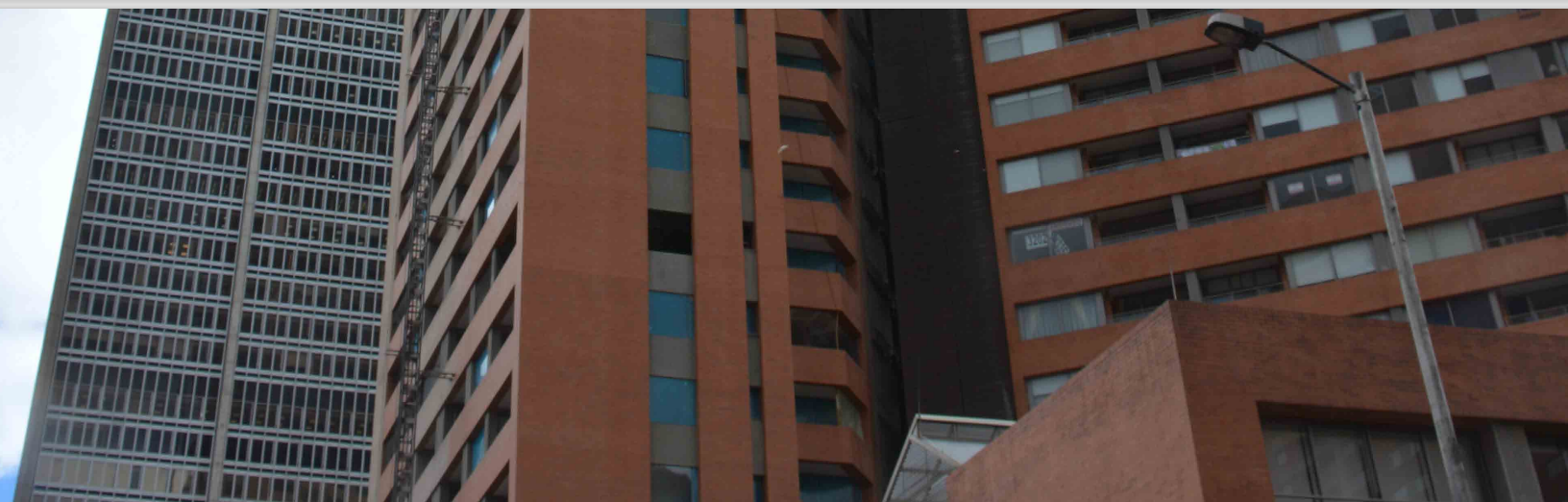




PROPUESTA DE BAROMETRO PARA LA MEDICIÓN DE LA GESTIÓN DE IMPACTOS DE PROYECTOS DEL BNDES EN AMÉRICA LATINA



1. Antecedentes

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) constituye actualmente un actor muy importante en el proceso de reconfiguración territorial de la región amazónica y en Sudamérica a partir de la expansión del desarrollo de grandes proyectos de infraestructura. Su actuación y financiamiento también resulta crucial en la definición de los patrones de integración sudamericana subordinada a Brasil y a la economía y comercio internacional. El BNDES es un banco público y uno de los mayores bancos de desarrollo del mundo, cuenta con una cartera que triplica la cartera del Banco Mundial; solo el 2015, llegó a desembolsar R\$ 180 millones para proyectos en todo el mundo.

En el gráfico siguiente se observa la evolución de los desembolsos del BNDES y la distribución de estas cifras por regiones entre el 2007 al 2014:

Desembolsos para exportação (pré e pós embarque)



Fuente: BNDES

La importancia y el rol creciente del BNDES no necesariamente han significado un amplio conocimiento de su rol e influencia en decisiones y políticas en Brasil y otros países, el banco no se ha caracterizado por mantener una relación permanente y abierta con la sociedad civil y menos aún con afectados por proyectos que financia. Son poco conocidos los procedimientos, prácticas, criterios y directrices que el banco sigue para la implementación, monitoreo de créditos y financiamientos que realiza. Esta situación se replica con mayor fuerza cuando se trata de proyectos fuera de Brasil en los que el banco participa.

Si bien han habido iniciativas importantes, en particular a partir de organizaciones sociales y de la sociedad civil en Brasil, para una mirada pública sobre el rol del BNDES y su forma de actuación, en los hechos el BNDES ha mantenido una estructura de toma de decisiones altamente cerrada que se mantiene al anterior de la burocracia del banco y subordinada a una agenda consensuada con gobierno y las empresas.

A través del desarrollo del "Sistema de Monitoreo del BNDES" buscamos en primer lugar la comprensión y el conocimiento de los procesos y la forma de funcionar del Banco en el proceso de toma de decisiones para la concesión de crédito y su participación en proyectos, entendiendo que sigue una lógica y secuencia que establece un circuito técnico e institucional en el que se fundamentan las decisiones. Este análisis no deja de lado la comprensión que las decisiones de inversiones y financiamiento del banco se encuentran subordinadas por el proceso de toma de decisiones de la política económica de Brasil y por las políticas sectoriales de ese país.

La forma e instrumentos como se fundamentan las decisiones permitirá aproximarnos a la dinámica real y efectiva de negociación de préstamos con gobiernos y empresas, que estarían enmarcados en las políticas del BNDES, Brasil y los prestatarios en proyectos, líneas de financiamiento y planes de negocio.

La evaluación sistemática del proceso de toma de decisiones del BNDES permitirá a la sociedad civil fortalecer sus capacidades para el diálogo con el banco, buscando mayor transparencia en su actuación y toma de decisiones como elemento clave en la búsqueda de mayor democratización de la sociedad y de los espacios institucionales buscando contar con instrumentos y espacios que les permita involucrarse, al mismo tiempo que desarrollar sus capacidades de debate y generación de propuestas para la incidencia en los procesos de toma de decisiones.

En ese sentido, a partir de la apertura a mayor transparencia en el BNDES lo que se busca es la participación efectiva de la sociedad civil y organizaciones sociales, pretendiendo que esta participación sea igualitaria, políticamente plural, socioculturalmente diversa, informada, crítica, propositiva y sustentada en el acceso irrestricto, oportuno y pertinente a información sobre el financiamiento, las inversiones en territorios y la forma de adopción de decisiones sobre la planificación de procesos y proyectos.

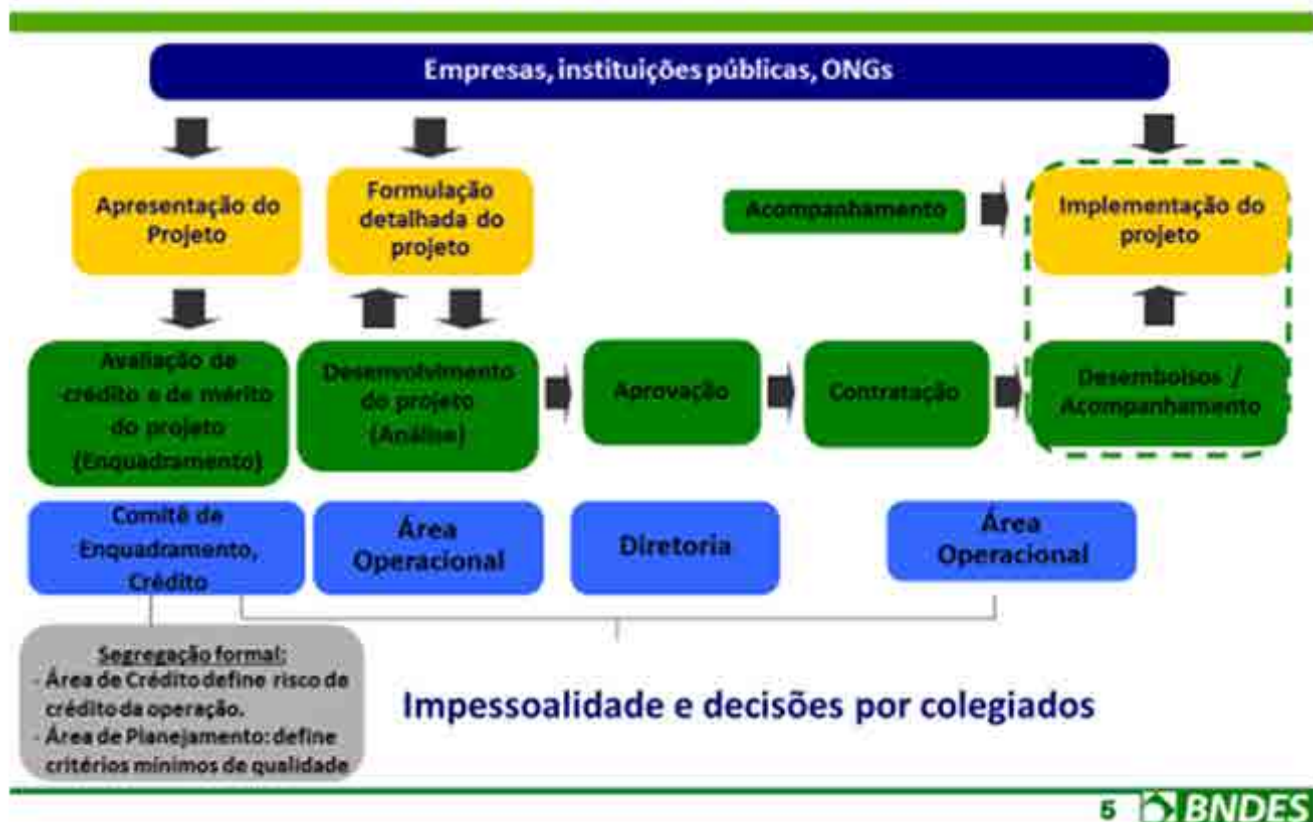
El circuito de toma de decisiones en el BNDES

El Sistema BNDES está compuesto por:

1. BNDES
2. FINAME: Agencia Especial de Financiamento Industrial, dedicada a maquinaria y equipamiento
3. BNDSPar: Participaciones del BNDES en empresas

De acuerdo al banco, el circuito que sigue para la "Concesión de Financiamiento" y ejecución del préstamo es llamado "Tramitación de Operaciones":

Processo de concessão de financiamento



Fuente: www.bndes.gov.br

Las etapas del proceso de Tramitación de Operaciones siguen son los siguientes pasos¹:

Carta Consulta (Presentación del Proyecto): es el primer paso que da el empresario o promotor del proyecto (puede ser una entidad financiera) para obtener financiamiento. Se trata de un documento con detalles preliminares del proyecto e información básica que la empresa presenta al Banco para la evaluación en función a su adecuación a las Políticas Operativas por el Departamento de Prioridades (DEPRI) del Área de Planificación.

Encuadramiento (o Evaluación del Proyecto o del crédito): En esta fase el Banco realiza la pre-evaluación del proyecto y la empresa. Participan las Áreas de Planificación, de Crédito y Operacionales² que estarían encargadas de realizar una evaluación preliminar de los aspectos sociales y ambientales del beneficiario (empresa o promotor) y del proyecto, una investigación del beneficiario que incluye una consulta sobre su actuación en relación al trabajo esclavo. Corresponde a esta etapa la emisión de recomendaciones para la siguiente fase y la clasificación de la Categoría Ambiental de acuerdo a lineamientos básicos que llegarían a definir al proyecto en una de tres categorías de la A a la C, siendo la primera de mayor riesgo de impacto adverso y la última catalogada como que no presenta riesgo de impacto adverso.

Presentación o Formulación del Proyecto: Se trata de la fase de elaboración del proyecto de acuerdo a lineamientos del propio Banco para la presentación y etapas posteriores.

Análisis, Aprobación y Contratación de Operaciones: Son procesos realizados por el área operacional competente que emite un Informe de Análisis de Proyecto que pasa a decisión del Directorio del BNDES. Si la operación es aprobada se comunica al promotor para la presentación de documentación y firma de contrato. En estas etapas el Banco realizaría una evaluación del beneficiario, sus políticas, prácticas y gestión socio ambiental en relación a las Políticas Operacionales de BNDES y también del proyecto en relación a los impactos sociales y ambientales, medidas de mitigación, cumplimiento de la legislación, atención a las medidas sociales, etc.

Desembolsos y Acompañamiento de las Operaciones: Corresponde a la liberación de recursos de acuerdo a contrato y en cumplimiento de requisitos establecidos. Se trata de una etapa de verificación de cumplimiento de medidas de mitigación y de seguimiento al financiamiento. Cuando el proyecto ha sido concluido se elabora el informe de Conclusión del Proyecto.

¹http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financiero/Políticas_Transversais/Política_Socioambiental/analise_ambiental.html

²Las Áreas Operacionales son aquellas que hacen el análisis y estructuran las operaciones de apoyo financiero del BNDES, siendo responsables también por el acompañamiento de los proyectos financiados. Por eso, son divididas por sectores estratégicos, como Área de Comercio Exterior (AEX), Área de Infraestructura (AIE) y Área Industrial (AI).

Cuando se trata de financiamiento a proyectos fuera de Brasil correspondientes a la Exportación de Bienes y Servicios en los cuales interviene una empresa (llamada Exportador) y que es de capital de origen brasileña, el proceso de desembolsos de recursos es el siguiente:



1.2. Instrumentos para el acceso a información y rendición de cuentas del BNDES

El BNDES cuenta con algunos mecanismos para el acceso a información. Estudios han evaluado que estos son insuficientes y no satisfacen las necesidades de transparencia de la sociedad civil y en especial poblaciones afectadas por proyectos en particular porque no se llega a proporcionar información sobre el fundamento para las decisiones de financiamiento que adopta el BNDES, no se cuenta con información sobre proyectos y la escasa información proporcionada tampoco es disponible en términos oportunos.

Los mecanismos de acceso a información del BNDES y que permiten cierto intercambio con la sociedad civil son:

- Portal de Acceso a Información³: con vínculos, entre otros, a información referida a:
 - Estadísticas Operacionales
 - Acciones y Programas
 - Auditorias
 - Convenios
 - Ejecución Financiera
 - Licitaciones
 - Servicio de Información al ciudadano SIC
- Portal BNDES Transparente⁴: que proporciona en especial:
 - Datos sobre financiamiento en Brasil
 - Datos sobre financiamiento en el exterior
 - Datos sobre desembolsos
- Oidoría: encargada de recibir sugerencias y denuncias, actualmente es objeto de cuestionamiento y propuestas de revisión para que dé respuestas efectivas a los reclamos de poblaciones afectadas o por la no accesibilidad a información del propio banco
- Foro de Dialogo con la sociedad civil: es un espacio de interacción con la sociedad que no está formalizado.

³http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/acesso_a_informacao/

⁴http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/

2. Objetivo General

Diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo, -barómetro- de transparencia de la gestión de financiamiento del BNDES que cuente con criterios e indicadores sustentados en el conocimiento de la forma de operación, las políticas operativas del Banco, los instrumentos del banco para la toma de decisiones, la accesibilidad y oportunidad de la información.

2.1. Objetivos Específicos

- Conocer el rol de los diferentes actores del BNDES (Consejo de Administración, Directores, Superintendentes, Consejo de Superintendentes) y de gobiernos, los momentos de su participación y documentos e informes que generan en el proceso de toma de decisiones.
- Impulsar mejores prácticas en el financiamiento del BNDES a proyectos e impulsar mejoras en el relacionamiento del banco con la sociedad civil a partir del conocimiento de la dinámica efectiva (operacional) y su comparación con el campo discursivo (políticas, normas) en el proceso de negociación y ejecución del financiamiento.
- Fortalecer las capacidades de incidencia de organizaciones de la sociedad civil en sus demandas de información y participación sobre las decisiones del BNDES con un instrumento de conocimiento y evaluación sobre acceso a información.
- Evaluar periódicamente los avances y/o retrocesos del BNDES en relación a acceso a información y transparencia de su gestión en los sectores y áreas propuestas.
- A partir de la información del Sistema de Monitoreo, motivar estudios sobre las relaciones del financiamiento del BNDES y el papel de empresas y grupos económicos.
- Conocer, a partir de evaluaciones periódicas y sistemáticas, la efectividad de la aplicación de las políticas operativas en cada una de las etapas de decisión del BNDES, con especial énfasis en la política socio ambiental y las directrices.

3. Alcance

La disponibilidad de información integral, accesible, útil y oportuna es esencial para que la sociedad civil participe eficazmente en el proceso de toma de decisiones. Este sistema pretende ayudar a investigadores y organizaciones sociales a identificar qué tipo de información genera el banco y qué cantidad de esta se encuentra a disposición del público durante cada una de las etapas del proceso de toma de decisiones del banco, a determinar si es oportuna y accesible, y si existen brechas en la información.

Se desarrollara una metodología común para investigar la transparencia y rendición de cuentas en el BNDES. De esta forma, el Sistema puede constituir un vínculo entre los esfuerzos de investigación de la sociedad civil sobre proyectos de infraestructura financiados por el BNDES en Brasil y otros países. Al aplicar esta metodología a la investigación sobre casos en diferentes países, es posible realizar comparaciones, medir avances y retrocesos, y en general evaluar periódicamente y por casos la "transparencia" en el BNDES.

El Sistema de Monitoreo se centrará en el BNDES, específicamente en áreas que se encuentran bajo las siguientes direcciones:

- Dirección: Infraestructura
- Dirección: Internacional – Área: Comercio Exterior
- Dirección: Planificación - Área: Investigación y Acompañamiento

En estas áreas se concentran las líneas de financiamiento que se consolidan en proyectos de infraestructura en Brasil y fuera de Brasil, con especial énfasis en proyectos que son parte de IIRSA/COSIPLAN.

En base al conocimiento de las líneas de financiamiento que el Banco dispone para estas áreas, el proceso de toma de decisiones del BNDES, las instancias de decisión por las que atraviesa un financiamiento desde que empieza a ser tramitado hasta su conclusión, las políticas y criterios que sustentan cada una de ellas, se definirán indicadores "clave" para cada etapa.

Se entiende como indicadores clave a información y/o documentos que hayan llevado o lleve a la decisión de seguir con la siguiente etapa o de abandono del financiamiento al proyecto; documentos que sean de importancia para el conocimiento público del plan y/o proyecto, documentos generados o encomendados por el banco como insumo para la toma de decisiones y otros identificados durante la elaboración del Sistema. En general se busca que a través del acceso a información, la sociedad civil y en especial los actores sociales potencialmente afectados puedan ser parte de las decisiones.

El desarrollo del Sistema de Monitoreo implícitamente lleva a descubrir qué ocurre en la práctica y contrastar con lo que refieren las cláusulas legales y las políticas del BNDES, Brasil o el país prestatario. En ese sentido se establecerán criterios de evaluación y forma de calificación de los mismos que permita conocer por periodo analizado o por proyecto el grado de transparencia y acceso a información del BNDES.



4. Metodología

Para el desarrollo del Sistema de Monitoreo es necesario un nivel de conocimiento en varias esferas: el contexto legal y de políticas del BNDES, el marco institucional y organizacional del banco, procesos institucionales y sus relaciones, que permitirán definir indicadores, criterios de evaluación de los indicadores y forma de evaluación de la transparencia del Banco. La metodología a seguir, que no necesariamente es secuencial, es la siguiente:

▪ CONOCIMIENTO DEL BNDES

- a. Desarrollo del conocimiento del Marco legal e institucional en el que se desarrolla el Sistema de Monitoreo

Significa la sistematización de: el marco legal internacional que sustenta la necesidad de transparencia y acceso información como factor importante para el ejercicio de derechos y participación; el marco legal de Brasil para acceso a información y el análisis de su aplicación sobre el BNDES y, políticas, directrices del propio banco y declaración de Misión, Visión y Valores, que en conjunto permitirán situar el marco en el que se desarrolla el Sistema de Monitoreo en el contexto legal internacional, de Brasil y del propio Banco.

Comprende también el conocimiento general de la forma de organización, distribución de responsabilidades, espacios políticos y técnicos de decisión y mecanismos de relacionamiento con gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

- b. Conocimiento del espacio político-administrativo-institucional en el que el BNDES actúa y adopta determinadas decisiones.

Permitirá comprender los pasos formales-institucionales y la influencia efectiva de cada instancia y del propio BNDES en la decisión de préstamos y desembolsos. Este análisis ayudara en la comprensión de los "centros" de la dinámica de las decisiones de financiamiento dentro del banco, su relación con instancias gubernamentales y otros.

Involucra la Identificación del proceso efectivo (operativo) de financiamiento del BNDES frente al proceso discursivo (ciclo de financiamiento o Tramitación de operaciones), los instrumentos, actores, documentos clave del proyecto, documentos y análisis del banco y políticas aplicadas o que correspondería su

aplicación.

La identificación de flexibilización de requisitos políticos e instituciones para la concesión del financiamiento e implantación de proyectos puede verse reflejada en ciertos patrones de actuación o reducción de exigencias en documentos técnicos y compromisos.

Esta actividad que corresponde al conocimiento básico de la forma de actuación del BNDES tiene como principal insumo el producto de la "Actividad 1 del proyecto OSI: Sistematizar en un solo documento todo el proceso del financiamiento del Banco, sus instrumentos, documentos clave y salvaguardas en comparación con otros bancos de desarrollo. Incluye el análisis de casos." Para la selección de casos se ha propuesto la Planilla de Selección de Casos (adjunta) que pretende generar una base sobre el conocimiento e información que cada organización de la Coalición cuenta o puede acceder sobre proyectos financiados por el BNDES en cada país.

▪ DISEÑO DEL SISTEMA DE MONITOREO

c. Selección de indicadores de transparencia

Determinación de indicadores de transparencia que motiven buenas prácticas y la rendición de cuentas. Estos indicadores son determinados en base al ciclo de proyecto y su relación con el ciclo de financiamiento del BNDES, procesos que están estrechamente relacionados. Indicadores clave serán determinados para cada etapa del ciclo de financiamiento, dentro de estos se debe considerar y especificar a lo largo del ciclo los de mayor importancia para la evaluación del BNDES y de las organizaciones sociales, considerando los siguientes:

Respecto al proyecto

- Relativos al proyecto o la inversión
- Relativos a aspectos socio ambientales del proyecto
- Relativos a consulta pública y consulta previa

Generados por el banco

- Clasificación de riesgo socioambiental de la operación financiera
- Informes de análisis socioambiental de la operación financiera
- Informes de acompañamiento producidos por el Banco
- Informes de auditoría socioambiental independiente
- Informes de cumplimiento de normas legales, sociales y ambientales, entre estas derecho a la consulta
- Informes del beneficiario del crédito y de su cumplimiento de políticas.

- Conformidad ambiental del BNDES
- Informes de desembolsos
- Informes de cierre y evaluación de la operación financiera

Relación banco – gobiernos - empresas

- Evaluaciones de instancias gubernamentales de compromiso de financiamiento
- Leyes y normas de aprobación de préstamo
- Documentos contractuales
- Documentos de licitación

d. Criterios de evaluación de indicadores clave

Para evaluar el comportamiento del banco en cada una de las etapas del financiamiento se deben definir criterios que permitan comparar periódicamente y entre casos, en este sentido se propone desarrollar con detalle cada uno de los siguientes criterios que se aplicarían de manera general para cada uno de los indicadores:

- Disponibilidad pública de documentos
- Cumplimiento de plazos de disponibilidad pública
- Oportunidad de acceso a información
- Respuesta y calidad de respuesta a solicitud de información
- Oportunidad de la respuesta
- Respuesta a denuncias y quejas

e. Sistema de Monitoreo y Elaboración de Guía de Aplicación

El Sistema de Monitoreo, entendido como una metodología que se fundamenta en la comprensión de las etapas y procesos que sigue el BNDES para la toma de decisiones contará con una Guía del Sistema que permita la aplicación de indicadores en diferentes casos y etapas, al mismo tiempo que establece el alcance, forma de evaluación e importancia de cada indicador así como la forma de aplicar los criterios de medición.

▪ **VALIDACION DEL SISTEMA**

Una segunda parte corresponde a la Validación del Sistema de Monitoreo a partir de la prueba con casos específicos sobre los que se tenga amplio conocimiento, sistematización del proceso de financiamiento y se haya logrado el acceso a información.

5. Cronograma

Etapa	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4
Elaboración Términos de Referencia y Planilla de Selección de Casos	X			
Recopilación de Información de casos y selección		X		
Sistematización del marco legal		X		
Conocimiento de la organización, espacios de decisión e interrelaciones (documento)		X		
Conocimiento del espacio político administrativo e institucional de actuación del BNDES (Ciclo de financiamiento y toma de decisiones) (documento)		X		
Definición de indicadores		X	X	
Definición de criterios de evaluación y forma de calificación			X	
Diseño final del Sistema y Guía de aplicación			X	X
Prueba y Validación del Sistema en base a casos con amplio conocimiento e información				X