedentes documentarios disponibles y de las bases de datos nacionales e internacionales.
- 4.4 En las secciones que siguen se resume la contribución de los proyectos que tuvieron una ejecución significativa durante el período de análisis al programa, ordenados por pilar estratégico del programa⁷⁵. En la primera sección se informa sobre la evaluabilidad de las operaciones aprobadas en el período, es decir, en qué medida los documentos de proyectos permiten beneficiarse de la evaluación (evaluabilidad ex – ante). Ese resultado se compara con un análisis similar pero basado en el PCR o en el último PPMR si aún la ejecución no se finalizó (evaluabilidad ex – post), para comprobar si durante la implantación se mejoraron los diseños y se demostraron los progresos de los resultados por parte del Banco. En las secciones siguientes, se presentan los resultados de los proyectos, así como los logros y lecciones extraídas en cada tema estratégico.

B. Análisis de la evaluabilidad de los proyectos

- 4.5 El análisis agregado de evaluabilidad de los documentos de proyectos (ex – ante) y del que surge de los PCR y PPMR (ex –post) muestran dos realidades diferentes del punto de visto de los índices de evaluabilidad⁷⁶.
- 4.6 En el diseño de los proyectos, si bien casi el 100% de los mismos contaron con indicadores, solo un 66% tuvieron una métrica de su valor al inicio para poder medir su progreso. Por otra parte, se establecieron metas para el 82% de los indicadores, cuando un número significativo de éstos no se les va a poder medir el progreso por carecer de línea de base. Por último, la inexistencia generalizada de metas intermedias (*milestones*) indica la ausencia de planificación de actividades detrás de los productos y resultados, desconociendo que éstos se alcanzan progresivamente y su medición es fundamental para el seguimiento del desempeño de los proyectos.
- 4.7 Si bien el resultado de la evaluabilidad ex – post luego de la ejecución es similar en los cuatro criterios en que se descompone el índice, las variaciones que sufrió el número de ellos respecto a los definidos en el marco de resultados ex – ante fueron significativas. Se comprobó que durante la ejecución se realizaron en

promedio un 52% de cambios respecto a los números iniciales, principalmente por eliminaciones (variaron el 32% de los objetivos, el 59% de los propósitos y el 62% de los productos). Ello permitió mejorar la relación de las líneas de base con respecto a las metas establecidas, pero los logros que pueden alcanzarse van a ser sensiblemente menores a los esperados en los diseños.

4.8 El resultado más sorprendente, es que luego de esa reformulación tan significativa, solo sobre el 37% de los resultados el Banco manejó una métrica en los PPMR y PCRs para demostrar el progreso de los resultados respecto a la situación inicial. Los significativos atrasos en los plazos originales de ejecución de los proyectos referidos en el capítulo anterior, dificultan aún más las posibilidades de beneficiarse de los resultados de la evaluación. La larga ejecución de los proyectos le quita relevancia a su evaluación. Esto contrasta con lo señalado por el gobierno, de que en estos aspectos, el país descansa en la capacidad de evaluación del Banco y de los ejecutores.



4.9 Esa debilidad que muestra este ejercicio para demostrar los resultados de desarrollo de los proyectos por los informes de seguimiento y de auto evaluación del desempeño que utiliza el Banco, es más acentuado en el caso de los objetivos de desarrollo (solo pueden medirse un 36%), que en los propósitos (62%) y productos (66%). Eso no debe conducir a pensar que los proyectos no puedan ser objeto de evaluación, sino que el Banco no genera información sobre los hechos como para demostrar sus logros. Si se tiene en cuenta que el gobierno descansa en los sistemas del Banco para la evaluación del desempeño de los proyectos, este resultado indica que tanto el país como el Banco pueden beneficiarse poco de la evaluación posterior de sus intervenciones. Estos resultados no mejoran los hallazgos a que se llegaron en el CPE anterior.

C. La contribución de los proyectos a los resultados del programa

1. Mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades y financiamiento de gobiernos subnacionales.

a) Resultados de los proyectos

- 4.10 En el tema de *Mejoramiento de las Condiciones de Vida en las Ciudades y de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales* (Ver Anexo I), en el área de Desarrollo Urbano y Calidad de Vida en las Ciudades se encontraron proyectos que han sido clave para la formación de un nicho de trabajo del Banco. Entre estos se destacan Favela-Bairro I (BR-0182) y II (BR-0250), Paraná Urbano I y II (BR-0374) y Habitar-Brasil. Estos marcaron un camino de como enfocar los retos de la pobreza en barrios de grandes áreas metropolitanas. Este nicho de trabajo iniciado con esos proyectos se consolidó en PROCIDADES, que es visto como un medio coherente, flexible y adaptativo para atacar esos retos a través del financiamiento directo a los municipios.
- 4.11 **Favela-Barrio I (BR-0182) y II (BR-0250)** forman parte de una estrategia de ataque integral a la pobreza a través del mejoramiento de servicios en barrios pobres en grandes conglomerados urbanos que ha sido ampliamente adoptado en Brasil y otros países de la región. Su diseño y resultados estuvieron adaptados a las características propias de Río de Janeiro. No existen mediciones en base a indicadores objetivos que demuestren la efectividad del enfoque utilizado. Sólo existen encuestas sobre las percepciones de la población, que expresan dudas sobre la sostenibilidad y la viabilidad futura de las acciones. Esa percepción que no es una evaluación en base a evidencias objetivas, indica que la situación de seguridad no se ha podido solucionar apenas con las intervenciones de infraestructura y sociales. Por otra parte, las inversiones multisectoriales integradas requieren una consistencia que no se produjo con empresas proveedoras institucional y técnicamente eficientes que garanticen y hagan sostenible el acceso a servicios. La falta de generación de ingresos del trabajo por las acciones del proyecto y la debilidad en los marcos regulatorios y tarifarios en el tratamiento de las características de esta población, completan las restricciones más importantes que impiden lograr los resultados de desarrollo. Uno de los resultados esperados por el proyecto es que el aumento del valor resultante de las viviendas con mejor acceso a servicios sea un beneficio neto. Esta expectativa no se pudo concretar porque, por problemas institucionales no fue reconocida la titulación de los predios, factor elemental para alcanzar este resultado.
- 4.12 Por su parte, **Paraná Urbano I y II (BR-0374)**, tuvieron un objeto similar a *Favela-Bairro I y II* que fue la mejora de la calidad de vida de la población pobre de los municipios. Sin embargo, se enfocaron más en los mecanismos de transferencia de capacidades técnicas y financieros para que los municipios de menor dimensión puedan hacer la entrega de los servicios a la población. Este mecanismo de relación con los municipios (Paranacidade) por sus similitudes y finalidades, es interesante para que se tenga en cuenta como una alternativa

- eficiente a la administración y seguimiento de proyectos PROCIDADES en varios municipios de pequeña dimensión dentro de un mismo estado⁷⁷.
- 4.13 *Paraná Urbano II* (BR-0374) constituye un caso interesante en la cartera del Banco por haberse ejecutado en el tiempo programado, sobre todo por la capacidad y buenas prácticas del organismo ejecutor *Paranacidade* en la preparación, supervisión y licitación de los proyectos⁷⁸. Entre los resultados de las operaciones se resaltan: (i) ha contribuido a la reducción en la incidencia de infecciones respiratorias producto de la pavimentación de las vías urbanas; (ii) la reducción de la delincuencia como beneficio de la iluminación pública; (iii) la disminución en los niveles de desnutrición en los niños de edad preescolar producto de la implantación de guarderías y, (iv) la valorización de inmuebles en proximidad a las vías mejoradas.
- 4.14 **Habitar-Brasil (BR-0273)**, constituye la primera experiencia en desarrollo urbano con un enfoque multisectorial *a escala nacional*. El programa incluyó acciones en vivienda, agua, saneamiento y medio ambiente focalizado en mejorar las condiciones de vida de comunidades urbanas pobres en municipios pequeños. El propósito de la operación fue mejorar la situación habitacional de las familias que residían en barrios subnormales ubicados en regiones metropolitanas, capitales de estado y aglomerados urbanos. Pese a que la ejecución de *Habitar-Brasil* no ha sido satisfactoria al momento de la evaluación⁷⁹, se rescatan cuatro fortalezas son reconocidas tanto por los municipios y como por el MCIDADES. Primero, el programa indujo el tema de gestión ambiental en la capacidad de los municipios, la cual no había sido practicada hasta entonces⁸⁰. Segundo, el rol de la comunidad en el diseño y ejecución de los subproyectos como por ejemplo, los *de Lagoa dos Santos e Imigrantes de Planaltina*. Tercero, las municipalidades contrataron con equipos profesionales de apoyo que incluían psicólogos y trabajadores sociales para hacer un diagnóstico de la comunidad (educación, salud, seguridad, violencia doméstica, etc.), generando un proceso de planeamiento en base a un análisis de las necesidades locales para atenderlas. Cuarto, las pocas experiencias positivas de *Habitar-Brasil* se asocian con la efectividad de los coordinadores de proyecto contratados, con alta capacidad y experiencia para intermediar con los obstáculos burocráticos de la CEF, MCIDADES y el Banco, e identificados con las necesidades de la comunidad que es lo que legitima su actuación. Esta presencia parece ser una razón general de suficiencia para el éxito de los subproyectos con comunidades urbanas pobres en municipios pequeños.
- 4.15 El proyecto **Desarrollo Urbano de Para (BR-0357)** se destaca por la movilización de recursos locales mediante un mayor esfuerzo fiscal asociado con logros de eficiencia administrativa y atracción de inversiones privadas. Su principal enseñanza ha sido el riesgo de extrapolar un modelo que funcionan en un área y no en otra. En efecto, el diseño de la operación fue similar al de *Paraná Urbano II* pero no se adaptó al contexto socio-económico de los municipios del estado y a la capacidad institucional. Las metas establecidas originalmente fueron poco realistas y el logro de los objetivos y propósitos de la operación en sí,

- estuvieron lejos del alcance del estado. No se tuvo en cuenta las dificultades de viabilidad de esta operación para atender a la gran mayoría de los municipios de Pará bajo un solo proyecto, en un ámbito heterogéneo del punto de vista de la LRF y de las capacidades institucionales. Este proyecto es otro antecedente que contribuyó a la creación de **PROCIDADES**.
- 4.16 Finalmente, en el área de **Agua y Saneamiento**, existen proyectos que contribuyeron a mejorar la calidad del servicio en el lugar que asistieron pero no necesariamente en la formación de un nicho de trabajo replicable en este sector. Son el caso del **Programa de Agua y Saneamiento de Goiania (BR-0351)**, el **Programa de Saneamiento de Ceará (BR-0324)**, el **Programa de Desarrollo Sustentable de Acre y el Programa Social y Ambiental de Igarapés de Manaus (BR-L1005)**. El primero de ellos, tuvo como objeto mejorar las condiciones sanitarias de los habitantes de Goiania y áreas urbanas contiguas a través del mejoramiento de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado. Es una de las pocas operaciones que el Banco firmó con una empresa de servicios públicos como prestatario directo. Es difícil ser concluyente sobre los resultados y efectividad de esta operación dado su bajo nivel de ejecución. El Programa nunca estuvo alineado, como se buscaba, con la participación privada en los servicios públicos del Estado de Goiás. Esta contradicción del diseño de la operación fue exacerbada por la falta de anticipación de todos los riesgos institucionales⁸¹ y la falta de manejo de éstos, que impactó en las otras áreas del Proyecto que dependían del fortalecimiento de la gestión de la empresa. Los indicadores y metas fueron optimistas al asumir que la intervención de un operador privado contribuiría a lograr los indicadores de eficiencia establecidos. La realidad es que no ha sido contratado aun el operador privado, las condiciones del Banco fueron vistas como interferencias que afectaban a la ejecución, no reconociéndolo como fuente de conocimiento.
- 4.17 El **Programa de Saneamiento de Ceará (BR-0324)**, tuvo como objetivo general mejorar la calidad de vida de los habitantes de Ceará a través de una mayor y más eficiente entrega de los servicios de agua y saneamiento. Actualmente esta operación tiene dificultades siendo muy escasos los aspectos positivos para rescatar de su ejecución. Sin embargo, deja importantes enseñanzas en el sentido de que no alcanza únicamente con el respaldo de la empresa responsable de brindar el servicio público, sino que se requiere que sea también una prioridad para el gobierno del estado. Por otro lado, no debe minimizarse los análisis de riesgo de las operaciones directas con las empresas de servicios públicos a nivel subnacional, sobre todo en lo que tiene que ver con la coherencia y consistencia con el marco institucional y legal que impacta la ejecución de los productos.
- 4.18 El objetivo del **Programa de Desarrollo Sustentable de Acre** fue mejorar la calidad de vida de la población y preservar el patrimonio natural del Estado de Acre. La operación representó un reto para el Banco ya que requirió integrar su trabajo con el manejo sustentable de los recursos naturales en un estado cubierto de bosques. Esta característica del diseño es un logro importante ya que constituye para Acre un mecanismo para el planeamiento del desarrollo

sustentable por el gobierno y la sociedad civil. La ejecución de la operación ha sido más lenta de lo esperado, la ubicación geográfica de Acre dificulta tanto la provisión de recursos físicos como humanos para la ejecución del Programa pero hay que rescatar que el Banco ha recuperado su rol como financiadora del desarrollo sostenible en la Amazonía.

- 4.19 Por último, el **Programa Social y Ambiental de Igarapés de Manaus (BR-L1005)** atendió los problemas ambiental, urbanístico y social que generan los asentamientos informales en los igarapés. Comparativamente, esta operación ha logrado resultados en un periodo de tiempo que a otras del sector solo pudieron satisfacer las condiciones para el primer desembolso. Se ha logrado una reducción en los niveles de contaminación del agua alrededor de los igarapés (el nivel de coliformes en el agua se ha reducido en 50%) y en el número de personas afectadas por las inundaciones (30% menos). También se han superado considerablemente las metas establecidas en la reducción de la incidencia de diarreas agudas y en la incidencia de hepatitis A⁸². La operación también ha potenciado la Política Habitacional del Gobierno del Estado de Amazonas y ha aumentado la provisión de soluciones habitacionales para las familias de bajos ingresos en toda la ciudad. El reasentamiento de las familias que habitaban las zonas de riesgo se ha realizado de manera satisfactoria⁸³. El liderazgo comunitario también tuvo un papel clave en facilitar los reasentamientos de manera organizada y sin conflicto. El éxito de esta operación ha conducido a la aprobación de una segunda fase en 2008 (BR-L1164).

b) Logros y lecciones extraídas

- 4.20 El programa del Banco en este sector concretó diferentes modalidades de trabajo con los municipios y los estados, que son hitos que van más allá de su utilización en Brasil y que debería ser considerada como antecedentes para toda la Institución.
- 4.21 La efectividad de los proyectos dependió de que: i. sean parte de las prioridades y las posibilidades presupuestales de los municipios, ii. de la eficiencia de los proveedores de los servicios públicos; iii. de la capacidad de los beneficiarios finales para hacer frente a los costos de los mismos; iv. De su capacidad de replicación en la comunidad; y, v. de la existencia de capacidades institucionales para generar y gestionar planes de inversiones⁸⁴.
- 4.22 La principal debilidad de la programación es que no se relacionó el enfoque sectorial de desarrollo urbano en el Banco con el financiamiento a los gobiernos subnacionales. Las modalidades adoptadas por *Habitar-Brasil*, *Paraná Urbano II* y PROCIDADES fueron las que más contribuyeron a reducir dicha debilidad en la medida que: i. fueron parte de una política pública; ii. se centraron directamente en los gobiernos municipales; iii. enfatizaron en mecanismos que redujeron los problemas de implantación y supervisión, evitando la duplicación de burocracias; y, iv. destacaron al trabajo con la comunidad.

- 4.23 PROCIDADES creó un mecanismo crediticio directo con los gobiernos subnacionales, que permite la utilización del endeudamiento en la implantación de políticas públicas sectoriales en ese nivel, aunque únicamente para los que cumplen con las restricciones fiscales establecidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Este mecanismo permitió asimismo la utilización de la facilidad en moneda local que era otro requerimiento del GF. Contiene metas vinculadas a la reducción de los costos transaccionales respecto a la modalidad convencional de trabajo. Aún es prematuro ser contundente sobre la efectividad de sus resultados.
- 4.24 Otro aspecto destacable es la incursión en el uso progresivo de sistemas e instituciones nacionales en el seguimiento y la ejecución de los proyectos, aportando una capilaridad que el Banco no poseía. El desafío pendiente es adoptar una gestión de los riesgos asociada a esta forma diferente de trabajo con instituciones nacionales que no tienen los estándares de gestión del Banco⁸⁵.
- 4.25 La actual organización del Banco no responde a la demanda de acciones multi-sectoriales de estas operaciones. Además el nuevo mecanismo de trabajo no es igual al establecido en el nuevo ciclo de proyectos, lo que hace que existan rigideces.
- 4.26 A la ausencia de sistemas de evaluación del desempeño de los proyectos se agregó la inexistencia de diagnósticos en el nivel municipal, creándose imperfecciones de conocimiento y dificultades para anticipar los problemas.
- 4.27 La evaluación encontró dificultades en contar con elementos de juicio con suficiente objetividad que permitan sacar conclusiones relevantes sobre los cuales evaluar la efectividad del combate de la pobreza urbana⁸⁶.

2. Modernización del Estado y fortalecimiento del Federalismo Fiscal

a) Resultados de los proyectos

- 4.28 En este tema (ver Anexo II) el principal resultado de la concreción de las actividades del Banco, es el surgimiento de una nueva modalidad de relacionamiento con los estados, más simple y autónomo, como consecuencia de la capitalización de las experiencias de proyectos intergubernamentales en el área fiscal (Profisco). En el diseño de este nicho de trabajo, además se agregaron a los contenidos tradicionales de administración tributaria, los temas vinculados a la gestión y efectividad del gasto, incorporando una visión más de finanzas públicas.
- 4.29 Hay una serie de proyectos que pueden considerarse parte de los antecedentes que han contribuido a ese resultado, no siempre vinculado a un desempeño positivo. Esa evolución se comienza a gestar en 1996⁸⁷ con el **Programa Nacional de Mejora de las Administraciones Fiscales de los Estados PNAFE (BR-0171)**, cuya finalidad era la mejora de la administración tributaria en todos los Estados y la administración financiera estadual en 23 Estados, que fue evaluado en el anterior CPE. Las causas de la lenta evolución que caracterizó al proyecto, que se extendió en todo el actual período de evaluación, fue tenida en

cuenta como deficiencia que fue corregidas en la definición de Profisco. En 1997 se aprobó del **Programa de Modernización del Gobierno Federal PMPF (BR-0220)** que buscaba reestructurar la administración federal, mejorar la capacidad de los recursos humanos y la atención ciudadana. Si bien este proyecto originalmente apuntó a reformar todo el aparato federal, luego de siete años de aprobada la operación fue reestructurada y su ámbito se limitó al Ministerio de Planeamiento y sufrió al igual que otros proyectos los costos del cambio de gobierno, la rotación de personal por uno menos experimentado. Pese a ello, las expectativas del diseño revisado se consideran mayormente cumplidas y se reconocen logros tales como avances en la modernización de los sistemas informáticos (se destaca el sistema de información de los inmuebles de la nación que contribuyó a aumentar la recaudación del impuesto predial en San Pablo), cambios en las estructuras y procedimientos administrativos, capacitación de los recursos humanos y mejora en los medios logísticos de la administración federal. Bajo este proyecto se llevó a cabo la reestructuración de 7 ministerios, 10 agencias descentralizadas y 13 organizaciones sociales.

- 4.30 En 1999, siguiendo un lineamiento similar al PNAFE, se aprueba la primera fase del **Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños PNAFE-M (BR-0286)** con miras a replicar el modelo estadual (PNAFE) para la mayoría de los municipios brasileños. Como objetivos buscaba aumentar la eficiencia en la gestión pública municipal y mejorar su transparencia. Sus objetivos de cobertura eran sumamente ambiciosos. Sin embargo, hasta 2005 la ejecución fue muy baja, se registraron problemas de diseño, tanto por el número de municipios beneficiados, como por la implantación de los productos que ofrecía, que resultaban poco atractivos para los grandes municipios y no se podían alcanzar por los pequeños. Los resultados en términos de aumento de recaudaciones y el incremento de la eficiencia medida por el descenso de los costos administrativos debidos a la operación no pueden demostrarse que han sido debido a ella. Por sus problemas este proyecto fue un buen antecedente para el diseño de Procidades y Profisco. En particular, demostró la poca operabilidad de trabajar simultáneamente con un número elevado y dispar de municipios y de ofrecer demasiadas opciones de asistencia técnica, rígidamente establecidas, sin tener en cuenta las necesidades y capacidades esencialmente distintas de cada municipio. En particular se encontró que la calidad de los recursos humanos de los gobiernos estaduais no es replicable en todos los niveles municipales, donde la heterogeneidad y la escala hacen difícil encontrar funcionarios con capacidad de implantar exitosamente políticas públicas.
- 4.31 Otros dos proyectos que han contribuido a este nicho referido son, el **Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Estado de São Paulo –PROFFIS (BR-0372)** aprobado en 2004 y el **Programa de Apoyo a la Modernización y Transparencia de la Gestión Fiscal en el Estado de Bahía (BR-L1026)** aprobado en 2006. El primero de ellos, fue conceptualizado como una segunda etapa del PNAFE en ese estado y buscaba fortalecer las administraciones tributaria, presupuestaria, financiera y de recursos humanos del estado. Pese a que

la ejecución ha sido lenta y que enfrentó impactos originado en cambios en el gobierno y problemas de demoras en las licitaciones y otros procedimientos, actualmente los desembolsos entraron en ritmo previéndose una aceleración de los mismos. El estado de São Paulo se adherido a formar parte del PROFISCO formalmente y se esta analizando la compatibilidad entre ambos programas. El Programa de Apoyo al Estado de Bahía (BR-L1026), puso énfasis en la mejora del área tributaria y financiera del Estado de Bahía, incluyendo la mejora en la calidad del gasto así como en la transparencia de la gestión pública. Se conceptualizó también como una continuación del PNAFE/Bahía⁸⁸. Afectado por las elecciones estaduais y que la nueva administración tardó en asentarse y en definir el plan estratégico de la SEFAZ, el proyecto realmente empieza a ejecutarse a inicios de 2008 y se espera una ejecución más rápida debido a la experiencia del trabajo con el Banco y el acuerdo sobre las necesidades identificadas en el diseño de la operación. No obstante, este es un buen caso que ejemplifica las dificultades en cumplir con los requisitos y procesos jurídicos propios del estado en la ejecución y además las regulaciones del Banco.

- 4.32 La aprobación de **PROFISCO** como una línea de crédito CCLIP, se produjo en noviembre de 2008. El objetivo es continuar con la mejora del sistema tributario y del sistema de acompañamiento del gasto de los estados. Es prematuro tener una evaluación confiable de los resultados, cuando prácticamente no hubo ejecución. Por la importancia del cambio, se ha hecho una evaluación ex – ante de PROFISCO que encontró que las principales restricciones encontradas en las experiencias anteriores, fueron levantadas. Además es una solución más coherente en la medida que incorpora la disparidad de prioridades y capacidades entre los distintos actores subnacionales. Tiene en cuenta donde se necesita cooperación técnica y donde no se requiere, reduciendo el impacto de componentes rígidos. PROFISCO presenta riesgos que se analizan en el Anexo.
- 4.33 Como beneficios esperados se destacan: la integración de las plataformas tecnológicas entre los estados como forma de reducir la burocracia existente; mejora las recaudaciones y el sistema de seguimiento de los gastos. El programa tiene menos restricciones en el destino de los recursos, privilegiando la calidad de los servicios al contribuyente y del recurso humano. El rol del Banco facilita el diálogo entre los agentes de la federación, aportando conocimientos y soluciones a los problemas operacionales. A través de la mayor autonomía y responsabilidad de PROFISCO se reduce la burocracia del mecanismo anterior que obligaba a cada estado a negociar el acceso con el gobierno federal y si no había acuerdo se detenía el proyecto. Al compartir soluciones y experiencias, este programa contribuye a reducir los costos de implementación y mejora las capacidades de gestión.
- 4.34 Dentro del mismo tema se desarrollaron otros proyectos que sin contribuir al nicho, mejoraron los servicios que asistieron. En este sentido está el **Programa de Apoyo al Tribunal de Cuentas de la Unión -TCU- (BR0365)** aprobado en 2002, con el objetivo de apoyar la modernización y el fortalecimiento institucional del TCU. A pesar de que su ejecución llevó más tiempo del

previsto⁸⁹, el proyecto cumplió con los objetivos de desarrollo propuestos. Se logró la capacitación y la divulgación del TCU, fortaleciendo el control social. Se obtuvo una mayor regulación y modernización de sus funciones, se ampliaron los focos de auditoria y control, se capacitaron a los profesionales de las unidades responsables por actividades descentralizadas. A través de esta operación se lograron importantes modificaciones que llevarán tiempo sedimentar. El cumplimiento de los objetivos tuvo que ver con dos factores poco comunes en Brasil. Primero, la continuidad del personal de la Unidad Ejecutora y el compromiso con el proyecto no afectado por los cambios políticos, debido al carácter autónomo del TCU. Segundo, la cercanía del Banco con los ejecutores.

- 4.35 Otro proyecto cuya contribución al servicio fue menor a la esperada fue el de **Modernización de la Gestión del Sistema de Previsión-PROPREV (BR-0327)** aprobado en 2001. Su objetivo era apoyar la modernización del sistema de previsión social en el marco de la reforma aprobada por el Congreso Nacional en 1998. Tenía dos sub-programas: Modernización de la Administración del Régimen General de Previsión Social (RGPS) y de los Regimenes Propios de Previsión (RPP). Este proyecto no logró⁹⁰ el objetivo principal propuesto de modernizar y poner en funcionamiento el sistema de gestión informatizada del sistema de previsión social en una nueva plataforma tecnológica. Sin embargo, en las áreas puntuales se lograron buenos avances, entre los que se destacan la implementación de un nuevo sistema de atención al cliente, reduciendo las colas, y a nivel municipal en 6 municipios mayores que le tocó actuar (el BM lo hizo en otros 28 municipios mayores), agilizando los trámites, fortaleciendo los modelos de gestión para limpiar los padrones y reducir la evasión, re-catastro de beneficiario, la compra de nuevos equipos para las agencias, etc.
- 4.36 Con las mismas características puede ser incluido en este grupo el **Programa de Modernización del Control Externo de los Estados -PROMOEX- (BR-0403)** aprobado en 2005. Busca el fortalecimiento del sistema de control externo como instrumento de la ciudadanía, incluyendo la intensificación de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, con vistas al cumplimiento de la LRF. Este préstamo intenta replicar los objetivos de la operación del TCU en cada uno de los Tribunales de Cuenta de los 26 Estados, el Distrito Federal y 6 Municipios que cuentan con este órgano de control, abarcando la totalidad de las entidades subnacionales. La idea central es reducir la asimetría de capacidades, interpretaciones, criterios, fallos y conceptos de los distintos Tribunales de Cuentas estatales. El desafío de la ejecución fue manejar 29 proyectos (al menos al inicio) que, si bien con contenidos similares, a la postre implican su propia complejidad. Hasta marzo de 2007, problemas de asignación presupuestaria impidió el traspaso de recursos a los Tribunales y la elegibilidad tardó en aprobarse debido a la demora en el sistema informático de seguimiento y acompañamiento. Las dificultades para cumplir con las normas nacionales y las del Banco, al igual que en la mayoría de proyectos revisados, impidió mayores desembolsos del préstamo por lo que se gastó más dinero de contrapartida que de endeudamiento. Hacia 2008 el Banco tomó medidas correctivas pero aun es prematuro evaluar sus resultados.

4.37 Finalmente se puede mencionar un grupo de proyectos que deben considerarse como enseñanzas de diseños muy optimistas y poco focalizados. Es el caso de el **Programa Nacional de Apoyo de la Gestión y el Planeamiento de los Estados y el Distrito Federal -PNAGE- fase I (BR-0405)** aprobado en 2006, enfocado a mejorar la efectividad y transparencia institucional de las administraciones públicas estatales con la finalidad de lograr mayor eficiencia del gasto. Este proyecto se encontró con un sin fin de obstáculos, la mayoría de ellos originados en que el proyecto previó un mecanismo de ejecución muy complejo, difícil de manejar y poco viable que hizo que los recursos lleguen tarde y mal y no despertaran el interés por utilizarlos⁹¹. La complejidad de las condiciones previas del primer desembolso demoró el inicio de ejecución hasta 2008 y en el ínterin hubo un cambio de gobernadores con lo que hubo que iniciar la ejecución con cuadros técnicos y políticos que no había participado en su nacimiento. El proyecto ha sufrido importantes reformulaciones que comenzaron a producir algunos logros prácticos. En esta misma línea se encuentra la cooperación técnica no-reembolsable **Estrategia y Plan de Acción para la Efectividad en el Desarrollo-PRODEV (ATN/OC-9736-BR)**⁹² para fortalecer las capacidades para la gestión por resultados en los tres niveles de gobierno. Los principales productos eran un diagnóstico del sistema de monitoreo y evaluación de las políticas y programas, las capacidades de los estados y municipios en esa área, la situación de la oferta de capacitación y la formulación de un plan de acción en efectividad para el desarrollo que responda a esas debilidades en los tres niveles de gobierno. La sobre extensión de los objetivos vis-a-vis los recursos aprobados condujo a priorizar el fortalecimiento de la gestión enfocada en las administraciones municipales. Ello requería el conocimiento de las capacidades técnicas, los servicios y la situación financiera de los municipios, que no se tenía, y que cuyo diagnóstico fue el aporte de esta operación. Sin embargo se enfrentó la disparidad entre los recursos y la magnitud de la tarea, lo que condujo a utilizar una muestra de municipios⁹³. La gestión por resultados no era la prioridad principal de los municipios, que priorizaban profundas debilidades en temas más elementales. Por último, los cambios en la conducción del programa generaron más restricciones institucionales al proyecto.

b) Logros y lecciones extraídas

4.38 A pesar de la baja ejecución que afectó a la mayoría de las operaciones, ha sido posible identificar algunos logros y *enseñanzas* de las intervenciones en el sector: i. las operaciones han sido pertinentes y concebidas como fases que se sustentan en una visión de mediano y largo plazo del país en esta área; ii. el Banco ha logrado consolidarse como un actor relevante en la implantación de los instrumentos de esa política de corte intergubernamental, convirtiéndose en un nicho de trabajo⁹⁴; iii. el rol del Banco en fortalecer las redes de coordinación y de colaboración entre los distintos estados y entre éstos y el GF⁹⁵; iv. los diseños de las nuevas operaciones recogiendo las enseñanzas de la experiencia en esta área⁹⁶, aprovechando las mejores condiciones de cumplir con la LRF en el nivel subnacional; v. la incorporación de las asimetrías entre las capacidades de gestión de Hacienda (ingresos públicos) y las de las otras áreas de gestión de gobierno

(vinculados a la calidad de la gestión del gasto público), y entre los estados entre sí.

- 4.39 *La baja ejecución* fue un factor esencial en el desempeño este sector. Los principales factores explicativos fueron que: i. los diseños han sido muy optimistas y poco focalizados, sobredimensionando las expectativas de los resultados y minimizando las dificultades de las capacidades de los actores que deben implantar sus contenidos. Eso es consistente con la perspectiva del país de pensar siempre en proyectos muy vastos pero no siempre realistas⁹⁷; ii. los eventos originados en la institucionalidad política y administrativa del país⁹⁸; iii. el incumplimiento de la LRF bajo la cual puede suspenderse el repase de recursos del GF cuando existen convenios con los estados⁹⁹; iv. la duplicación de controles fiduciarios en la ejecución; y, v. la baja ejecución de la cartera concentró en demasía el trabajo del Banco en atender la administración debilitando el seguimiento y desempeño de los resultados.
- 4.40 El trámite de cumplimiento con la LRF de los préstamos ha traído trastornos al Banco. La solicitud que los estados y municipios deben hacer con Hacienda para ser beneficiarios de la garantía soberana es prolongado y puede no otorgarse¹⁰⁰.

3. Gasto social, pobreza y desigualdad

a) Resultados de los proyectos

- 4.41 En este tema (ver Anexo III), la actuación del Banco estuvo determinada por la capacidad del gobierno para financiar los gastos del sector social sin recurrir al endeudamiento. La política en cada área social fue definida por el país, requiriéndose ayudas específicas para optimizar la implantación de esas políticas y mejoras gerenciales. Ello limitó el financiamiento tradicional del Banco al sector, proveyéndose recursos a proyectos aislados sin ser medular. Se discontinuaron los programas de educación y salud que venían desarrollándose. En consecuencia, el programa no contribuyó significativamente a producir un nicho de actuación en el sector social con presencia futura.
- 4.42 El **Proyecto Respaldo al Sistema Protección Social (BR-L1004)**, apoyó al financiamiento presupuestario del programa Bolsa Familia, de transferencias condicionadas, utilizando una modalidad de SWAP; lo cual es una experiencia positiva en el uso de mecanismos nacionales de gestión. Tuvo como objetivo fundamental contribuir a la racionalización de los esfuerzos de distintos entes y programas participantes y a la mejora en la eficiencia y focalización de las transferencias de ingresos a las familias más pobres. El impacto técnico y la influencia del Banco en la definición y diseño substancial de la política de transferencias condicionadas para alivio de la pobreza fueron limitados. Sin embargo, la experiencia del sub-componente de fortalecimiento institucional, que apoyó la creación del Sistema Nacional de Capacitación de gestores y técnicos de gerencia social, es un buen ejemplo de cómo el país ve el rol del Banco en el sector social¹⁰¹. También contribuyó a que otros programas, en particular el de

- erradicación de trabajo infantil (PETI) fuesen incorporados bajo el programa Bolsa de Familia a pesar de las demoras en poder contar con un catastro único que obligo a la renegociación del componente.
- 4.43 El objetivo del proyecto de **Evaluación y Mejoramiento Política Social Sao Paulo (BR-L1009)** fue mejorar la eficiencia y efectividad de los programas de asistencia, promoción y desarrollo social de la Red Social del Estado de Sao Paulo. Pese a los problemas de ejecución que produjo importantes atrasos al proyecto, se observan algunos progresos en los productos de los componentes, que pueden servir de base para replicar exitosamente este tipo de intervenciones hacia otros estados y municipios del país¹⁰². En particular respecto al catastro único, la base de datos de beneficiarios logró ser unificada y se implementó un sistema único (catastro Prosocial) con accesos a todas las secretarías municipales. Con respecto al sub-componente de apoyo a la descentralización, para el cierre de 2005 todos los municipios del Estado (645) habían elaborado y utilizado los Planes Municipales de Asistencia Social (PMAS), los cuales ofrecieron un diagnóstico de las necesidades de la población pobre y vulnerable y un análisis de los servicios sociales existentes. En cuanto al sub-componente de capacitación, entre 2005 y 2006 se logró la capacitación de 2.600 gestores locales (de todos los municipios), así como 50 gestores estatales de la SEADS. El sub-componente de evaluación y monitoreo, así como el sub-componente de comunicación no muestran avances significativos y son clasificados como de progreso insatisfactorio por la auto evaluación del Banco.
- 4.44 Finalmente, el **Programa de Diversidad en la Universidad (BR-0364)** tuvo como objetivo promover la equidad educativa y la diversidad en la enseñanza superior para los afro-descendientes e indígenas¹⁰³. En cuanto a resultados, los números sobre la población atendida son poco confiables o inexistentes. No se hizo un seguimiento para saber la tasa de aceptación de los cursantes en la educación superior con respecto a una población similar de no asistentes a los cursos. El componente de estudios se cumplió satisfactoriamente, el programa permitió fundar una línea editorial que se mantiene hasta hoy y que ha publicado 22 libros de los cuales 19 tratan directamente la temática racial y 3 son sobre educación indígena, mantiene una página *web* de divulgación y educación y ha realizado numerosos foros y discusiones. Adicionalmente se financiaron 12 estudios sobre la temática racial y de discriminación y salió al aire un programa de TV. Con respecto al componente de fortalecimiento institucional, se lograron avances con la ejecución de recursos y contratación de personal para la SECAD. Con este componente, también se logró la fundación en 2005 de la UNIAFRO. Al culminar la ejecución del préstamo, se firmó una carta de intención para el Programa de Diversidad en la Universidad II¹⁰⁴. Sin embargo, dado los resultados de la primera fase, la no necesidad de financiamiento por la expansión del ciclo económico¹⁰⁵ y el escepticismo reinante en las nuevas autoridades de la SECAD, éste fue cancelado. Las demandas futuras del MEC al Banco en la temática de diversidad racial en educación, se orienta más hacia el apoyo a la política gubernamental y a hacia la necesidad del apoyo técnico, dialogo experto e intercambio de experiencias regionales.

b) Logros y lecciones extraídas

- 4.45 El Gobierno Federal limitó el financiamiento externo de los programas sociales a partir del 2004, en un entorno de recaudaciones crecientes en el contexto de la fase expansiva del ciclo económico, limitando el rol del Banco.
- 4.46 Al final del período de evaluación la situación macro fiscal de Brasil hacía posible predecir que el nivel federal de gobierno seguirá contando con la holgura fiscal. Esta situación debería ser revaluada a la luz del desencadenamiento de la crisis internacional¹⁰⁶.
- 4.47 El país requiere apoyo a soluciones técnicas y un diálogo experto sobre problemas específicos (cuellos de botella) que enfrentan los programas y las políticas en el área social. Existe una creciente preocupación sobre la forma de hacer más costo/efectivo el gasto social tanto a nivel federal, como a nivel subnacional^{107, 108}.
- 4.48 Por último, el sector social no escapa de los problemas de ejecución que se observaron en toda la cartera. La subcontratación de agencias especializadas fue generalmente descrita como problemática y costosa de ejecución, que protagonizaron retrasos frecuentemente¹⁰⁹. El Banco enfrenta el desafío de integrar sus sistemas con los nacionales. El préstamo SWAP de Apoyo al Sistema de Protección Social, fue un precedente importante en la utilización de la estructura presupuestaria del país para acometer proyectos en el área, pero no pudo reeditarse en otras intervenciones¹¹⁰.

4. Competitividad, productividad y desarrollo del sector privado

- 4.49 En este tema (ver Anexo IV para un análisis más detallado), lo componen tres áreas que le dan el contenido: el Programa de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa con el BNDES, Infraestructura y la Cartera no soberana con el sector privado.

a) Resultado de los proyectos

(i) Programa del BNDES de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes)

- 4.50 En relación con este programa (ver Anexo IV, sección II), si bien se encuentran operaciones desde antes del 2000, las que formaron parte de la evaluación fueron los proyectos **BR0331, BR0358 y BR-L1054**. El BNDES ha sido un socio del Banco para atender las necesidades de financiamiento de largo plazo de las MiPymes prácticamente inexistente en el mercado, como parte de una política pública. Al igual que otros bancos públicos y de segundo piso, el BNDES necesita diversificar sus fuentes¹¹¹, sobre todo hacia las más baratas, que le permita arbitrar monedas, manejar plazos de repago mayores a los de sus líneas y reducir las restricciones legales al endeudamiento o las limitaciones en los destinos de las colocaciones. La prolongada asociación con el Banco ha dejado un valor agregado comercial, ha creado una solución financiera eficiente y competitiva con riesgos

de cartera reducidos; disponiéndose de recursos financieros en los distintos momentos del ciclo de los negocios brasileños.

- 4.51 Los resultados individuales muestran que la gran mayoría de las decisiones empresariales que se financiaron no estuvieron vinculadas a planes de inversiones que integran plantas, maquinaria, equipos y gestión empresarial, sino más bien para mejorar los procesos de producción, a través de la renovación tecnológica de equipos clave. Estas decisiones respondieron principalmente al aumento de la productividad y el del stock de capital para la satisfacción de un mercado en crecimiento. Esta característica dificulta tener una justificación rotunda de impacto atribuible a una máquina exclusivamente.
- 4.52 La sucesión de operaciones con el BNDES ha generado una base de datos importante que ha facilitado la evaluación de la eficiencia y destino de los productos. Del punto de vista del seguimiento y evaluación de los resultados de estas operaciones, el Banco utiliza un sistema de levantamiento de indicadores basados en la percepción de los beneficiarios y no en hechos comprobables. Ello dificultó discernir si los resultados son debidos al préstamo y, por lo tanto, justificar que las tendencias que se extraen de esos relevamientos. A pesar del período tan extendido de asociación con el BNDES y de la cantidad de empresas que ya terminaron sus contratos, el Banco nunca intentó un análisis de contra-fácticos que permitiera un mayor conocimiento sobre los impactos de este programa.

(ii) Infraestructura y turismo

- 4.53 Esta área (ver Anexo IV, sección III) enfrenta históricamente insuficiencia de fondos de inversión en el marco del ajuste fiscal de los años 90's. Dentro esta área, en el gasto público en infraestructura, resulta particularmente importante el sector de transportes. Frente a las necesidades de inversión y un contexto de envejecimiento de la infraestructura, al principio de la presente década, la respuesta federal y de los estados fue un ambicioso programa de rehabilitación vial y transferencia de infraestructura pública a concesionarios privados y a las administraciones subnacionales, reflejando las restricciones presupuestarias.
- 4.54 En el período anterior al cubierto por esta evaluación, el Banco traía una historia relativamente exitosa de intervenciones en el sector de transporte, con fuerte énfasis en la construcción de carreteras de peaje privadas y carreteras públicas federales. Sin embargo, durante el periodo evaluado el perfil de la actuación del Banco en el sector transporte bajó notoriamente, con un cese casi completo del apoyo en construcción y mantenimiento vial al gobierno federal y un espacio de participación a nivel estadual y municipal que, con algunas perspectivas promisorias, no logró compensar la retirada en el plano nacional.
- 4.55 La concreción del programa del Banco durante el período evidencia que, en la práctica, no ha aprobado nuevas operaciones de envergadura desde 2000. Esto comenzó a cambiar con la estructura matricial que está adoptando el Banco.

Comienzan a aparecer los actores subnacionales integrados por los estados y las ciudades intermedias grandes con transporte urbano en donde se comienza a vislumbrar la posibilidad de tener una agenda de trabajo clara y consensuada a nivel del país. La cartera de transportes se está recuperando desde 2008 como un nicho prestando a los estados con su garantía, principalmente a los que tienen los temas institucionales y fiscales más resueltos. En ese proceso se recogen las enseñanzas de *Santa Catarina* que viene siendo un micro-universo gigante para el Banco y de *Sao Paulo* en donde se creó una cultura de actuación con impactos positivos.

- 4.56 De las dos operaciones previstas en el Programa 2004-2007, sólo se concretó una: el préstamo BR-L1027 “Accesibilidad a Municipios de Minas Gerais”. El préstamo BR-0254 “Modernización Carretera Florianópolis-Osorio”, tal como fue diseñada, no fue concretado. En su lugar, el préstamo BR-L1031 “Programa Ampliación Corredor MERCOSUR: Carretera Florianópolis-Osório”, de similares características y objetivos, pero de un monto menor que fuera aprobado recientemente fue cancelado. Durante el periodo en evaluación se ejecutaron y completaron solo dos operaciones provenientes de estrategias anteriores: los préstamos BR-0295 “Programa de Recuperación de Carreteras del Estado de Sao Paulo” y BR-0355 “Programa Vial del Estado de Santa Catarina IV”¹¹². Finalmente, las operaciones BR-L1002 “Carreteras del Estado de Espírito Santo” y BR-L1033 “Carreteras del Estado de Sao Paulo II” fueron aprobadas durante el período de vigencia de la actual estrategia sin haber sido programadas originalmente.
- 4.57 En relación a los dos proyectos finalizados en el periodo en evaluación, el préstamo **BR-0295, Programa de Recuperación de Carreteras del Estado de Sao Paulo**, tuvo como propósito principal reducir el costo del transporte de personas y mercaderías en la red intervenida por el programa a cargo del DER/SP. De acuerdo a los indicadores de resultados de la información de cierre del proyecto, el programa alcanzó una reducción significativa en los costos de transporte en la mayoría de las categorías analizadas. Asimismo, se verificó una reducción en la tasa de accidentes viales y del costo humano asociado a los mismos. Finalmente, se obtuvo un alto nivel de satisfacción de los usuarios de las nuevas/renovadas instalaciones de terminales de autobuses.
- 4.58 El préstamo **BR-0355, Programa Vial del Estado de Santa Catarina IV**, su objetivo original fue el de mejorar la integración y eficiencia económica de las diversas regiones y sectores productivos del Estado, disminuyendo el costo de transporte y los tiempos de viaje en función de las mejores condiciones del tránsito y la mayor seguridad en la circulación. En cuanto a los indicadores de resultados, de acuerdo a la información de cierre del proyecto, el programa alcanzó una reducción significativa en los costos económicos de operación de vehículos de las categorías analizadas para ambas categorías de inversiones (pavimentación y rehabilitación). Asimismo, se verificó una reducción en el tiempo de viaje, tasa de accidentes viales y del costo humano asociado a los

mismos y un aumento de la cobertura geográfica de la policía de carreteras y en el número de cabeceras municipales con acceso vial mejorado.

- 4.59 El Banco ha aprobado una serie de intervenciones en el sector turismo, **PRODETUR/NE I (841/OC-BR)**, **PRODETUR/NE II (1392/OC-BR)**, el **Programa de Desarrollo del Ecoturismo en Amazonía Legal (1216/OC-BR)**, considerados como antecedentes del reciente **Programa de Desarrollo Turístico Nacional (Prodetur Nacional, BR-X1008)** programado como CCLIP.
- 4.60 En base a la experiencia de *PRODETUR/NEI* -1994- se firmó **PRODETUR/NE II** en marzo 2002, con el objetivo de consolidar las inversiones realizadas en la primera fase, mejorando la calidad de vida de la población permanente en los polos turísticos, el empleo y los ingresos municipales para dispensar servicios urbanos y una mejor calidad ambiental. Los componentes de infraestructura fueron los únicos que mostraron una capacidad aceptable de ejecución, aunque todos los productos han tenido serios retrasos y problemas de diversa índole para la ejecución. Entre las razones principales se destaca la dificultad o falta de prioridad de los estados para asumir la obligaciones de contraparte, que finalmente requirió que el gobierno federal, a través del Ministerio de Turismo, la asumiera (US\$ 110 millones). El paquete que ofrecía el proyecto era percibido como un instrumento inflexible, no acorde con las necesidades y programas de los municipios y estados beneficiados. Otros factores que incidieron en el desfavorable desempeño del proyecto fueron, el bajo ritmo de elaboración y aprobación de los proyectos por los Estados que indicaba falta de prioridad; las dificultades en las capacidades de ejecución de los municipios para operar Prodetur, a pesar de los esfuerzos de mitigación del componente institucional del proyecto; la baja capacidad de gestoría del BNB para identificar y promover proyectos en esta área, así como su percepción como organismo costoso y rígido; y, la evolución del contexto político e institucional.

(iii) La cartera no soberana (PSL)

- 4.61 La cartera de préstamos al sector privado (PSL) creció significativamente en 2004-2007 respecto a 2000-2003 (ver Anexo IV, sección IV). Ello refleja el marcado contraste en el crecimiento económico en los últimos cuatro años respecto al de los anteriores cuatro años y la creciente prioridad del gobierno por estos actores de desarrollo frente a la reducción del rol de la cartera pública. La reducción importante de las cancelaciones en el último período respecto al anterior, indica condiciones de estabilidad más consistentes con este tipo de operaciones.
- 4.62 El destino sectorial de las operaciones contrasta significativamente con el resto del Banco, tanto en 2000-2003, donde prácticamente solo se podía hacer infraestructura, como en 2004-2007 donde se cambió significativamente el perfil de destinos y beneficiarios. Se observa una fuerte concentración de las aprobaciones de Brasil en el sector energético, con una diversificación sensiblemente menor al resto del Banco. A diferencia del resto del Banco, las

- operaciones al mercado financiero son las segundas en importancia relativa y sensiblemente menos importantes en el total de la cartera privada. El objetivo de aumentar la importancia y desarrollo del mercado de capital y el financiamiento de las instituciones financieras (excluida la banca pública) es más un negocio en el resto del Banco (39% del total de la cartera excluido Brasil).
- 4.63 La cartera de energía estuvo más justificada en micro-negocios que en apoyar el desarrollo de un modelo energético nacional que, por otra parte, no cuenta con una definición clara de los papeles del sector público y el privado, así como de los distintos niveles de gobierno. Lo más cercano a crear un nicho estratégico es el enfoque creciente hacia la bio-energía en apoyo al objetivo de diversificar la matriz energética, aunque sin haber estado soportado en productos no financieros que hayan estudiado si la rentabilidad del negocio es de los energéticos o de la materia prima utilizada¹¹³. La importancia relativa adquirida por el sector estuvo relacionada a la crisis energética de 1999 y a su estallido en 2000/2001 cuando la generación termo-eléctrica con gas natural subsidiada por el gobierno, no tuvo suficiente gas natural para alimentarlas por el gasoducto doméstico controlado por Petrobras, problema que se extiende hasta hoy. Los proyectos que anduvieron mejor fueron los de mejora de la eficiencia de la distribución y la transmisión, sub-sector este último cuya falta de inversiones fue el otro elemento de la crisis energética de 2000/2001. Los otros proyectos, sobre todo los hidroeléctricos, enfrentaron importantes problemas medio ambientales, como los temas de emisiones, asentamientos y traslado de poblaciones. Este es un tema clave para el Banco, así como en concentrarse en escenarios de inversión privada vinculados a las concesiones, tanto para la construcción, mantenimiento u operación de actividades. Se requerirá resolver que los plazos de las concesiones son menores al de los préstamos del Banco. En generación no ha sido clara la creación de un nicho de negocios.
- 4.64 Con la expansión de la autoridad para prestar, el Banco ha ido logrando un programa más balanceado y menos riesgoso con la provisión de préstamos a un rango más amplio de sectores, a lo que se agrega la posibilidad para apoyar iniciativas de mejora de la productividad a nivel subnacional (inexistente hasta 2008) y con empresas públicas sin garantía soberana. La información sobre las aprobaciones en 2008 y de los proyectos en trámite proyectados (“*pipeline*”), justificar las tendencias señaladas.
- 4.65 Asimismo Brasil aprovechó la expansión del mandato de la ventanilla del sector privado con la aprobación del Programa de Reactivación del Financiamiento del Comercio para Sector Privado (TFRP) en Febrero de 2003, sujeto a un límite de US\$ 1,000 millones para todo el Banco^{114 115}. Este programa tuvo un desenvolvimiento relevante. Las cifras acumuladas en setiembre de 2008 indican que Brasil explica casi el 19% del valor total de las garantías emitidas en la facilidad TFFP^{116 117}.
- 4.66 El desempeño financiero de la cartera tuvo numerosas cancelaciones y pre-pagos de capital. Ello advierte sobre un financiamiento a emprendimientos que no se

correspondía con las condiciones del mercado en algún momento del período. La falta de seguimiento de estos casos no permitió sacar lecciones sobre las presiones competitivas que enfrentan este tipo de negocios¹¹⁸.

b) Logros y lecciones extraídas

(i) Programa de Apoyo a la Micro, pequeña y mediana empresa con el BNDES

- 4.67 La función del Banco, fundada en el principio de subsidiaridad, apoyó una asociación continúa mientras no surgieran otras instituciones que actúen en el mercado, reduciendo las fallas existentes. La *adicionalidad* del Banco se justifica en que: (i) el mecanismo financiero es de bajo riesgo¹¹⁹; (ii) estimula la formalidad en los emprendimientos; (iii) genera una expansión de la productividad, los ingresos y el empleo moderno; y (iv) permite llegar a beneficiarios prioritarios para el Banco que de otra forma no hubiera ocurrido.
- 4.68 La asociación ha apoyado la formación de un *expertise* en las IFI para la valoración del riesgo de trabajar con MiPymes que les ha permitido construir “paquetes” asociados a la financiación del BNDES que ayudaron a profundizar el grado de bancarización de este tramo de producción.
- 4.69 El sistema de seguimiento y evaluación de los resultados no ayuda a emitir un juicio rotundo sobre los mismos¹²⁰. Además de las dificultades metodológicas encontradas, el sistema de seguimiento y evaluación utilizado al fundarse en la percepción de los beneficiarios, dificulta discernir si los resultados que se expresan son debidos al préstamo.
- 4.70 La importancia que ha tenido este programa, así como la alta probabilidad de que esta asociación continúe, parece ser un argumento suficiente para enfocar una evaluación de impacto en base a contra fácticos¹²¹.

(ii) Infraestructura y turismo

- 4.71 Los cambios institucionales incompletos redujeron la presencia del Banco en el sector durante el periodo analizado y no se priorizó por éste el desarrollo de intervenciones nuevas. A pesar de que el país realizó esfuerzos de delimitación de funciones sectoriales y prioridades de inversión y mantenimiento, el abandono del Plan Nacional de Carreteras como plan rector (aunque no eliminado o substituido) hasta el 2008, no abrió espacios para retomar un Plan como guía del sector en el país. La construcción de un nuevo consenso alrededor del plan inversiones para el crecimiento ha comenzado a abrir nuevas para mejorar la relación financiera del Banco con Brasil.
- 4.72 La penetración en los estados se está transformando en un nicho, ya que esas acciones reflejan progresivamente la consolidación de la asociación entre el gobierno federal y los estados en el sector¹²². Brasil quiere, actualmente, un programa de infraestructura más grande con el Banco¹²³. Las necesidades de

financiamiento de largo plazo siguen siendo importantes a pesar del boom de recursos que se enfrentó. Este es un sector que refleja notablemente la volatilidad de la economía ya que depende mucho de las fluctuaciones de las reservas, el impacto del ciclo económico y del político.

- 4.73 En este sector el gerenciamiento público sigue siendo un problema importante. El deterioro de las capacidades de planificación, de elaboración, administración de la ejecución y evaluación de proyectos ocurrido en la etapa del ajuste fiscal, se transforma en una importante restricciones cuando se privilegia el crecimiento, como actualmente.
- 4.74 Los resultados de PRODETUR resumen las principales enseñanzas para orientar la intervención del Banco en el sector. En primer lugar, los diseños deberían ser consistentes con las capacidades institucionales y la disponibilidad de planes y proyectos concretos y consistentes con las prioridades nacionales. La ejecución debería estar lo más cercano posible al beneficiario final del proyecto; un exceso de intermediarios hace que los recursos no lleguen en el momento que éstos se necesitan. Tercero, la participación de agentes financieros y de monitoreo nacionales son clave para reducir los problemas de capilaridad que enfrentan las intervenciones del Banco a nivel descentralizado. Los resultados insatisfactorios del modelo PRODETUR condujo al GF, a través del Ministerio de Turismo, a retomar el control de la ejecución, pensando en el BNB solo como agente financiero. Para abordar los nuevos desafíos se solicitó apoyo al Banco que está preparando un préstamo CCLIP, en un contexto en donde el uso de este tipo de instrumento de préstamo esta siendo cuestionado por el país.

(iii) La cartera no soberana (PSL)

- 4.75 La evaluación encontró que los aspectos que afectaron un mejor desempeño fueron: i. la incorporación de la discusión del equilibrio entre préstamos con o sin garantía soberana en la programación; ii. la discusión de la importancia relativa de Brasil en el total de la cartera privada del Banco, aspecto que impone restricciones de riesgos de concentración de cartera en un solo país y, en parte del período, en un solo sector; y iii. encontrar una solución eficiente para atender la demanda insatisfecha teniendo en cuenta los problemas de gobernanza que le crea al Banco la dimensión de Brasil¹²⁴. Estos tres temas han sido preocupación del Banco en los últimos años¹²⁵.
- 4.76 A pesar de la expansión de la cartera privada no soberana y el desarrollo embrionario de algunos sectores no tradicionales (mercado de capitales e instituciones financieras privadas, seguros de crédito), el trabajo del Banco fue errático sin un soporte en un programa de largo plazo.
- 4.77 En la revisión del desempeño de esta cartera, fue difícil justificar la adicionalidad y el efecto demostración de los proyectos PSL buscados por la programación¹²⁶. El desempeño de la cartera no fue impactada favorablemente con la implementación de iniciativas público-privadas como era de esperar.

Notas

¹ Brasil. Documento de País, GN-2104-1, Jul.2000 y Estrategia de País con Brasil, GN-2327-1, Nov. 2004.

² Ver 3.3 del documento principal.

³ A partir de mejorar su actuación dentro de los límites de endeudamiento establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

⁴ Las necesidades brutas de financiamiento cayeron ininterrumpidamente de un 17.1% del PIB en 2000 a un 5.8% del PIB en 2007.

⁵ El superávit primario se administra en función de la relación Deuda Pública/PIB. Si cambia el crecimiento se afecta la deuda pública.

⁶ Se han observado requerimientos para el mejoramiento de la gestión de planificación del GF; la incorporación del análisis beneficio-costos a los proyectos, en particular los vinculados al crecimiento (PAC); la profundización de la descentralización acercando el Banco al cliente subnacional; la gestión eficiente y eficaz del gasto público; y una cartera sin garantía soberana que se relacione más con las iniciativas de desarrollo de largo plazo del país y en inversiones de los gobiernos subnacionales. No se identifica al Banco con conocimiento "in house" para desarrollar asesoramiento técnico.

⁷ El Banco no anticipó adecuadamente el impacto de esos cambios en su programa de negocios y no previó ninguno de los riesgos que terminaron afectando sustancialmente al mismo.

⁸ Es importante calificar la intervención del Banco en infraestructura, que es diferente según los niveles de gobierno. A nivel del GF, la reducción de las dificultades fiscales y la no adicionalidad que tienen los recursos externos en el presupuesto, hacen que la demanda de los recursos del Banco sean básicamente para apoyar la identificación, formulación y evaluación de proyectos y su licitación, más que para el apoyo presupuestario. En el nivel estatal la intervención es lo más parecido a lo que fue la actuación tradicional del Banco. A nivel municipal aparecen como iniciativas multisectoriales y con pluralidad de actores que dan relevancia a la coordinación intersectorial en el Banco dando importancia a las restricciones institucionales específicas a cada caso.

⁹ Las políticas sociales son diseñadas a nivel nacional, pero son ejecutadas descentralizadamente. Para la efectividad del trabajo del Banco será importante tener proyectos bien focalizados e innovativos.

¹⁰ El BM lo está haciendo en Río Grande do Sul, el Banco en Bahía, Alagoas.

¹¹ Las iniciativas diseñadas han sido muy optimistas y poco focalizadas. En un número importante de casos los proyectos han sobredimensionado las expectativas por los resultados, minimizando las dificultades para intermediar con las capacidades de los actores que deben implantar sus contenidos. Ello condujo a estimar duraciones irreales, no usando instrumentos que promuevan sinergias entre agencias y niveles de gobierno.

¹² Por ej. el trámite que los beneficiarios no federales de los préstamos deben hacer con COFIEX para solicitar y obtener la cartera soberana. Ese trámite se realiza antes que COFIEX apruebe la Carta Consulta para autorizar la aprobación del proyecto y después que éste es formulado en la etapa de negociación. La operación puede atrasarse o terminar siendo no contratada imponiendo fuertes costos hundidos al Banco.

¹³ Ver capítulo III, sección B.

¹⁴ Esos cambios se magnifican por el carácter asimétrico de la asociación con un país de gran dimensión.

¹⁵ Ello va a estar condicionado por los límites en que se pueden desarrollar las políticas anticíclicas y mantener una situación macro fiscal y financiera controlada.

¹⁶ Es esencial mejorar en los diagnósticos, la identificación de las restricciones de desarrollo institucional y de los costos transaccionales, cuya interacción determina los límites en la efectividad de la ejecución.

¹⁷ Por ejemplo, el uso intensivo de instrumentos de bajo costo y rápido desembolso, la orientación a resultados, principalmente aquellos que privilegien su relación con el proceso presupuestario, la operación de plataformas fiduciarias locales asociadas, las facilidades en moneda nacional, la relación con los parámetros y límites de la cartera por su contribución a la sinergia a las contribuciones del Banco etc.

¹⁸ En 1995-2002 Brasil sufrió sucesivos shocks incluyendo la devaluación de México en diciembre de 1994 y las crisis asiáticas y de Rusia que impactaron enormemente a Brasil a finales de los 90's y posteriormente el abandono de la convertibilidad por parte de la Argentina.

¹⁹ La desigualdad medida por el indicador Gini pasó de 0,60 en 1993 a 0,54 en 2006 (fuente IBGE e IPEA). Este hecho no invalida la conclusión de que la equidad es un desafío muy difícil en Brasil ya que su métrica muestra que la distribución del ingreso en Brasil es mucho más concentrado que en países emergentes similares

²⁰ El gobierno federal y los estados, para el caso de los municipios, pueden repasar fondos incluidos créditos externos a los gobiernos subnacionales mediante transferencias no reembolsables, como se hizo con el proyecto PNAGE recientemente.

²¹ La aprobación y autorización del uso de estos recursos de crédito externo se transformó en un proceso muy estricto y regulado, elevando el rol del Ministerio de Hacienda en todo el proceso.

²² Ver Anexo IV, sección I.

²³ Esta es una diferencia importante respecto a la mayor parte de la región, en donde la inversión y el crecimiento de la productividad no han sido espectaculares.

²⁴ Que mejoraron notablemente su perfil de costos y de riesgos.

²⁵ Principalmente a través de los programas de transferencias de ingresos, el aumento real del salario mínimo, los aumentos en los ingresos de los trabajadores formales originadas en ganancias de productividad, el aumento real del segmento del sector informal debido a la recuperación económica, la expansión de la cobertura de los beneficios de la seguridad social y la extensión de los créditos subsidiados a las familias agrícolas.

²⁶ El modelo de desarrollo adoptado desde 2003 fue uno de crecimiento con distribución del ingreso basado en el fortalecimiento del mercado interno y el aumento del consumo de la familia impulsado por un lado por el aumento de la masa salarial y por el otro por la transferencia directa de ingresos a las familias menos favorecidas generando un ciclo virtuoso de crecimiento de mercado interno con la expansión de la producción y oferta de productos esenciales. Del punto de vista de las relaciones con el exterior Brasil se transformó en el período 2003/2007 en un exportador neto de ahorro externo con un superávit de su cuenta corriente de 1.1% del PIB, en oposición a un déficit de 3.8% promedio en 1998-2002.

²⁷ El proyecto piloto de inversiones (PPI) fue un importante antecedente del PAC que surgió de las necesidades de expandir la inversión pública de manera que los gastos de capital puedan ser reducidos de las metas de resultados primarios programadas por gobierno federal.

²⁸ Una serie de factores internos de la economía brasileña también deben de ser enfatizados por su importancia en esa evolución. Entre ellos se destacan, la ausencia de un padrón de financiamiento de la inversión pública en capital físico y humano; el aumento de los riesgos institucionales y macroeconómicos originados en la reforma constitucional de 1988, el modelo de desarrollo relativamente cerrado que no contribuye a la creación de un clima de negocios favorable a la inversión externa y al crecimiento de la productividad.

²⁹ La devaluación de México de diciembre de 1994, las dificultades originadas en las transiciones políticas, la crisis asiática, la cesación de pagos de Rusia y el “default” argentino, entre los principales.

³⁰ En forma contraria a lo ocurrido en 1996-2002 donde el déficit fue más del doble que el superávit de este período.

³¹ Brasil ha logrado objetivos de economía política trascendentales en tres de los aspectos clave de su trayectoria de desarrollo a largo plazo: (i) en los fundamentos macroeconómicos, el compromiso muy firme con la sostenibilidad fiscal en todos los niveles de gobierno, la estabilidad de precios y la caída de los niveles de la deuda que refleja la calidad y consistencia de sus políticas fiscal, monetaria y de endeudamiento; (ii) el crecimiento más seguro de sus mercados internacionales haciendo al país más resistente a los choques externos, aumentando y diversificando sus oportunidades de negocios y de financiamiento; y, (iii) el mejoramiento significativo del nivel de vida de los pobres reduciendo los pasivos contingentes, aunque redundó en una baja inversión pública a pesar del aumento de la carga tributaria, lo que refleja menos grados de libertad del frente fiscal.

³² Ver “Competitiveness and Growth in Brazil; J. Blyde, A. Castelar Pinheiro, C. Daude, y E. Fernández Arias”; September 2007; y Anexo 3 de este documento. La tasa de formación bruta de capital sobre PIB bajo de 20.4 % del periodo 1990-1994 al 17 % en 1995-2002 para aumentar a un 17.8% en 2003-2008 principalmente por el crecimiento de la inversión desde 2004 con un gran crecimiento 2007 (Fuente WDI).

³³ Si bien el acceso a la escolaridad obligatoria ya es universal, sin embargo 1 de cada 3 estudiantes no termina grado 8 y solo 1 de cada 3 concluye el nivel medio. La mitad de los estudiantes que completan el grado 4 no comprenden lo que leen ni logran combinar las cuatro operaciones matemáticas básicas. Las competencias básicas entre los jóvenes de Brasil (al igual que LAC) están muy por debajo de las de los jóvenes en países de la OECD (PISA).

³⁴ La escolaridad media de los pobres es de menos de 4 años (6 menos que la de los ricos); la escolaridad de los negros es 2 años menos que la de los blancos; el 68% de esas diferencias en oportunidades se transmite de una generación a otra, frente a 50% en LAC y 22% en USA.

³⁵Ver “Competitiveness and Growth in Brazil; J. Blyde, A. Castelar Pinheiro, C. Daude, y E. Fernández Arias”; September 2007 y Doing Business, 2006 World Bank.

³⁶En general existe una correlación negativa entre el costo de hacer negocios y el nivel de ingreso de los países.

³⁷Ver “Country Partnership Program for Brasil; World Bank, 2007”.

³⁸Existen otros análisis y organismos como el Banco Mundial, que destacan la rigidez de la legislación laboral brasileña como una de las principales restricciones a la innovación y la competencia.

³⁹Por ejemplo el acceso al mercado de capitales es muy concentrado, solo una proporción muy pequeña de las empresas puede hacerlo y existe un problema significativo de acceso al crédito por parte de las PYMES.

⁴⁰ En el caso de la participación del BNDES en este crédito direccionado ver ANEXO IV sección B.

⁴¹Ver “Competitiveness and Growth in Brazil; J. Blyde, A. Castelar Pinheiro, C. Daude, y E. Fernández Arias”; September 2007.

⁴² En los últimos 20 años el consumo público/PIB se duplicó, pasando de 10% a 20%.

⁴³Actualmente los gastos en seguridad social son aproximadamente el 11.5% del PIB, la población mayor a 65 años es 6.1% del total de la población y la mayor a 60 años un 8.8% del total. El incremento esperado de la población mayor a 65 años en 2025 lo llevará a un 10.5%-11% del total que requerirá que los gastos de seguridad social se ubiquen en el 15% del PIB (Pinheiro y Gambiagi, 2006).

⁴⁴ Brasil en comparación con otros países similares tiene bajo desempeño y eficiencia en su gestión pública, pudiendo progresar significativamente en su relación insumo-producto (Ribeiro y Rodrigues Jr., 2006)

⁴⁵ Actualmente esta demanda es la que explica el crecimiento de la demanda de préstamos que enfrenta el Banco. Estos actores son grandes en cantidad, con dimensión relativa muy diversa y con desarrollos institucionales muy diferentes entre sí, que los hace muy heterogéneos.

⁴⁶ El enfoque holístico con control centralizado que caracterizó a la ejecución de los proyectos en el pasado es visto como obsoleto, rígido y costoso. Este enfoque sobredimensionó las acciones y los objetivos, estableció mecanismos de ejecución excesivamente burocráticos y de difícil aceptabilidad. Esa complejidad condujo a grandes demoras que, en definitiva redujo la importancia de la evaluación.

⁴⁷ A partir de 1996, focalizadas en salud, educación saneamiento y vivienda, así como operaciones de modernización del estado a nivel estadual.

⁴⁸ El superávit primario se administra en función de la relación Deuda Pública/PIB. Si cambia el crecimiento se afecta la deuda pública.

⁴⁹ Sobre todo el gran énfasis en crecimiento sustentable como eje de la política de largo plazo.

⁵⁰ La SEAIN apoyada por la Secretaria del Tesoro Nacional, La Secretaria de Planeamiento e inversiones estratégicas y los demás miembros de la COFIEIX, vienen actuando de manera dinámica en el diseño del programa del país con el Banco. La SEAIN tiene el papel de coordinar el proceso de captación de recursos externos siendo parte de un grupo colegiado – COFIEIX – responsable de orientar al Ministerio de Planeamiento en la aprobación del inicio de la preparación de los programas y proyectos. Ambas funciones ejercidas por SEAIN como secretaria ejecutiva y como miembro de la COFIEIX permiten beneficios significativos tanto en el campo operacional como en el campo político.

⁵¹ Cooperación Técnica, préstamos al sector público, pequeños proyectos, FOMIN, prestamos al sector privado.

⁵² Ministerios, Secretarías Especiales.

⁵³ Buscando evitar la competencia en la asignación de recursos entre las ventanillas públicas y privada del Banco.

⁵⁴ Este proceso está retrasado con respecto a las expectativas nacionales así como respecto a los avances logrados por otros OMD. Por la importancia para las recomendaciones que se realizan en esta evaluación (especialmente la tercera, cuarta y quinta), es relevante señalar que en la discusión de este documento con el gobierno se planteó por parte de éste, que necesario que el sistema de coordinación estratégica se mueva con un enfoque de resultados en la nueva trayectoria de negocios que se busca acordar con el Banco. La necesidad de que el sistema de coordinación funcione dentro de un enfoque de resultados, parte del reconocimiento que las autoridades de gobierno manifestaron sobre que: i. los progresos que se están produciendo en término de nuevos mecanismos financieros, aspectos programáticos, las cuestiones operacionales, etc surgieron de encontrar soluciones a los problemas que en el pasado presentaba la relación y que en gran medida fueron identificados en esta evaluación; y, ii. en la decisión explícita de que hacia futuro se maneje la relación con el Banco por metas específicas que orienten y permitan medir los progresos, y la revisión periódica del cumplimiento de las mismas.

⁵⁵ Ver Capítulo III y párrafo 2.20 en adelante.

⁵⁶ Ver capítulo IV, sección B.

⁵⁷ Fortaleciendo las inversiones municipales; en los estados, mejorando la cantidad y la calidad de la infraestructura, la inclusión social y el federalismo fiscal; con los bancos de desarrollo y la cartera no soberana para el apoyo a la competitividad y a la implementación de las inversiones de la estrategia de crecimiento de largo plazo.

⁵⁸ El Memorando de Programación y Cartera (MPC) de febrero 28 de 2007, CP-2795-6, refleja los cambios de contexto mencionados y en base a ellos propone nuevos lineamientos de la futura actuación del Banco en el país.

⁵⁹ Uno de los 5 SWAP aprobados por el Banco hasta recientemente y el de monto más importante, \$1,000 millones.

⁶⁰ Tales como: la flexibilización de requisitos y límites específicos, reducción de trámites y procedimientos, mejoras en los tiempos de aprobación e implementación, reducción en los costos de administración y mejoras en la tasa de desembolsos.

⁶¹ Financiamiento de municipios, profundización del federalismo fiscal, la infraestructura a nivel de los estados, la cartera privada más comprometida con el crecimiento de largo plazo y la consolidación del nicho con los bancos de desarrollo.

⁶² De un promedio de 31% en 2000/2003 a un promedio de 38% en 2004/2007.

⁶³ El nuevo ciclo de proyectos establecido a finales del año anterior determinó límites obligatorios sensiblemente menores para las actividades de preparación y ejecución de los proyectos que son responsabilidad del Banco.

⁶⁴ La demora de esta etapa ocurre por (i) el excesivo tiempo que toma la evaluación financiera para obtener la garantía soberana cuyo proceso deriva de la ley y es relativamente complejo y (ii) de la falta de estructura institucional de los futuros prestatarios (subnacionales) para cumplir con los trámites. El Banco podría actuar activamente en la mitigación de este último problema.

⁶⁵ Aunque incluye el envío del beneficiario de la Carta-Consulta a COFIEEX y la aprobación de la recomendación para el Banco prepare el proyecto/programa, que es responsabilidad del país.

⁶⁶ Para ello, para cada instrumento se observó la trayectoria de desembolsos agrupando las operaciones por año de aprobación dentro de un mismo instrumento. El eje de las ordenadas muestra el porcentaje respecto al monto originalmente aprobado que se ha desembolsado al final de cada año. Por ejemplo la trayectoria más larga es la de los proyectos aprobados con mayor antigüedad. Cada año sucesivo estará representado por una línea con una observación menos. La información permite comparar la velocidad de los desembolsos en el tiempo por instrumento y comparar el desempeño de los instrumentos de préstamo entre sí.

⁶⁷ Es interesante mencionar que para los proyectos federales, debido a los anticipos financieros hechos en función de una estrategia de administración de los recursos realizada por la Secretaría del Tesoro Nacional, muchas veces los proyectos presentan ejecución financiera y física sin que hayan habido desembolsos de recursos del Banco (ver Anexo II).

⁶⁸ Con las adquisiciones el problema central son las licitaciones a nivel nacional. A partir del cambio en las normas de adquisiciones en 2005 los procesos licitatorios se inician y llevan un largo proceso. El beneficiario pretende utilizar las normas nacionales "ajustadas" a las del Banco y el Tribunal de Cuentas respectivo las observa por contradecir la legislación nacional. Comienza todo un proceso de discusión en el ámbito del prestatario hasta que se logra destrabar el tema. Desde la Representación del Banco en Brasil, se ha propuesto adecuar las normas para las licitaciones nacionales pero es un proceso lento, caso por caso. Ese proceso se inició con la aprobación del único proyecto de PROFISCO aprobado en 2009.

⁶⁹ Para ello se desarrollaron los indicadores que se relacionan en el texto, para aproximarse a la medición de ese valor.

⁷⁰ Aunque si lo fue para el nivel de actividad del Banco.

⁷¹ Los desembolsos anuales del Banco han sido en 2000-2007 de US\$ 1,531 millones promedio por año, equivalente a un 0.2% del PIB. El servicio total de la deuda promedio anual del Banco en el mismo período (US\$ 1,653 millones) fue el 2.6% del total de las necesidades brutas de financiamiento que prácticamente fue compensado por los desembolsos. En 2007 el stock de la deuda del Banco era alrededor del 6.5% del stock de deuda total, equivalente al 0.9% del PIB.

En un país de gran dimensión es imposible atribuir al Banco con acciones en todos los objetivos de desarrollo nacionales. El Banco en su enfoque de programa país fue más allá y trató de involucrarse en

acciones de largo plazo en todos los desafíos para los que se considera tiene ventajas relativas, creando en algunos casos problemas de coherencia con las prioridades nacionales o con la atribución que le asigna el país. Ese trabajo alimenta el diálogo y discusión permanente que el país aprecia.

⁷² Los nichos deberían estar referidos en los pilares de desarrollo del programa. Dentro de cada uno se debería especificar su contribución a los objetivos estratégicos del tema por lo cual el gobierno asigna recursos, incentivos, regulaciones, y se suplementa con recursos del Banco. Normalmente los resultados del nicho tienen una dimensión menor, equivalente a la atribución que se contribuye, por lo cual la evaluación debe tener en cuenta su consistencia con el problema mayor y su efecto sinérgico. Un nicho puede involucrar uno o más niveles de gobierno y uno o más sectores. Esto puede requerir que sea soportado por una o más divisiones sectoriales del Banco las que deberían interactuar transversalmente para atenderlos. El trabajo técnico y analítico se debería programar e incorporar en el presupuesto con ese enfoque multiplicativo. Los nichos evolucionan influenciados por los cambios en la institucionalidad y el crecimiento del país, a lo cual se agrega la influencia de los costos de aprendizaje que esos cambios traen.

⁷³ Las cooperaciones técnicas y los productos no financieros fueron considerados por el soporte que significan a la actividad principal de préstamos del Banco.

⁷⁴ Procidade y Profisco.

⁷⁵ El análisis en detalle de esos proyectos se presenta con el mismo ordenamiento en los Anexos I a IV de este documento.

⁷⁶ El índice de evaluabilidad toma valores entre 0 – no evaluable – y 1 – perfectamente evaluable.

⁷⁷ El Estado de Paraná tiene una larga historia de cooperación con el Banco. También posee una buena trayectoria de las administraciones públicas a nivel estadual y municipal que favoreció el trabajo del Banco.

⁷⁸ *Paranacidade* es una institución privada sin fines de lucro adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano con autonomía institucional y financiera y que fue creada especialmente para la gestión de *PUI* así como para prestar asistencia técnica a los municipios.

⁷⁹ La operación estuvo en alerta en el sistema PAIS hasta 2004. Este programa tuvo un plazo de ejecución que estaba previsto en 4 años y 6 meses y fue concluido después de los 9 años de ejecución. El costo inicial de US\$ 417 millones de dólares estaba compuesto por US\$ 250 millones del BID y US\$ 167 de la contraparte que se iba a ejecutar a lo largo de la ejecución. El préstamo tuvo cancelaciones por US\$ 148.4 millones.

⁸⁰ Al momento de finalización de la evaluación no se contaba con el PCR que esta actualmente en elaboración y que la Administración ha informado aporta nuevas evidencias sobre los resultados de este proyecto.

⁸¹ El Banco solo previo como riesgo que no se pudiese conseguir al operador privado pero no anticipo la resistencia corporativa de la empresa.

⁸² La Secretaría de Salud del Estado está activamente haciendo seguimiento a los indicadores de salud.

⁸³ A diciembre de 2007 se había completado 2.334 reasentamientos con los recursos de la operación y 5661 con los de la contrapartida.

⁸⁴ *Habitar-Brasil* demostró la importancia de los coordinadores de proyecto que actúan junto a la comunidad de beneficiarios y generan su confiabilidad hacia las actividades que desarrollan. Es importante que en el componente obligatorio de fortalecimiento institucional que debe tener cada operación PROCIDADES, se tengan en cuenta las diferencias institucionales existentes entre los municipio brasileños en la fase de diseño de las operaciones.

⁸⁵ *Habitar-Brasil* ha dejado lecciones importantes en el tratamiento de la influencia de las variables políticas en estos programas y en los riesgos de trabajar con la tercerización de los servicios a la CEF.

⁸⁶ No se promovieron sistemas de información cuantitativos ni cualitativos sobre el impacto de las operaciones financiadas y no se conocen todas las dimensiones de la pobreza urbana. Se conocen solo las percepciones de los beneficiarios que no están fundadas en factores comprobables de las intervenciones del Banco.

⁸⁷ Asimismo, fueron tenidos en cuenta en este CPE otros dos proyectos que fueron aprobados fuera del período, el Programa de Modernización del Gobierno Federal PMPF (BR-0220) en 1997 y, el Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños PNAFE-M (BR-0286) en 1999. La mayor parte de su ejecución se efectuó dentro del periodo de esta evaluación.

⁸⁸ Por eso a esta operación también se le conoce como PROMOSEFAZ II.

⁸⁹ La fecha original del último desembolso estaba prevista para julio de 2006, habiéndose tenido que prorrogar a julio de 2008. Las demoras en la ejecución se debieron principalmente a problemas que surgieron en los procesos de contrataciones.

⁹⁰ Ver Anexo II. No se realizó un correcto análisis de los riesgos institucionales. No existió suficiente capacidad técnica para asesorar y evaluar la solución propuesta

⁹¹ Este mecanismo de ejecución permitía que todos los estados pudieran acceder a los recursos.

⁹² Es una facilidad del Banco para asistir a los países de la región en la implantación de una gestión pública en base a resultados.

⁹³ Son 5,360 municipios y 27 estados.

⁹⁴ Para los estados los recursos del financiamiento externo son importantes porque son adicionales, no se ven como para cerrar de la brecha presupuestaria como en los programas federales. En el nivel subnacional existen carencias de recursos para inversión y para mejorar las capacidades de gestión lo que destaca el apoyo del Banco en esos temas.

⁹⁵ Ello ha sido verificado con el PNAFE en la modernización de las administraciones tributarias estatales, a pesar de la demora de su ejecución, y en su principal herencia, el PROFISCO. Su influencia se reconoce en proyectos como PNAGE y PROMOEX, que si bien ejecutan recursos del Banco tardíamente, están operativos mediante la dinámica de la contrapartida nacional.

⁹⁶ Principalmente en lo referente a : (i) la reducción de la ingerencia del nivel federal en la ejecución, (ii) la coordinación entre los niveles subnacionales participantes, y, (iii) a transformar a los gobiernos subnacionales en prestatarios directos, papel que antes tenían los ministerios.

⁹⁷ Ello pudo percibirse en proyectos como el PROPREV, donde el ejecutor confió en la experiencia del Banco en temas de reforma de sistemas previsionales, o en el PRODEV, donde los resultados esperados no guardarían consistencia con lo relativamente bajo de los recursos disponibles, o en PNAGE que para poderse ejecutar tuvo que reformularse.

⁹⁸ Las elecciones de prefectos y/o nacionales cada dos años (en los 6 meses previos no se pueden contratar préstamos ni obligar recursos); los costos de aprendizaje con las nuevas autoridades; el sistema de repaso de recursos desde un ministerio a subejecutores nacionales con duplicaciones logísticas imponiendo costos transaccionales; los obstáculos que impone el cumplimiento con los sistemas nacionales de compras y contrataciones y del Banco conjuntamente; y, el excesivo cambio de personal de los proyectos

⁹⁹ Cuando los estados y municipios contratan directamente recursos con el Banco no existe esa posibilidad aunque, ante incumplimientos de la LRF, el GF puede ponerse más exigente en ocasión de la fijación de metas en el Plan de Ajuste Fiscal que es anual.

¹⁰⁰ Como ese trámite se realiza después que COFIEX aprueba la perspectiva y la idea del proyecto en la negociación de la operación, puede ocurrir que la operación se atrase mucho o no sea contratada imponiendo fuertes costos hundidos al Banco. Estos problemas a nivel de los gobiernos subnacionales se han originado muchas veces en la desinformación y la ausencia de experiencia en financiamiento externo en esos niveles de gobierno. La Administración ha estimado que cada proyecto ha tenido un costo de \$ 250.000 sin costos del staff. *Profisco* y *Procidades* son nuevos *modus operandis* que no obvian este problema.

¹⁰¹ Cabría mencionar también estudios que contribuyeron a la implantación de la política de protección social del MDS (Ministerio de Desarrollo Social), en particular, la investigación sobre informaciones básicas de asistencia social a nivel municipal (MUNIC) y los estudios para la redefinición de la investigación y calificación de familias beneficiarias del programa de integración integral a las familias (PAIF).

¹⁰² Fortalecimiento de sistemas de catastro, de planificación y capacidades operativas de las secretarías de asuntos sociales a nivel regional y municipal.

¹⁰³ Este fue la primera iniciativa del gobierno federal en el tema de inclusión racial en la educación del país.

¹⁰⁴ El programa contribuyó considerablemente a la constitución de una base conceptual sobre exclusión, inclusión y revalorización étnico racial en la enseñanza, media y superior.

¹⁰⁵ Se multiplicaron por cuatro los recursos presupuestarios para el sector educación en el último periodo de gobierno.

¹⁰⁶ El aumento de los gastos sociales (originado principalmente por la ampliación de la cobertura jubilatoria, el incremento del salario mínimo que está indexado en dos terceras partes a beneficios jubilatorios y las fuertes presiones demográficas) fue financiado con la elevación de la carga tributaria. Del

lado de la eficiencia del gasto, se evolucionó poco y actualmente es la principal preocupación habida cuenta que no se puede crecer más por presión tributaria y que hay que ajustar las distorsiones tributarias.

¹⁰⁷ La relación directa con niveles subnacionales de gobierno es cada vez más importante, ya que este nivel es el responsable de la implementación, ejecución y seguimiento de una porción cada vez más importante del gasto social. El apoyo a la eficiencia y calidad del gasto a nivel subnacional resulta crucial no sólo en aquellas entidades de relativo mayor desarrollo, sino también aquellos estados y municipios de menor desarrollo relativo donde la incidencia de problemas sociales es mayor. Las experiencias ganadas y lecciones aprendidas en el préstamo BR-L1009, Evaluación y Mejoramiento Política Social Sao Paulo (2004), en cuanto al fortalecimiento de sistemas, planes y capacidades de las secretarías de asuntos sociales a nivel regional y municipal, pueden servir de base para replicar este tipo de intervenciones en otros destinos.

¹⁰⁸ Desde 2007 el Banco comenzó a realizar una serie de productos no financieros para mejorar el diálogo con los gobiernos subnacionales en la ejecución de políticas sociales.

¹⁰⁹ El uso de estas agencias está relacionada a restricciones fiscales y legales de los prestatarios vinculada a las dificultades en contratar personal especializado y contar con capacidad institucional propia relevante.

¹¹⁰ Existen otras experiencias con experiencias negativas también como el caso del préstamo BR-L1009, Evaluación y Mejoramiento Política Social Sao Paulo (2004). El Banco, en un préstamo aparte, financió la creación de la Bolsa Electrónica de Adquisiciones en Sao Paulo, las normas de adquisiciones del Banco no reconocieron los sistemas locales para realizar las compras de bienes y servicios. Lo anterior obligó al prestatario a realizar paralelamente todo los requerimientos relacionados a la normativa fiduciaria del Banco, ocasionando retrasos de ejecución.

¹¹¹ Además puede emitir bonos tanto externa como internamente.

¹¹² Estas operaciones fueron las seleccionadas para evaluar en este CPE.

¹¹³ Recién a partir de 2007 el Banco comenzó a desarrollar estudios coordinados con los nacionales.

¹¹⁴ El TFRP es un programa para proveer financiamiento de corto plazo al comercio internacional. En setiembre de 2004, como enseñanza de la implementación del TFRP, se crea un Programa de Facilitación al Financiamiento del Comercio internacional (TFFP) que consiste en una facilidad de garantía de créditos que cubre los riesgos comerciales y políticos asociados con los instrumentos de financiamiento del comercio emitidos por los participantes.

¹¹⁵ La exposición máxima es de US\$ 400 millones por las garantías emitidas, hasta US\$ 40 millones por Banco emisor de documentos, y hasta US\$ 120 millones por país prestatario. Pueden cubrir hasta el 100% del valor de cada transacción elegible. El valor de las garantías que afecta el límite de financiamiento de la ventanilla privada (10% de la cartera exigible del Banco) es sobre las líneas de garantías aprobadas, no las emitidas (a setiembre de 2008 alcanzaba los US\$ 662 millones).

¹¹⁶ A nivel del Banco se está cerca de alcanzar el límite máximo de exposición en términos de garantías emitidas en apoyo al financiamiento de transacciones de comercio internacional del total de prestatarios.

¹¹⁷ Este mecanismo se ve como complementario del reciente Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (PLSC) de US\$ 6000 millones para aliviar el impacto en el crédito de la actual crisis financiera en la Región. Se estima que el TFFP va a ser llamado a jugar un papel más significativo.

¹¹⁸ Los proyectos que se cancelan o se pre-pagan dejan de ser objeto de seguimiento porque se consideran que no son más clientes del Banco.

¹¹⁹ Opera con una mora baja, muy inferior a la media del sistema, y además con garantías reales sin costo al fundarse en la propia inversión.

¹²⁰ Muchos de los indicadores se superponen creando problemas interpretativos. Otras veces son indicadores que se mencionan para un tema también como resultados en otro. Hay algunas áreas que no se relevan, como por ejemplo, el impacto de los obstáculos institucionales. Hay un espacio amplio para la simplificación en el número de indicadores y su focalización en los temas que expresan la efectividad de estos emprendimientos privados.

¹²¹ La justificación del Banco ha sido el costo presupuestario y la complejidad de hacer una evaluación económica y eficiente en un país tan heterogéneo sectorial y regionalmente, con empresas que pueden no tener sistemas de información completos o que se haga más difícil como lo es con el sistema actual, conseguir respuestas precisas.

¹²² Santa Catarina 5º Programa; Río empezando; Sao Paulo diversificándose, Brasilia, Casa Civil enfatizando la incorporación del Banco en el análisis beneficio-coste de los proyectos, Ceará 3er programa

¹²³ Es importante calificar la intervención del Banco en infraestructura en Brasil, que es diferente según los distintos niveles de gobierno. A nivel del gobierno federal, la reducción de las dificultades fiscales y la no adicionalidad que tienen los recursos externos en el presupuesto hacen que los requerimientos de intervención sean básicamente para apoyar la identificación, formulación y evaluación de proyectos y su licitación más que en la modalidad de apoyo presupuestario. En el nivel estatal la intervención que se requiere es lo más parecido a lo que fue la actuación tradicional del Banco en el sector. A nivel municipal las intervenciones aparecen como iniciativas multisectoriales y con pluralidad de actores que hace importante la coordinación intersectorial en el Banco y darle relevancia a la influencia de las restricciones institucionales específicas a cada caso

¹²⁴ En Brasil normalmente existe demanda insatisfecha de proyectos privados, el país ha alcanzado la categoría de libre de riesgo de inversión y es mucho más probable identificar o recibir solicitudes de negocios.

¹²⁵ En primer lugar, en el ejercicio de programación actual el gobierno busca integrar estratégicamente la cartera privada dentro de los objetivos de desarrollo del programa país. Por otra parte, la progresiva expansión y diversificación sectorial de la autoridad del Banco para financiar destinos sin garantía soberana desde 2003, y sobretodo desde 2006, hace que se pueda hacer operaciones no soberanas (NSG) con casi todos los sectores, levantándose además la restricción de prestar exclusivamente para operaciones con el sector privado. Además la extensión de la autoridad de prestar está sujeta a las condiciones previas de aprobar por el Directorio Ejecutivo del Banco un plan de negocios integrado de las operaciones NSG y a la revisión de las guías operacionales y de evaluación periódica de esta cartera.

¹²⁶ La falta de implementación de indicadores para la evaluación y medición del desempeño de la cartera comprometido por la Administración (GN-2400-10), así como la discontinuidad y el carácter restringido de los informes de autoevaluación, dificultan aún más esa justificación.