

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **BRASIL**

### **PRODIGITAL – PROGRAMA FEDERATIVO PARA GOBIERNO E INFRAESTRUCTURA DIGITAL**

**(BR-L1627)**

### **NOVENA OPERACIÓN INDIVIDUAL BAJO LA LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (CCLIP) BRASIL MAIS DIGITAL**

**(BR-O0010)**

## **PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Mariano Lafuente (IFD/ICS), Jefe de Equipo; Guillermo Alarcón (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Martina Bergues, Pedro Farías, María José Martínez, Santiago Paz, Gastón Pierri, Miguel Porrúa, Alejandra Aguilar (IFD/ICS); Rafael Lima, Tiago Prado, Eduardo Sierra (IFD/CMF); Michael Hennessey (IFD/CTI); Diego Arcia (CSD/HUD); Laísa Rachter, Ana Tereza Pereira (SCL/GDI); Robert Langstroth (VPS/ESG); Ana Champloni (CSD/CSS); Juan Carlos Lazo, David Salazar (VPC/FMP); Vanessa Moura CSC/CBR); Krysia Ávila (LEG/SGO); Denisse Wolfenzon, Fátima Cartaxo, Juan Eberhard, Beatriz Lanza, Ricardo Poppi (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## PERFIL DE PROYECTO

### BRASIL

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del Proyecto:</b>	PRODIGITAL – Programa Federativo para Gobierno e Infraestructura Digital – novena operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) <i>Brasil Mais Digital</i> (BR-O0010).		
<b>Número de Proyecto:</b>	BR-L1627		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Mariano Lafuente (IFD/ICS), Jefe de Equipo; Guillermo Alarcón (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Martina Bergues, Pedro Farías, María José Martínez, Santiago Paz, Gastón Pierri, Miguel Porrúa, Alejandra Aguilar (IFD/ICS); Rafael Lima, Tiago Prado, Eduardo Sierra (IFD/CMF); Michael Hennessey (IFD/CTI); Diego Arcia (CSD/HUD); Laísa Rachter, Ana Tereza Pereira (SCL/GDI); Robert Langstroth (VPS/ESG); Ana Champloni (CSD/CSS); Juan Carlos Lazo, David Salazar (VPC/FMP); Vanessa Moura (CSC/CBR); Krysia Ávila (LEG/SGO); Denisse Wolfenzon, Fátima Cartaxo, Juan Eberhard, Beatriz Lanza, Ricardo Poppi (consultores).		
<b>Prestatario y Organismo ejecutor:</b>	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)		
<b>Garante:</b>	República Federativa de Brasil		
<b>Plan Financiero:</b>	BID (Capital Ordinario):	US\$	150.000.000
	Local:	US\$	30.000.000
	Total:	US\$	180.000.000
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas activadas:	NDAS 1, 2, 10	
	Clasificación de impacto:	FI	
	Riesgo:	Moderado	

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

##### **CCLIP *Brasil Mais Digital***

2.1 **Antecedentes.** El presente proyecto es la novena<sup>1</sup> operación individual de préstamo de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) *Brasil Mais Digital* (BR-O0010), aprobada por el Directorio Ejecutivo el

<sup>1</sup> Las otras operaciones son: (i) Programa de Modernización del Poder Judicial del Estado de Ceará en Brasil - PROMOJUD ([5248/OC-BR](#)) aprobada en 2021 por US\$28 millones, con 38% desembolsado; (ii) Nuevos Instrumentos de Financiamiento de Innovación para el Estado de São Paulo ([5492/OC-BR](#)), aprobada en 2022 por US\$195 millones, pendiente de firma; (iii) Ceará Más Digital ([5516/OC-BR](#)) aprobada en 2022 por US\$31 millones, con 12,1% desembolsado; (iv) Alagoas Más Digital ([5575/OC-BR](#)) aprobada en 2022 por US\$15 millones, con 1% desembolsado; (v) São Paulo Más Digital ([5579/OC-BR](#)) aprobada en 2022 por US\$164 millones, pendiente de firma; (vi) Programa de Transformación Digital de la Justicia del Estado de Pernambuco, por US\$32,8 millones, en preparación; (vii) Programa para Ampliar el Acceso al Crédito para Inversiones en Redes de Telecomunicaciones, por US\$100 millones, en etapa de preparación; y (viii) Bahía Más Digital, por US\$42 millones, en etapa de preparación. Las nueve operaciones registradas suman en total US\$758 millones, equivalente a 75,8% del total de la CCLIP.

07 de abril de 2021, junto con la primera operación individual ([5248/OC-BR](#) por US\$28 millones)<sup>2</sup>. El objetivo de la CCLIP, del tipo Multisectorial II, conforme a la política aplicable (GN-2246-13), es contribuir a la transformación digital de Brasil a través de: (i) mejorar la conectividad digital (cobertura y calidad); (ii) incrementar la adopción de nuevas tecnologías en el sector productivo; (iii) mejorar los servicios públicos a través de la implementación de nuevas tecnologías; y (iv) mejorar el desempeño del país en factores transversales necesarios para la transformación digital. La entidad de enlace es la Secretaría de Asuntos Internacionales y Desarrollo del Ministerio de Planificación y Presupuesto (SEAID)<sup>3</sup>.

- 2.2 La CCLIP cuenta con tres canales de asignación y se estructura en cuatro sectores. Uno de sus canales es el de bancos de desarrollo de carácter nacional o regional, que potencien la capilaridad y escala del financiamiento realizando subpréstamos a múltiples entidades subnacionales para inversiones específicas que contribuyan a la transformación digital del país y estén en línea con uno o más de los sectores de la CCLIP (como es el caso de esta novena operación individual)<sup>4</sup>. Los sectores son: (i) infraestructura digital; (ii) economía digital; (iii) gobierno digital; y (iv) factores habilitantes. La CCLIP será de hasta US\$1.000 millones, a ser asignados en un periodo de utilización de diez años, en cerca de 15 operaciones individuales. La presente operación es la séptima bajo el sector de Gobierno Digital, y la primera a tener como organismo ejecutor un banco de desarrollo nacional.
- 2.3 **Contexto de la política de gobierno digital en Brasil.** El Gobierno Federal de Brasil está dentro de los mejores 20 países del mundo en el subíndice de servicios en línea de las [Naciones Unidas \(2022\)](#) y se ubicó en el segundo puesto de 198 países del mundo en el índice de madurez de gobierno digital del [Banco Mundial \(2022\)](#), con más del 90% de sus trámites digitalizados, logrando importantes ahorros y más de 150 millones de personas (aproximadamente 70% de la población) tienen una cuenta en el portal único [Gov.br](#). Sin embargo, subsisten brechas importantes en estados y municipios que son las que este proyecto espera abordar.

#### **Novena operación individual de la CCLIP: PRODIGITAL – Programa Federativo para Gobierno e Infraestructura Digital**

- 2.4 **Contexto y justificación.** El Gobierno Federal de Brasil lanzó en agosto de 2023 la Estrategia Nacional de Gobierno Digital (ENGD), que por primera vez incluye a los niveles federal, estatal y municipal, buscando articular la política pública de transformación digital, y poder llevar los avances del gobierno federal en servicios digitales a los estados y municipios. Para lograrlo, es necesario llevar financiamiento y asistencia técnica .
- 2.5 El problema general que abordará esta novena operación individual son brechas de satisfacción y eficiencia en los servicios públicos digitales de estados y municipios

---

<sup>2</sup> Resolución DE-23/21.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Modificadorio No. 1 al Acuerdo CCLIP BR-O0010, firmado el 30 de mayo de 2023.

<sup>4</sup> Los otros canales son: (i) Federal: entidades del gobierno federal que soliciten préstamos para programas de transformación digital en uno o más de los sectores de la CCLIP; y (ii) Subnacional: teniendo como prestatarios a estados, el distrito federal y municipios con capacidad de endeudamiento de acuerdo con las reglas vigentes del gobierno federal para programas de transformación digital en uno o más de los sectores de la CCLIP.

en Brasil. A nivel estatal, mientras que en 2019 sólo 4% de los servicios estaban digitalizados y únicamente 31% de los estados declaró que el servicio más utilizado por sus ciudadanos en el último año estaba disponible completamente en formato digital<sup>5</sup>, en 2023 estados como Rio Grande do Sul, Goiás o Rio de Janeiro ofrecían la gran mayoría de sus servicios en formato digital. Otros estados, sin embargo, aun presentaban niveles bajos de digitalización, lo que muestra una madurez digital muy variada<sup>6</sup>. A nivel municipal, en una evaluación reciente realizada por el gobierno federal, BNDES y BID<sup>7</sup>, 58% tenía nivel inicial o intermedio de madurez en gobierno digital, lo que impide alcanzar un mayor potencial de eficiencia y de satisfacción de los ciudadanos. La literatura muestra que los servicios públicos digitales son más rápidos (74% en promedio), más baratos de prestar (reducción del costo unitario promedio de 39,9% para la administración pública y 73,9% para la sociedad)<sup>8</sup>, y menos vulnerables a la corrupción, por lo que una mayor digitalización promueve beneficios como una mayor eficiencia del sector público y ahorros para la sociedad, entre otros<sup>9</sup>. También muestra que la reducción en los tiempos de prestación de servicios públicos transaccionales es el principal factor que lleva a una mayor satisfacción ciudadana<sup>10</sup>.

- 2.6 Del lado de la demanda, una encuesta realizada a fines de 2020<sup>11</sup>, el nivel de satisfacción con los servicios públicos digitales de estados y municipios alcanzó el 53% y 54%, respectivamente. También destacó que más del 60% de la población prefiere canales digitales. Además, la encuesta reveló que los servicios digitales municipales son los menos conocidos (56%), comparado con los niveles estatal (66%) y federal (70%).
- 2.7 **El problema general se explica principalmente por tres causas, descritas a continuación<sup>12</sup>. Primero, brechas en el uso de las Tecnologías de Información (TI) para la gestión gubernamental.** Esto se debe a: (i) una gobernanza digital inadecuada, con fragmentación de responsabilidades y vacíos para la organización de la transformación digital, instrumentos de gestión estratégica y de ciberseguridad insuficientes, y un esquema de gobernanza de datos inadecuado; (ii) capacidades en transformación digital con perspectiva de género<sup>13</sup>, datos y ciberseguridad, y protección de datos limitadas; (iii) marcos regulatorios obsoletos e inadecuados para la gestión interna y la entrega de servicios; (iv) parques tecnológicos obsoletos; (v) baja automatización de procesos administrativos; (vi) baja interoperabilidad de datos y soluciones; y (vii) soluciones digitales para gestión interna y para áreas misionales obsoletas y fragmentadas.

---

<sup>5</sup> [CETIC \(2020\)](#).

<sup>6</sup> [ABEP-TIC \(2023\)](#) y [Diagnóstico de Brechas](#).

<sup>7</sup> Sólo 8% de los municipios alcanzaron el nivel más alto (avanzado). Fuente: BID (2023). Análisis de diagnósticos de 38 municipios con más de 100.000 habitantes en la [Plataforma Rede Gov.Br](#) (sobre un universo total de 316), y análisis de resultados de las 27 Unidades Federativas en el índice de oferta de servicios digitales de ABEP-TIC. Ver [Diagnóstico de Brechas](#).

<sup>8</sup> [Pizzolato y Veniggio \(2022\)](#). Municipio de São Paulo, Brasil.

<sup>9</sup> [BID \(2018\)](#).

<sup>10</sup> BID (2016 y 2020), Simplificando Vidas.

<sup>11</sup> [BID \(2021\)](#).

<sup>12</sup> Para mayor detalle ver [Diagnóstico de Brechas](#).

<sup>13</sup> Proyectos como Ceará Más Digital (5516/OC-BR) revelan brechas acentuadas en la percepción de las competencias digitales dentro del gobierno: el 40% de las mujeres y el 60% de los hombres consideran sus habilidades digitales como bastante y/o muy desarrolladas.

- 2.8 **Segundo, brechas en la disponibilidad y uso de servicios públicos digitales.** Esto se debe a: (i) baja oferta de servicios públicos digitales; (ii) canales de atención ciudadana fragmentados y desintegrados; (iii) baja automatización de servicios, con ineficiencias y tiempos de demora elevados; (iv) insuficiente conocimiento sobre la experiencia de los usuarios, lo cual impide una mejor adecuación de la oferta a las necesidades ciudadanas; (v) baja accesibilidad<sup>14</sup> y dificultades en el uso de servicios digitales incluyendo la perspectiva de género<sup>15</sup>; y (vi) limitadas capacidades digitales en los servidores públicos, entre otros.
- 2.9 **Tercero, brechas de conectividad e infraestructura digital.** Esto se debe a: (i) brechas de infraestructura habilitante de conectividad que permita a los prestadores de servicios de acceso de banda ancha fija y móvil ofrecer sus servicios a la población excluida digitalmente<sup>16</sup> y a los organismos públicos (escuelas, hospitales, edificios administrativos, etc.) con costos, calidad y capacidad similares a los de las áreas con cobertura; (ii) brechas de asequibilidad de los servicios por parte de la población con menores ingresos; y (iii) brechas de infraestructura de conectividad entre organismos públicos locales para la oferta de servicios públicos digitales.
- 2.10 **A su vez, estos tres tipos de brechas se explican en parte por la baja inversión en programas de transformación digital para estados y municipios.** En un estudio reciente (BID, 2023) sólo 47% de los municipios reportaron tener asignaciones presupuestarias específicas para transformación digital. Además, existe una baja oferta de crédito con asistencia técnica para este tipo de programas. Los bancos multilaterales de desarrollo, que ofrecen más asistencia técnica, no tienen la capilaridad suficiente para poder implementar proyectos digitales en estados de menor tamaño y en municipios<sup>17</sup>. Por otro lado, la banca de desarrollo nacional tiene una oferta de recursos con capilaridad (menores montos), pero no cuenta con capacidad técnica para apoyar la estructuración y la implementación efectiva de programas de transformación digital<sup>18</sup>. Por tanto, estos programas son escasos y suelen limitarse únicamente a compras de equipamiento, además de no

---

<sup>14</sup> El Gobierno Federal de Brasil sigue las pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG) 2.0 del W3C. Estas pautas establecen cómo hacer que los contenidos *web* sean más accesibles para las personas con diversas discapacidades, abarcando discapacidades visuales, auditivas, físicas, del habla, cognitivas, del lenguaje, de aprendizaje y neurológicas (WCAG 2.1). Si bien más del 60% de los municipios ya disponen de algún tipo de accesibilidad para personas con discapacidad según las normas del W3C, estas tienen un cumplimiento parcial.

<sup>15</sup> En proyectos como *São Paulo Mais Digital* (5579/OC-BR) el 44% de las mujeres y el 38% de los hombres manifestaron haber tenido dificultad para realizar trámites digitales. Asimismo, en *Bahía Mais Digital* (en preparación), el 14% de los hombres y el 32% de las mujeres que han tenido dificultades con trámites en línea en los últimos 12 meses mencionaron la falta de información como barrera para utilizar servicios digitales.

<sup>16</sup> Según [CETIC \(2023\)](#), los mayores grupos de población excluidos digitalmente son los negros y pardos (58%). Los datos que relacionan la cobertura digital con la etnia muestran brechas en los municipios con baja cobertura de conectividad (menos del 50% de cobertura poblacional). Los datos de cobertura de banda ancha fija obtenidos del Proyecto C2DB del BID muestran que sólo el 31,6% de las 1.305 comunidades *quilombolas* de Brasil tenían evidencia de cobertura de banda ancha fija en 2022.

<sup>17</sup> El valor promedio de los 13 proyectos directos del BID y Banco Mundial con estados de Brasil para apoyar transformación digital entre 2021 y 2023 fue de US\$61,5 millones. No hubo proyectos con municipios. Fuentes: BID y Banco Mundial (noviembre 2023).

<sup>18</sup> Fuente: BNDES. El PMAT (principal línea de crédito más utilizada en BNDES para transformación digital del sector público) aprobó ocho operaciones con municipios entre 2021 y 2023, por un valor promedio equivalente a US\$10 millones. Su foco ha estado en administración tributaria y finanzas públicas, así como en los sectores de salud y educación, específicamente en la compra de equipos informáticos.

aprovechar herramientas comunes a través de una articulación federativa con otros niveles de gobierno. Finalmente, este mismo crédito local no suele estar orientado a resultados, y/o basado en evidencia y buenas prácticas nacionales e internacionales.

- 2.11 **BNDES como socio estratégico.** Las operaciones con el BNDES comenzaron en la década del 60 y ya acumulan 24 contratos por un valor de US\$10.250 millones. Los Bancos de Desarrollo, como el BNDES, son socios estratégicos para el alcance de los objetivos del BID en países con las dimensiones de Brasil, dado que permite al BID: (i) mayor capilaridad, llegando a estados menores o municipios que no pueden acceder directamente a préstamos; (ii) transferir conocimiento al BNDES, para fortalecer sus funciones de estructuración y seguimiento de su cartera de proyectos en nuevas áreas de inversión; y (iii) apoyar el fortalecimiento de la gestión de los subproyectos de inversión en transformación digital a nivel estatal y municipal, entre el BNDES y los tomadores de crédito.
- 2.12 **Alineación de la operación con la estrategia del BNDES para gobierno.** Esta es la segunda vez que el Banco financiará al BNDES para otorgar subpréstamos a entes públicos<sup>19</sup>. La decisión de hacerlo es consistente con la reorientación estratégica del BNDES, enfocada en fortalecer la calidad técnica de sus financiamientos para el sector público atendiendo los principales desafíos de Brasil. La nueva estrategia 2023-2026 del BNDES tiene la directriz de apoyar proyectos de modernización de la administración pública municipal y estatal, incorporado en el tema Estratégico de Inclusión Social y Productiva, y ampliar las captaciones con organismos internacionales.
- 2.13 **Estrategia del programa.** Esta operación se inserta en un apoyo más general del Banco a la transformación digital de Brasil, que principalmente se ha venido dando a través de operaciones directas del BID con gobiernos estatales. La operación presenta un enfoque complementario, de mayor capilaridad, para poder cerrar brechas de financiamiento con asistencia técnica a estados y municipios para la transformación digital, en línea con la ENGD.
- 2.14 **Alineación estratégica.** La operación es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2), y se alinea estratégicamente al desafío de Productividad e Innovación, por el uso de nuevas tecnologías para mejora de servicios públicos. El programa también se alinea con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, elevando los niveles de eficiencia y efectividad del sector público, y mejorando la transparencia y rendición de cuentas a través de una mayor digitalización y automatización de procesos y servicios; (ii) Género, mejorando las capacidades digitales de las funcionarias públicas y el acceso a las mujeres a los servicios públicos digitales; (iii) Diversidad, mejorando la infraestructura de conectividad para la población digitalmente excluida y la accesibilidad a servicios públicos digitales por parte de las personas con discapacidad; y (iv) Cambio Climático, dado que contribuye a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por la adquisición de equipos de mayor eficiencia energética. Adicionalmente el programa contribuirá con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12), a través del

---

<sup>19</sup> La primera fue el Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente ([5386/OC-BR](#)) aprobado en 2021.

indicador de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. También se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en su componente de gestión y financiamiento del sector público. La operación también está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID<sup>20</sup> con Brasil para 2019-2022 ([GN-2973-2](#)) a través de sus objetivos estratégicos: “usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, *accountability* y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas”, y “promover la mejora de la competitividad de la economía”; así como con los objetivos transversales de transformación digital, equidad de género y cambio climático.

- 2.15 **Objetivo de la operación individual.** El objetivo general de la novena operación individual bajo la CCLIP es avanzar en la transformación digital de estados y municipios, ampliando la oferta de servicios digitales, para aumentar la satisfacción y generar ahorros para ciudadanos y empresas en el uso de servicios públicos. El objetivo específico es ampliar la inversión en programas de transformación digital en estados y municipios a través de financiamiento con asistencia técnica. Para lograrlo, el programa se estructura en un componente único.
- 2.16 **Componente único. Apoyo a la inversión en programas de transformación digital en municipios, estados y el distrito federal (US\$180 millones).** Financiará una línea de crédito de largo plazo al BNDES para financiar proyectos de transformación digital de gobiernos municipales y estatales en Brasil. Las inversiones estarán orientadas por un Menú de Proyectos elegibles, organizado en ejes estratégicos que incluirán: (i) gobernanza para la transformación digital; (ii) desburocratización y mejora regulatoria; (iii) conectividad e inclusión digital<sup>21</sup>; (iv) mejora de atención al ciudadano y digitalización de servicios públicos con perspectiva de género; (v) ciberseguridad, infraestructura digital, identidad digital e interoperabilidad; (vi) transformación digital de la gestión interna; (vii) transformación digital de áreas misionales; (viii) talento digital con perspectiva de género y gestión del cambio; y (ix) fomento de la economía digital.
- 2.17 **Criterios de elegibilidad y gastos elegibles.** Los criterios de elegibilidad para que los estados y municipios accedan a los subpréstamos serán establecidos en el Reglamento de Crédito y descritos de forma general en el documento de proyecto, e incluirán consideraciones relacionadas a salvaguardias ambientales, calificación de riesgo de créditos de los estados y municipios, monto entre US\$2 y US\$30 millones, población superior a 100.000 habitantes. Los gastos elegibles serán subpréstamos a estados y municipios, los cuales a su vez podrán financiar inversiones elegibles que deberán estar incluidas en el Menú de Proyectos<sup>22</sup>.
- 2.18 **Resultados esperados.** El impacto esperado del programa serán ahorros para los ciudadanos y empresas de los estados y municipios que hayan tenido

---

<sup>20</sup> La validez de esta estrategia fue extendida hasta el 31 de agosto de 2024 en el contexto de transición a una nueva.

<sup>21</sup> Incluyendo población digitalmente excluida como personas con discapacidad, negros y pardos, y población *Quilombola*.

<sup>22</sup> Alineadas con el ENGD. Se espera que los subpréstamos podrán financiar consultorías especializadas, bienes y servicios distintos de consultorías (incluyendo la adquisición de equipamiento, *software* y capacitación) y pequeñas obras (limitadas a remodelaciones de oficinas u otras remodelaciones menores como modernización del cableado para conectividad).

financiamiento del programa. Los resultados esperados son: (i) porcentaje del monto de crédito otorgado por BNDES a estados y municipios para proyectos de transformación digital; y (ii) mejoras en el desempeño en los índices de gobierno digital de los Estados y Municipios con financiamiento del programa. Se acordarán indicadores condicionales por temas específicos (por ejemplo, inclusión digital de mujeres o accesibilidad universal para plataformas de servicios beneficiando a personas con discapacidad) que serán incluidos en caso esas actividades sean seleccionadas en los subpréstamos.

- 2.19 **Beneficiarios.** Los principales beneficiarios directos de este programa serán: (i) los ciudadanos y empresas de los estados y municipios que accedan a financiamiento con asistencia técnica para transformación digital, que se verán beneficiados por una mayor efectividad y eficiencia en los servicios públicos digitales, por programas de inclusión y alfabetización digital y por mejor cobertura y calidad de la conectividad; y (ii) los servidores públicos de estos estados y municipios, que aumentarán sus capacidades digitales, entre otros.
- 2.20 **Instrumento y dimensionamiento de la operación.** El programa se propone como un préstamo global de crédito con un período de desembolso de cuatro años, financiado con un préstamo de inversión del BID por US\$150.000.000 (Capital Ordinario) sumado a una contrapartida local de US\$30.000.000 aportada de recursos propios del BNDES.
- 2.21 **Prestatario, organismo executor, garante y mecanismo de ejecución.** BNDES será el prestatario y el organismo executor del programa. La República Federativa de Brasil será el garante de las obligaciones financieras relativas al préstamo<sup>23</sup>. La estrategia y experiencia del BNDES (¶2.11, ¶2.12) están totalmente alineadas con los objetivos del programa. La Gerencia de Captación del BNDES será responsable por coordinar el proceso de aprobación con el BID, así como por la ejecución y el monitoreo del programa con apoyo de la Gerencia de Gestión Pública. BNDES ejecutará el programa sobre la base de su estructura orgánica actual y tendrá encomendadas las tareas de supervisar el uso adecuado de los recursos financieros del programa y de proporcionar los recursos humanos y técnicos necesarios oportunamente para ejecutarlo.
- 2.22 **Cooperaciones Técnicas (CT) vinculadas.** La operación se vincula con: (i) una CT de apoyo operativo en ejecución, por US\$400.000<sup>24</sup> cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales de Brasil para el diseño y la implementación efectiva de programas de Gobierno Digital, incluyendo asistencia técnica para el diseño de proyectos y actividades bajo la CCLIP *Brasil Mais Digital* en el sector gobierno digital; y (ii) una CT de apoyo operativo en preparación, por US\$200.000, para apoyar el diseño e implementación de los subpréstamos del programa.

---

<sup>23</sup> Ver [Resolución N° 36, del 6 de septiembre de 2023](#) de la Comisión de Financiamientos Externos (COFIEX) autorizando la preparación de la operación.

<sup>24</sup> [ATN/OC-19954-BR](#).



### III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Experiencia del Banco.** Este programa aprovechará la experiencia del Banco con proyectos de transformación digital del sector público incluyendo los programas de: Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital de Uruguay ([4867/OC-UR](#)); Panamá en Línea ([3683/OC-PN](#)), en Panamá; y Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Soporte para la Provisión de los Servicios a los Ciudadanos y las Empresas a Nivel Nacional ([4399/OC-PE](#)) en Perú, y los proyectos con estados bajo la CCLIP Brasil Mais Digital (¶2.1), entre otros. Además, tomará como referencia la experiencia del Banco en la estructuración e implementación del Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente ([5386/OC-BR](#)), en el cual el BNDES también es el organismo ejecutor. También incorporará las lecciones aprendidas del Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños - PNAFM ([1194/OC-BR](#)), que incluyó inversiones en modernización fiscal en los municipios brasileños, así como de la asistencia técnica en curso para transformación digital de los municipios en alianza con los estados de Goiás, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul ([ATN/JF-19907-BR](#)). El Banco también cuenta con un importante trabajo analítico en gobierno digital<sup>25</sup>.
- 3.2 **Complementariedad con operaciones del BID.** El programa buscará sinergias con otros programas de gobierno digital que apoyan a gobiernos estatales bajo la CCLIP Brasil Más Digital ([BR-O0010](#)), especialmente Ceará Más Digital ([5516/OC-BR](#)), Alagoas Más Digital ([5575/OC-BR](#)), São Paulo Más Digital ([5579/OC-BR](#)), y Bahía Más Digital (en preparación), entre otros.
- 3.3 **Avances y experiencia del Banco con BNDES en gobierno digital.** Desde 2020, el Banco viene desarrollando un diálogo estratégico con el BNDES para fortalecer sus roles y calidad de las inversiones en transformación digital a nivel subnacional en Brasil. En enero de 2022 fue firmado un Memorandum de Entendimiento (MoU) tripartito entre el BNDES, BID y el Gobierno Federal (a través de Secretaría de Gobierno Digital, actualmente bajo el Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios), estableciendo posibilidades de cooperación entre las instituciones. En este marco: (i) se desarrolló una plataforma de autodiagnóstico y estructuración de planes de inversión en gobierno digital para municipios, lanzada en julio de 2022 y que contaba hasta diciembre de 2023 con 786 municipios registrados<sup>26</sup>; (ii) se realizaron diagnósticos a 74 municipios en esta misma plataforma; (iii) se prestó asesoría técnica a más de 20 municipios para elaboración de su cartera de proyectos; y (iv) se está implementando un piloto de formación de cartera con dos municipios y un estado en coordinación con el gobierno federal<sup>27</sup>.
- 3.4 **Valor agregado del Banco.** El Banco es un socio estratégico de Brasil en transformación digital, y en especial en la articulación de políticas públicas con los Estados, tanto a través de los proyectos de la CCLIP Brasil Más Digital (¶2.1) – para la cual se ha constituido una red de ejecutores que promueve el intercambio de

<sup>25</sup> Por ejemplo, [El Fin del Trámite Eterno \(2018\)](#), [Ciberseguridad \(2016 y 2020\)](#), [Simplificando Vidas \(2016 y 2020\)](#), y [Transformación Digital y Empleo Público: El Futuro del Trabajo del Gobierno \(2021\)](#), entre otros.

<sup>26</sup> [Plataforma Rede Gov.br](#). Financiada mediante la cooperación técnica [ATN/OC-18697-BR](#).

<sup>27</sup> La asesoría técnica y los pilotos están siendo financiados mediante las cooperaciones técnicas: [ATN/OC-19954-BR](#) y [ATN/JF-19907-BR](#) con apoyo del *Japan Special Fund*.

buenas prácticas – como del diálogo y asistencia técnica al Grupo de Transformación Digital de los Estados (GTD.GOV) desde su creación en 2019 y a los municipios (¶3.3). En esta línea, la presente operación aprovechará la experiencia acumulada del Banco para acompañar a estados y municipios en la preparación de los subpréstamos con BNDES y en la implementación y evaluación de efectividad de los mismos.

- 3.5 **Lecciones aprendidas.** Se espera incluir estas lecciones en la estructuración e implementación de los subpréstamos: (i) la importancia de articular políticas de transformación digital entre niveles de gobierno, (ii) asegurar un enfoque omnicanal de mejora de servicios para alcanzar a toda la población incluyendo servicios digitales y presenciales, y (iii) apoyar actividades de gestión del cambio por las dificultades para introducir procesos de transformación digital y modernización. Específicamente, también incorpora las lecciones aprendidas con el Programa Federativo para Seguridad Pública Inteligente ([5386/OC-BR](#)) con el BNDES, incluyendo: (i) el apoyo técnico especializado del Banco a través de cooperación técnica para la estructuración y ejecución de los subpréstamos; y (ii) la posibilidad de trabajar en red de prestatarios para generar economías de escala y compartir lecciones aprendidas.

#### IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 **Clasificación ambiental.** De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23), el impacto de la operación se clasifica como FI, y el nivel de riesgo como moderado. No se prevén efectos negativos ambientales y sociales. Los estados y municipios subprestarios podrán financiar con recursos de los respectivos subpréstamos actividades menores de remodelación o adecuación de espacios, así como de modernización de cableado para conectividad.
- 4.2 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario correspondientes a desembolsos de los recursos del préstamo a estados y municipios subprestarios antes de la fecha de aprobación del préstamo hasta 20% del monto propuesto del préstamo (US\$30.000.000), y reconocer con cargo al aporte local, hasta 20% del monto estimado del aporte local (US\$6.000.000), gastos elegibles efectuados por el BNDES correspondientes a desembolsos a estados y municipios subprestarios, antes de la fecha de aprobación del préstamo por el Directorio Ejecutivo, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación de este Perfil del Proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

#### V. OTROS TEMAS

- 5.1 **Riesgos.** Los principales riesgos son de: (i) diseño técnico, alto, si las entidades gubernamentales tienen baja capacidad para gestionar proyectos de transformación digital, podrían surgir dificultades en la estructuración e implementación de los proyectos, lo que impactaría negativamente en los objetivos del programa, que se

mitigará a través de una cooperación técnica de apoyo operativo que prestará asistencia técnica; (ii) entorno institucional, medio-alto, si la demanda de estados y municipios por subpréstamos disponibles de la fuente de recursos PRODIGITAL es insuficiente, se podrían generar retrasos en la ejecución, para lo que se cuenta con una estrategia de generación de demanda y de estandarización del proceso de estructuración de los subpréstamos realizada por el equipo del Banco y apoyada con recursos de cooperación técnica; y (iii) entorno político, medio-alto, que debido a posibles cambios de autoridades políticas durante la implementación de los subpréstamos, podría haber un cambio en las prioridades, lo que podría provocar retrasos de ejecución, que se tomará en cuenta en el marco de la estrategia de generación de demanda.

- 5.2 **Sostenibilidad.** El programa maximizará la sostenibilidad de sus inversiones tecnológicas a través de una estrategia de sostenibilidad de inversiones digitales que considerará, entre otros: compras escalonadas, que extenderán la contratación del mantenimiento de equipos y soluciones; el uso de servicios en la nube, que evita la obsolescencia de equipos para almacenamiento; y la priorización de soluciones existentes del gobierno federal, de los estados, y de *software* libre, que permitirán una mayor apropiación y ajustes a futuro. Cada uno de los subpréstamos incluirá un análisis de la sostenibilidad de las inversiones a ser financiadas, como parte del proceso de evaluación realizado por BNDES.
- 5.3 **Coordinación estratégica.** SEAID, como Órgano de Enlace de la CCLIP, mantendrá un monitoreo regular del programa, como parte de las revisiones periódicas de cartera del Banco, así como en los procesos de coordinación ya existentes entre SEAID y BNDES para supervisar el conjunto significativo de préstamos que BNDES mantiene con múltiples organismos internacionales.

## VI. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 6.1 En el marco de la CCLIP *Brasil Mais Digital* (BR-O0010), esta operación individual cumple con todos los criterios de elegibilidad previstos en la Política del Banco aplicable a CCLIP (GN-2246-13) y respectivas Guías Operativas (OP-1622-3). En cuanto a la CCLIP: (i) sus objetivos figuran entre las prioridades definidas en la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (GN-2973-2) (¶2.14); y (ii) la entidad de enlace, SEAID, tiene facultad para coordinar y dar seguimiento al programa operativo general de todos los sectores incluidos en la CCLIP. Además, para la presente operación individual: (i) está en preparación una actualización completa de la evaluación de la capacidad institucional de BNDES realizada para un programa en preparación (BR-L1625), vía la Plataforma de Análisis de la Capacidad Institucional (PACI), que podrá identificar áreas potenciales que requieran ser fortalecidas para la adecuada implementación del programa; (ii) los objetivos de esta operación contribuyen al logro de los objetivos multisectoriales de la CCLIP, pues contribuye a mejorar los servicios públicos a través de la implementación de nuevas tecnologías (¶2.15); (iii) la operación está contemplada en el sector de gobierno digital bajo la CCLIP dado que promueve la transformación digital del sector público (¶2.15); y (iv) la propuesta de préstamo incluirá las acciones que deban emprenderse en las esferas de mejora eventualmente identificadas en la evaluación de la capacidad institucional.

## **VII. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 7.1 Se prevé la distribución del POD al QRR el 03 de abril de 2024, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo al OPC el 20 de mayo de 2024 y la aprobación de la operación el 11 de septiembre de 2024. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$33.828 (para misiones). El tiempo de personal requerido para la preparación será de 1,05 FTE.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).

## Operation Information

Operation Name	
PRODIGITAL - FEDERATIVE PROGRAM FOR GOVERNMENT AND DIGITAL INFRASTRUCTURE	
Operation Number	BR-L1627

## Operation Details

Organizational Unit	IDB Sector/Subsector
IFD/ICS	E-GOVERNMENT
Type of Operation & Modality	Original IDB Amount
LON / GCR	\$150,000,000.00
Executing Agency	Borrower
BR-BNDES	REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESG Primary Team Member	Team Leader
Robert Peter Langstroth	Mariano Lafuente
Toolkit Completion Date	Author
29/11/2023	Langstroth, Robert Peter
Applicable ESPs with requirements	
ESPS 1; ESPS 2; ESPS 10	

## Operation E&S Classification Summary

Environmental and Social Impact Categorization (ESIC)	FI
Disaster and Climate Change Risk Classification (DCCRC)	Moderate
Environmental and Social Risk Rating (ESRR)	Moderate

## Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

The FI will support sectors with moderate level of direct impacts expected (e.g. housing sector).

The FI will support sectors with moderate level of indirect/cumulative impacts expected (e.g. housing sector).

The FI activities eligible for financing will be associated with moderate level of direct impacts (e.g. moderate health and safety risks).

The FI activities eligible for financing will be associated with moderate level of indirect/cumulative impacts (e.g. moderate health and safety risks).

The Borrower/Executing Agency has moderate organizational capacity and competency for E&S management and potential existing E&S management systems.

The FI will have exclusion criteria for the sub-projects and the sub-projects will have moderate direct impacts.

The FI will have exclusion criteria for the sub-projects and the sub-projects will have moderate indirect/cumulative impacts.

The average amount for sub-project/sub-loans will be more than \$500,000.

There are no contextual risks associated with the sub-projects under the FI (e.g. political instability, oppression of communities, armed forces in the project area).

Moderate natural hazards, such as earthquakes, droughts, landslides, floods, wildfires, or others, including those caused or exacerbated by climate change, are likely to occur in the sub-projects area, and/or these may impact the sub-project, and/or the sub-project may exacerbate the risk from natural hazards to human life, property, and/or the environment.

The FI portfolio or sub-projects has the potential to have minor impacts or risks on human health and the environment, have GHG emissions, generate waste and/or use pesticides.

The FI portfolio or sub-projects has the potential to have minor impacts or risks on health and safety of the project-affected people. Impacts on the sub-projects themselves from natural hazards and climate change and/or risks associated with human rights.

The FI portfolio or sub-projects has the potential to minorly negatively impact people due to land acquisition.

The FI portfolio or sub-projects has the potential to have minor impacts or risks on biodiversity and ecosystem services and/or introduce (intentionally or accidentally) alien, or non-native, species of flora and fauna.

The FI portfolio or sub-projects will not impact Indigenous Peoples.

The FI portfolio or sub-projects has the potential to have minor impacts or risks on cultural heritage.

The FI portfolio or sub-projects will not negatively affect people due to their gender, sexual orientation or gender identity.

#### ESPS 1 - Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts

The Executing Agency will prepare and maintain an Environmental and Social Management System (ESMS) for the operation as defined under ESPS 1.

#### ESPS 2 - Labor and Working Conditions

The FI portfolio or sub-projects has the potential to have minor impacts or risks associated with child labor



or forced labor in the workforce.

ESPS 10 - Stakeholder Engagement and Information Disclosure

The Borrower will prepare a stakeholder engagement framework/plan for the lifetime of the program.





# ESRR Report

## Operation Information

Operation		
BR-L1627 PRODIGITAL - FEDERATIVE PROGRAM FOR GOVERNMENT AND DIGITAL INFRASTRUCTURE		
Environmental and Social Impact Category	ESRR	
FI	Moderate	
Country	Executing Agency	
Brazil	BR-BNDES	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
IFD/ICS	E-GOVERNMENT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
MARIANO LAFUENTE	ROBERT PETER LANGSTROTH	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
LON	\$150,000,000.00	
Assessment Date	Author	
2023-11-29	Langstroth, Robert Peter	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM	2024-01-22	
QRR	2024-04-02	
Board Approval	No Date	
Current Last Disbursement Expiration	No Date	
Safeguard Performance Rating		
Rationale		

## Risk Assessment

Cause	Value
Largely related to direct impacts of project footprint, and inherent sector risk including contribution to cumulative risks	Moderate
Comments: The FI will support sectors with moderate level of direct impacts expected (e.g. telecommunications sector). The FI activities eligible for financing will be associated with moderate level of direct impacts (e.g. moderate health and safety risks). The FI will have exclusion criteria for the sub-projects and the sub-projects will have low to moderate direct impacts.	
Contribution	Value
Largely related to indirect and induced impacts, third party actions, associated facilities, supply chain aspects, and indirect contribution to cumulative impacts	Moderate
Comments: The FI will support sectors with moderate level of indirect/cumulative impacts expected (e.g. telecommunications sector). The FI activities eligible for financing will be associated with moderate level of indirect/cumulative impacts (e.g. moderate health and safety risks). The FI will have exclusion criteria for the sub-projects and the sub-projects will have low to moderate indirect/cumulative impacts.	
Context	Value
Largely related to influence and impacts from external operating environment on project setting, including legal framework and practice, vulnerability risk, political and social conflict, cultural context, legacy issues, etc	Moderate
Comments: Moderate natural hazards, such as earthquakes, droughts, landslides, floods, wildfires, or others, including those caused or exacerbated by climate change, are likely to occur in the sub-projects area, and/or these may impact the sub-project,.	
Performance	Value
Directly related to borrower capacity and organizations, commitments, resources and overall performance during project	Low
Comments: The Borrower/Executing Agency has good organizational capacity and competency for E&S management and potential existing E&S management systems.	
Overall Environmental and Social Risk Rating	Value
Please indicate the overall ESRR of the project according to your professional judgement at this point in time	Moderate
Comments: Due to risk factors cause, contribution, and context, the overall rating is moderate	

## **ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 1.1 **El objetivo general del programa** es avanzar en la transformación digital de estados y municipios, aumentar la satisfacción y generar ahorros para ciudadanos y empresas en el uso de servicios públicos. El objetivo específico es ampliar la inversión en programas de transformación digital en estados y municipios.
- 1.2 De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23), el impacto de la operación se clasifica como FI, y el nivel de riesgo como moderado. No se prevén efectos negativos ambientales y sociales. El programa podrá financiar actividades menores de remodelación o adecuación de espacios, así como de modernización de cableado para conectividad. El proyecto cumplirá con las normas de desempeño del MPAS y velará porque las actividades se produzcan de forma sostenible en términos de uso de recursos, entorno laboral y relaciones comunitarias, y se definan los mecanismos de información y participación de las partes interesadas.

### Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto<sup>1</sup>

Tipo de Referencia	Tema	Descripción	Año	Enlaces electrónicos
Publicación	Índice de desempeño global en Gobierno Digital	<i>United Nations (2022). E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government</i>	2022	<a href="#">Link</a>
Publicación	Índice de desempeño global en Gobierno Digital	<i>Banco Mundial (2022). GovTech Maturity Index Update</i>	2022	<a href="#">Link</a>
Publicación	Gobierno Digital en Estados y Municipios de Brasil	<i>Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação – CETIC (2020). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2019</i>	2020	<a href="#">Link</a>
Publicación	Índice de desempeño en Gobierno Digital para Estados de Brasil	ABEP-TIC (2023). Índice de Oferta de Servicios Digitales de los Gobiernos Estaduales de Brasil.	2023	<a href="#">Link</a>
Publicación	Diagnóstico de Gobierno Digital en Estados de Brasil	BID (2021). Transformación Digital de los Gobiernos Brasileños: Tendencias en la transformación digital en los gobiernos estaduales y el Distrito Federal.	2021	<a href="#">Link</a>
Estudio	Índice de desempeño en Gobierno Digital para Municipios de Brasil	BID (2023). Análisis de diagnósticos de 38 municipios con más de 100.000 habitantes en la <a href="#">Plataforma Rede Gov.Br</a> (sobre un universo total de 316).	2023	<a href="#">Link</a>
Publicación	Eficiencia del Gobierno Digital	Pizzolato B. y R. Veniggio, (2022). Beneficios económicos de la transformación digital: El caso de la Ciudad de São Paulo, Banco Interamericano de Desarrollo.	2022	<a href="#">Link</a>
Publicación	Eficiencia del Gobierno Digital	BID (2018). El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos, Burocracia y Gobierno Digital.	2018	<a href="#">Link</a>

<sup>1</sup> Se listan por orden de aparición en el perfil de proyecto.

Tipo de Referencia	Tema	Descripción	Año	Enlaces electrónicos
Publicación	Satisfacción con servicios públicos transaccionales en Estados de Brasil	BID (2021). Simplificando Vidas: Qualidade e Satisfação com os Serviços Públicos. Estados do Brasil 2018.	2021	<a href="#">Link</a>
Publicación	Satisfacción con servicios públicos transaccionales en América Latina	BID (2020). Simplificando Vidas: Gestión de la Calidad y Satisfacción con los Servicios Públicos 2018	2020	<a href="#">Link</a>
Publicación	Satisfacción con servicios públicos transaccionales en América Latina	BID (2016). Simplificando Vidas: Calidad y Satisfacción con los Servicios Públicos.	2016	<a href="#">Link</a>
Publicación	Satisfacción con servicios públicos digitales en Brasil (tres niveles de gobierno)	BID (2021). Transformación Digital de los Gobiernos Brasileños: Satisfacción de los Ciudadanos con los Servicios Digitales.	2021	<a href="#">Link</a>
Publicación	Satisfacción con servicios públicos digitales en Brasil (Estados y Distrito Federal)	BID (2021). Transformación Digital de los Gobiernos Brasileños: Satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos digitales en los Estados y el Distrito Federal.	2021	<a href="#">Link</a>
Publicación	Ciberseguridad	BID (2020). Informe de Ciberseguridad: Riesgos, Avances y el Camino a Seguir en América Latina y el Caribe	2020	<a href="#">Link</a>
Publicación	Ciberseguridad	BID (2016). Ciberseguridad: ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?	2016	<a href="#">Link</a>
Publicación	Transformación Digital y Gestión Pública	BID (2021). Transformación Digital y Empleo Público: El Futuro del Trabajo del Gobierno.	2021	<a href="#">Link</a>

# CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).