

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

PROGRAMA DE MEJORA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA PRIMERA INFANCIA

(BR-L1543)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Ian Mac Arthur (SPH/CBR), Jefe de equipo; Caridad Araújo (SCL/GDI); Norbert Schady (SCL/SCL); Marta Rubio y Julieth Parra (SCL/SPH); Catherine Moura (SPH/CBR); Mariano Bosch (SCL/LMK); Krysia Avila (LEG/SGO); David Salazar y Carlos Carpizo (FMP/CBR); Yuka Maekawa (CBR/CBR); y Martha Guerra (SCL/SPH)

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

PERFIL DE PROYECTO

BRASIL

I. DATOS BÁSICOS

| | | | |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| Nombre del Proyecto: | Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Programa de Modernización del Gasto Social en Brasil y Primera Operación Individual para la Mejora de las Políticas Públicas para la Primera Infancia – <i>Criança Feliz</i> | | |
| Número de Proyecto: | CCLIP, BR-O0009; Primera Operación, BR-L1543 | | |
| Equipo de Proyecto: | Ian Mac Arthur (SPH/CBR), Jefe de equipo; Caridad Araújo (SCL/GDI); Norbert Schady (SCL/SCL); Marta Rubio y Julieth Parra (SCL/SPH); Catherine Moura (SPH/CBR); Mariano Bosch (SCL/LMK); Krysia Avila (LEG/SGO); David Salazar y Carlos Carpizo (FMP/CBR); Yuka Maekawa (CBR/CBR); y Martha Guerra (SCL/SPH) | | |
| Prestatario: | República Federativa del Brasil | | |
| Organismo Ejecutor: | República Federativa del Brasil, por intermedio del Ministerio de la Ciudadanía (MC) | | |
| Plan Financiero: | | CCLIP | 1ª Operación |
| | BID (OC): | US\$1.500 millones | US\$42 millones |
| | Local: | US\$0 millones | US\$0 millones |
| | Total: | US\$1.500 millones | US\$42 millones |
| Salvaguardias: | Políticas activadas: | B.01 (OP-102) B.02, B.03, B.07 | |
| | Clasificación: | C | |

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. La CCLIP Prosocial

- 2.1 Durante las últimas dos décadas, gracias a la expansión del gasto social Brasil ha experimentado una mejora los indicadores sociales a lo largo del ciclo de vida de los ciudadanos. El gasto social total aumentó un 143% en términos reales, entre 2000 y 2015. Durante este período Brasil expandió la cobertura en educación infantil temprana de 3,5 millones de niños y en Preescolar (4-5 años) a 5 millones. Además, a partir de 2016 se crea el *Programa Criança Feliz* (PCF), que ha ampliado rápidamente la cobertura de los servicios de visitas domiciliarias para la promoción del desarrollo infantil. La cobertura en la educación primaria es universal y ha aumentado en todos los demás niveles educativos; las tasas de graduación y el aprendizaje de los estudiantes han mejorado modestamente; y la desigualdad en el gasto público por estudiante se ha reducido considerablemente. En el ámbito del sector salud, la tasa de mortalidad infantil disminuyó un 60% y la tasa de mortalidad materna disminuyó un 50%, cuando el país creó el Sistema Unificado de Salud (SUS). Por ley, la cobertura de salud pública es universal y la atención primaria, que es clave para los resultados de salud y la eficiencia del gasto, cubre el 60% de la población. Entre 2006 y 2016, en el mercado laboral se crearon cerca de 11 millones de puestos de trabajo formales, lo que también contribuyó al aumento de las cotizaciones a la seguridad social, una tendencia que se ha estancado desde entonces. La combinación de pensiones contributivas y no contributivas en Brasil

ha conseguido tener una cobertura semi universal de su sistema pensional. En 2018 el 89% de personas de 65 años y más están recibiendo una pensión.

- 2.2 Sin embargo, la eficiencia en la administración del gasto social en Brasil presenta grandes desafíos para: (i) asegurar la provisión de servicios sociales fundamentales de alta calidad; (ii) conseguir una trayectoria de gasto que asegure sostenibilidad fiscal del país; y (iii) contribuir a un modelo de crecimiento equilibrado. A nivel agregado en una estimación moderada de las ineficiencias en adquisiciones, en el gasto en nómina salarial y en transferencias focalizadas, el monto promedio total del malgasto en la región asciende a cerca del 3,9% del PIB [1]. Esta estimación agregada tiene su correlato a nivel sectorial. En todos los ámbitos del gasto social Brasil exhiben resultados que están por debajo en lo esperado dados los niveles de gasto.
- 2.3 Por ejemplo, el caso de la educación infantil, aunque el PCF ha logrado expandir su cobertura rápidamente, enfrenta desafíos para consolidar su calidad. Según los datos administrativos del propio programa, aunque la metodología contempla la realización de 4 visitas domiciliarias por familia por mes, en la práctica se están entregando apenas 2,7 visitas, en promedio. De manera similar, la brecha de acceso a los “creches” para niños de 0-3 años aumentó entre los hogares quintil más pobre y el más rico entre 2009 y 2015.
- 2.4 En educación básica, el 70% de los estudiantes brasileños no alcanzaron el nivel mínimo de aprendizaje en matemáticas en la prueba PISA 2015, un porcentaje mayor que el observado en Chile (50%), Uruguay (52%), México (57%), Colombia (66%) y Perú (66%). En sector salud a pesar de una cobertura universal, el 43,4% de los adultos en Brasil reportan esperar más de ocho semanas para una consulta especializada, en comparación con un promedio del 27,2% en seis países de la región. Este tipo de retraso da lugar a la detección tardía de enfermedades, exacerbaciones y hospitalizaciones innecesarias, y por lo tanto aumenta los costos. Por otro lado, los servicios hospitalarios siguen representando la mitad del gasto público en salud, en comparación con un promedio del 40% entre los países de la OCDE.
- 2.5 En el sector de empleo, los servicios de intermediación de empleo carecen de información sobre la oferta y la demanda en el mercado laboral, incluidas las brechas de habilidades, particularmente a nivel estatal y municipal. No existe un sistema de información del mercado laboral que consolide los diferentes fragmentos de información de los distintos agentes (por ejemplo, Educación, Trabajo, Seguridad Social, Finanzas, SINE, IBGE, Portales de Empleo y universidades) de manera coordinada y eso generaría información relevante y actualizada al nivel de desagregación geográfica requerida.
- 2.6 Además, la trayectoria del gasto social, especialmente en pensiones, representa una amenaza para la sostenibilidad fiscal y macroeconómica de Brasil y puede sesgar el gasto social dramáticamente hacia la generación de mayor edad (pensiones y salud) limitando las inversiones en las nuevas generaciones (desarrollo infantil temprano, educación y empleo). El gasto total en educación es del 6% del PIB y de salud (gasto público y privado) es del 9,2 por ciento del PIB, ambos por encima de la media de la OCDE, del 5,5 por ciento y del 8,9 por ciento del PIB, respectivamente. Sin embargo, la situación más problemática se

encuentra en el sistema de pensiones. Para el período 1991-2015, el gasto público total creció 8,7 puntos porcentuales del PIB; el aumento del gasto en pensiones representa el 65% (5,6 puntos del PIB) del aumento del gasto total. Hoy en día, el sistema de pensiones genera un déficit anual en torno al 4% del PIB. Esto es el resultado de la situación fiscal del régimen general (RGPS) pero también de los regímenes especiales de los estados y municipios.

- 2.7 Cumplir con el reto de un gasto social más eficiente, gerencial, técnico y asignativo, y con una senda sostenible con resultados a mediano plazo requiere cambios importantes en el funcionamiento de las instituciones que gestionan ese gasto a nivel federal y subnacional. Desde la mejora de los procesos de gestión, la generación de los datos necesarios para gestionar los servicios sociales hasta el establecimiento de mejores sistemas de gestión e información, el monitoreo y la evaluación, mejores mecanismos de asignación que garanticen el equilibrio entre la calidad de los servicios sociales y la sostenibilidad fiscal del gasto social. A su vez, es necesario en última instancia el fortalecimiento de las capacidades técnicas, físicas y humanas de las instituciones a todos los niveles federativos.
- 2.8 **Objetivo CCLIP.** Para apoyar al gobierno brasileño en este empeño, se propone utilizar una Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés) denominado Programa de Modernización del Gasto Social en Brasil – Prosocial¹. El objetivo general de la CCLIP Prosocial es incrementar la eficiencia en la administración del gasto social en Brasil. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la calidad de los servicios sociales al ciudadano; y (ii) fortalecer las capacidades de gestión operativa y estratégica a nivel sectorial. Este CCLIP contempla intervenciones multisectoriales que abarcan servicios a lo largo del ciclo de vida del ciudadano, comprendiendo acciones en: (i) desarrollo infantil temprano; (ii) educación (primaria y secundaria); (iii) salud; (iv) mercados de trabajo; y (v) sistemas de pensiones.
- 2.9 Este CCLIP propone avanzar en una nueva generación de intervenciones diseñadas a modernizar de manera integral y multisectorial la gestión del gasto social en Brasil. Estas intervenciones requieren acciones coordinadas tanto entre sectores que manejan rubros distintos de gasto social (desarrollo infantil temprano, educación, salud, empleo y pensiones) como entre unidades federales (República de Brasil, estados y municipios) para: (i) aprovechar la reducción de costos de las economías de escala en la implementación de estas intervenciones; (ii) generar una visión consistente entre políticas a nivel federal e implementación a nivel estatal y municipal; y (iii) proveer bienes públicos de calidad en el área social a la ciudadanía de una manera integrada (Ver gráfico 2.1).
- 2.10 Este CCLIP será del tipo multisectorial - modalidad multisectorial II - y tendrá como enlace institucional, para toda la coordinación y monitoreo general del programa, al Ministerio de Economía (ME) por medio de la Secretaría de Evaluación, Planeación, Energías y Lotería (SECAP). Además, dentro de cada modalidad de implementación tal como indicado en el gráfico 2.1, se pueden considerar unidades intermedias de coordinación que reportarán a este enlace institucional. Estas unidades intermedias de coordinación serán específicas a

¹ La solicitud formal del gobierno está en trámite.

cada operación de la línea y serán determinadas según las necesidades técnicas de coordinación. En el caso de una implementación horizontal del CCLIP (multisectorial) dentro de una misma unidad de gobierno (por ejemplo, estado), ejemplos de estas unidades de coordinación intermedia podrían ser casas de gobiernos, secretarías de economía, secretarías de planificación. En el caso de implementación vertical (multinivel), si es necesario coordinar distintos niveles de gobierno el ministerio federal del sector respectivo (por ejemplo, el Ministerio de Salud) sería la entidad apropiada.

Gráfico 2.1 Esquema de Funcionamiento del CCLIP



2.11 Se cumplen los criterios de elegibilidad previstos en la Política CCLIP (GN-2246-13). Esta CCLIP presenta objetivos alineados con las prioridades definidas en la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (GN-2973), en especial con la prioridad de reducir la desigualdad social y la desigualdad de oportunidades, mejorando la eficiencia de las políticas públicas. También apoyará transversalmente, por medio de sus componentes y actividades, los desafíos relacionados con: (i) género y diversidad; (ii) innovación y transformación digital; y (iii) cambio climático y sostenibilidad ambiental. Además, el Ministerio de Economía, por intermedio del SECAP/ME, tiene la autoridad para coordinar y monitorear la operación general de los sectores incluidos en el Prosocial de manera a asegurar el cumplimiento de los objetivos multisectoriales; su estructura operativa y vínculo organizacional con las diferentes agencias gubernamentales garantizarán la calidad de la ejecución y el control de eventuales riesgos identificados en la operación.

2.12 **Componente 1. Integración e interoperabilidad de la data relacionada con los servicios sociales.** El objetivo del componente es mejorar la administración de los servicios de información para la provisión de servicios sociales promoviendo la interoperabilidad entre sectores y el uso de data para la creación de indicadores de eficiencia para el monitoreo y evaluación del gasto social. Una administración eficiente del gasto social necesita de la creación de indicadores básicos de desempeño, así como de una manera ágil de utilizar esos indicadores para la toma de decisiones y dar servicio al ciudadano. Sin embargo, esto rara vez ocurre en Brasil. La falta de información pertinente, en algunos casos, o la incapacidad de integrar y utilizar la información, en otros, impiden un uso eficiente de la gran cantidad de datos generados en los sectores sociales en Brasil. Mejoras en las capacidades tecnológicas, humanas y así como la gobernanza de los sistemas

son condiciones necesarias para el desarrollo de sistemas de información que: (i) den agilidad y calidad del servicio a los ciudadanos y a las empresas; (ii) reduzcan los costos para las entidades y el ciudadano; (iii) reduzcan el fraude y gasto superfluo; (iv) logren mayor transparencia y confiabilidad de los datos e indicadores; y (v) den al ciudadano una visión integral del ciudadano desde varios ejes (salud, educación, protección social).

- 2.13 **Componente 2. Promover la transformación digital en la prestación y gestión de servicios.** Este componente tiene como objetivo mejorar la asignación de recursos a nivel sectorial para aumentar la eficiencia técnica y de asignación tanto dentro como entre sectores. Una vez que se crea la información, la tecnología puede ayudar a mejorar la gestión, racionalizar los servicios y reducir los costos y mejorar la calidad de los servicios prestados y el tránsito hacia modelos de gasto basados en resultados.
- 2.14 **Componente 3. Fortalecer las capacidades de planificación de las instituciones sectoriales para un mejor gasto.** Este componente trata de mejorar la capacidad de las instituciones sectoriales para planificar e implementar mejor el gasto social a mediano plazo. Al final, un cambio duradero en la forma en que se ejecuta el gasto social en Brasil dependerá de las capacidades de las instituciones para planificar una mejor asignación de gastos, así como de los cambios fundamentales en la forma en que se financian los servicios sociales. El objetivo central de este componente es apoyar la creación (o mejora de las capacidades de las instituciones existentes).
- 2.15 **Componente 4. Mejorar la prestación de servicios.** El objetivo consiste en promover nuevas inversiones alineadas con las prioridades de asignación detectadas en los Componentes 1, 2 y 3. Mejorar la eficiencia tanto técnica como atributiva implica la generación de nuevas inversiones, ya sea a partir de inversiones en actividades de alto rendimiento que se subvirtieron debido a una asignación deficiente de recursos o nuevas actividades que se identifican como necesarias para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sociales.
- 2.16 Los beneficiarios del programa serán aquellos ciudadanos que verán incrementada la calidad de los servicios sociales debido a mejoras en la eficiencia del gasto social. Por ejemplo, niños que se benefician del aumento de la calidad de los servicios de primera infancia, educación primaria y secundaria, trabajadores que se benefician de mejores servicios de intermediación, ciudadanos que se beneficiarán de servicios de salud más eficientes entre otros potenciales beneficiarios. La CCLIP será por un monto de hasta US\$1.500 millones con un plazo de 10 años. Se estima que se financiarán alrededor de 12 operaciones de préstamo.

B. Primera operación individual de la CCLIP para la Mejora de las Políticas Públicas para la Primera Infancia – *Criança Feliz*

- 2.17 Invertir en la primera infancia es una estrategia costo-efectiva para mejorar los resultados de desarrollo humano, así como para enfrentar las brechas en habilidades cognitivas y no cognitivas según el estatus socioeconómico. Los niños que en sus primeros años alcanzan niveles superiores de desarrollo cognitivo, de lenguaje, socioemocional y motor demuestran mejor desempeño

- futuro en varias dimensiones [2,3], especialmente en escolaridad e ingresos [4,5]. Extensa evidencia científica indica que la primera infancia es una etapa crítica en la que existe mayor plasticidad y desarrollo cerebral [6] y durante la cual los factores adversos generan mayor daño. La pobreza, la desnutrición crónica, la baja escolarización de la madre y el maltrato físico figuran entre los principales factores de riesgo para que un niño logre su potencial de desarrollo [7]. Es por ello por lo que intervenciones focalizadas en menores de seis años de edad en hogares pobres y que han demostrado ser exitosas en la promoción del desarrollo infantil están siendo adoptadas por los gobiernos de la región para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza y la inequidad.
- 2.18 Durante muchos años se ha acumulado sustancial conocimiento sobre los efectos de los servicios de desarrollo infantil. Los centros de cuidado infantil de alta calidad que atienden a los niños pobres han mostrado resultados de largo plazo en la salud, educación y empleo tanto en pilotos como a mayor escala [8-10]. Asimismo, los programas de trabajo con familias a través de visitas domiciliarias han producido mejoras en cognición y lenguaje en el corto plazo [11-14]; así como los beneficios esperados en la edad adulta, incluyendo mayores ingresos, mejor salud mental y menos conductas violentas [15-17]. Varios estudios documentan la asociación entre estos hallazgos con factores mediadores, tales como las prácticas parentales, las interacciones y el acceso a materiales de juego en el hogar—variables en las cuales también se ha detectado cambios favorables debidos a los programas [18-22].
- 2.19 En las últimas décadas muchos países de renta media y baja han implementado programas de trabajo con familias como estrategia para incidir en el contexto más importante para la crianza de los niños. En América Latina y el Caribe muchos países han tenido experiencias con esta modalidad de servicio y países como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Perú tienen programas a gran escala [23]. Los programas varían en diversos aspectos como sus objetivos específicos, perfil de trabajadores, contenido y metodología de implementación, pero en general han encontrado el desafío común de asegurar la calidad de los servicios cuando se ha optado para ampliar la cobertura.
- 2.20 Desde 1988 cuando la Constitución Federal de Brasil hizo prioritaria la protección de la niñez, el país ha estado a la vanguardia en lo referente a la adopción de políticas dirigidas a las familias que promueven la inversión en el capital humano de sus hijos. En complemento al *Programa Bolsa Familia*² y como segunda generación de iniciativas para combatir la pobreza, a partir de 2016 se viene impulsando el *Programa Criança Feliz* (PCF) que promueve el desarrollo integral de menores de seis años en situación de pobreza extrema y/o discapacidad por medio de visitas domiciliarias en que los educadores orientan a los cuidadores en el hogar con base en la metodología de Cuidados para el Desarrollo Infantil³.

² El *Programa Bolsa Familia* es la iniciativa principal de combate a la pobreza y desigualdad del país, a través de las transferencias monetarias condicionadas. Actualmente *Bolsa Familia* beneficia a 4,86 millones de niños entre 0-6 años y 467.000 gestantes.

³ La metodología fue desarrollada por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de Salud (OMS) y adaptado para la región de América Latina y el Caribe por la Organización Panamericana de Salud (OPS) [24].

- 2.21 En poco más de tres años el PCF ha crecido rápidamente, hasta convertirse en el mayor programa de este tipo en el mundo. Actualmente, casi la mitad de los municipios brasileños (2.689 de 5.570) se han adherido al programa y se realizan alrededor de 700.000 visitas domiciliarias mensuales por parte de casi 3.5 mil supervisores y 19.000 visitadores. La meta del gobierno es llegar a aproximadamente los tres millones de niños de 0-6 años en extrema pobreza en el país en el 2023, del total de 20,7 millones de niños en esta franja etaria.
- 2.22 La estructura institucional del PCF se basa en el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) que involucra a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El MC coordina con otros sectores como salud y educación y define las condiciones para la afiliación de los gobiernos subnacionales al programa, los parámetros de transferencia de recursos, los estándares mínimos de los recursos humanos, (supervisores, multiplicadores y visitadores) y la metodología general y contenido de las visitas. Asimismo, el Ministerio desarrolla materiales y guías y tiene un rol central en la capacitación de los recursos humanos y la supervisión de la ejecución técnica y financiera. Los estados apoyan en las funciones de capacitación y supervisión y los municipios implementan el programa en territorio—esto es, ejecutan las acciones con las familias por medio de visitadores contratados, los cuales son formados y supervisados por los supervisores.
- 2.23 El PCF afronta los problemas habituales de todo programa de trabajo con familias en fase de rápida expansión de cobertura. Estos consisten principalmente en la necesidad de mantener una focalización adecuada a familias pobres tal que se logre un mayor retorno a las inversiones y en ofrecer un servicio de calidad incluso a gran escala. Entre otros, los retos de implementación incluyen: la movilización de los actores locales, garantizar la suficiente intensidad de contacto con las familias, desarrollar metodologías y contenidos adecuados a la diversidad territorial pero suficientemente homogéneos como para mantener unos mínimos de calidad a nivel nacional y la suficiente fidelidad a la intervención original, garantizar capacitación de todo el recurso humano (supervisores, multiplicadores y visitadores) en aquellos contenidos imprescindibles para la prestación del servicio, mantener su motivación, asegurar su retención para no perder la inversión en capacitación y construir e implementar una estrategia de acompañamiento continuo del personal en campo (visitadores) [14].
- 2.24 Además, considerando el contexto federativo y el extenso alcance del PCF en Brasil, cobran particular importancia temas adicionales como la creación de un sistema de información que permita la recolección permanente de datos para el monitoreo y supervisión de las actividades de visitadores y supervisores, así como el seguimiento y evaluación de las atenciones prestadas y sus resultados. Dada su relación estrecha con el SUAS, también es una preocupación del PCF la atención a niños fuera del ámbito familiar, así como aquellos con discapacidad y beneficiarios de la protección social básica⁴. El Banco apoyará al Ministerio de la Ciudadanía para enfrentar los principales desafíos de PCF a través de un

⁴ La protección básica del SUAS está destinada a las personas que se encuentra en una situación de vulnerabilidad social derivada de la pobreza/privación, debilitamiento de los vínculos afectivos, o discriminación. Estas personas pueden beneficiarse del Programa de Atendimento Integral a la Família, el *Programa Bolsa Família*, y el Beneficio de Prestación Continuada.

proyecto de inversión específica que consta como la primera operación individual de la CCLIP Prosocial.

- 2.25 **Objetivo.** El objetivo general del proyecto⁵ será contribuir a mejorar el desarrollo infantil de la población beneficiaria de una manera más eficiente. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la calidad de los servicios de desarrollo infantil del PCF; y (ii) fortalecer la gestión del PCF. Los principales beneficiarios de este proyecto serán los niños pobres de 0 a 6 años, las gestantes y las familias que participan en el PCF. La operación cuenta con los siguientes componentes:
- 2.26 **Componente 1. Mejoramiento de la calidad de los servicios de desarrollo infantil del PCF (BID US\$20,0 millones).** Tiene como objetivo apoyar a acciones prioritarias para incrementar la calidad de la visita domiciliar y otros canales de transmisión de conocimiento y prácticas de promoción del desarrollo infantil a los cuidadores de los niños en el hogar. Se propone financiar las siguientes actividades, entre otras: (i) desarrollo, pilotaje e implementación de contenidos pedagógicos y de juego (actividades y materiales concretos) para los visitadores y modalidades de intervención diferenciadas (frecuencia de visitas, sesiones individuales/grupales, etc.) en base a las características del niño (grupo de edad, residencia—urbano, rural, comunidades tradicionales, etc.); (ii) prueba piloto que vincule las transferencias monetarias condicionadas del *Programa Bolsa Familia* con las actividades del PCF; (iii) diseño, producción y aplicación de materiales y guías específicos para los supervisores y multiplicadores; (iv) definición, pilotaje y adopción de protocolos de detección de riesgos y referenciación a los servicios del SUAS y otros sectores; (v) elaboración y utilización de currículos y esquemas de capacitación inicial y continua para el desarrollo de competencias de los recursos humanos del PCF, incluyendo la modalidad de educación a distancia; y (vi) preparación e instalación de un sistema de incentivos a los municipios y profesionales, vinculado a índices de la calidad de su trabajo. Se incorporarán aspectos de género y diversidad en los contenidos a ser utilizados con los beneficiarios y las capacitaciones con los trabajadores del PCF.
- 2.27 **Componente 2. Fortalecimiento de la gestión del PCF (BID US\$17,0 millones).** El objetivo es lograr mayor calidad y eficiencia en la gestión del PCF en un contexto multisectorial y federativo. De manera preliminar, se prevé que el componente apoye, entre otras actividades, las siguientes: (i) estudios sobre las características de los beneficiarios y los procesos de focalización y selección de éstos, con el propósito de asegurar la priorización de los niños con los menores niveles de desarrollo infantil y maximizar los retornos; (ii) análisis de responsabilidades y distribución de tiempo de los recursos humanos y ajuste de ratios de visitadores a familias, de multiplicadores a supervisores y de supervisores a visitadores; (iii) contratación de recursos humanos esenciales para garantizar la adecuada supervisión técnica de los visitadores; (iv) construcción de nuevas estrategias y formas de comunicación desde el nivel federal con los gobiernos subnacionales y con los equipos técnicos a nivel municipal; y (v) conceptualización, desarrollo e instalación de un sistema de información que permita recolectar datos sobre los beneficiarios y las visitas,

⁵ La Resolución No. 02/138 de la Comisión de Financiamientos Externos (COFIEEX) autorizó la preparación de la primera operación individual de la CCLIP.

incluyendo su calidad, de forma móvil. Este componente permitirá al PCF realizar una mejor asignación de recursos a nivel interno para obtener un mayor retorno al gasto, así como un mayor monitoreo y seguimiento de dicho gasto.

- 2.28 **Componente 3. Administración, evaluación e institucionalidad del PCF (BID US\$5,0 millones).** Las acciones de este componente abarcan la ejecución y gestión del proyecto, el seguimiento de actividades y la medición de sus resultados. Los recursos financiarán servicios de administración del proyecto, auditoría, y evaluación de la implementación y del impacto de los varios esquemas piloto en los anteriores componentes. También se apoyarán asesorías para adecuar la normatividad del PCF y establecer un proyecto de ley que consolide su situación institucional.
- 2.29 **Alineación estratégica.** El proyecto y la CCLIP son consistentes con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinean con los desafíos de desarrollo de inclusión social e igualdad y de productividad e innovación de manera directa por permitir que los beneficiarios obtengan mejores resultados educativos e ingresos futuros. El proyecto también se alinea con las áreas transversales de igualdad de género y diversidad e instituciones y Estado de derecho por priorizar a gestantes y madres como cuidadores, focalizar a los pobres, entre los cuales las poblaciones afrodescendientes e indígenas son sobrerrepresentadas, y promover el fortalecimiento institucional y el gasto social más eficiente. Adicionalmente, el proyecto contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) (CRF) mediante un incremento de beneficiarios de programas destinados a combatir a la pobreza. El proyecto y la CCLIP están alineadas al objetivo de la estrategia de país relacionado con el mejoramiento de la gestión, y la calidad del gasto y la infraestructura en los sectores de educación y salud.
- 2.30 Se espera que los resultados generales del proyecto sean alineados con aquellos observados en otros programas de desarrollo infantil, que han permitido evitar futuros costos en servicios públicos como salud, educación y justicia, por ejemplo, debido a que los beneficiarios pueden tener mejor salud, mejor estado de preparación para la escuela y menores tasas de repitencia, y un menor involucramiento en actividades criminales y violencia en la adolescencia y en la vida adulta. En el mediano y largo plazo, se espera que esta operación fortalezca la experiencia operativa en Brasil y en el resto de la región sobre programas de desarrollo infantil costo-efectivos. Los beneficiarios directos del proyecto serán las aproximadamente 700 mil personas inscritas que recibirán visitas domiciliarias de mejor calidad.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Esquema de ejecución.** El organismo ejecutor será la República Federativa de Brasil, por intermedio del MC. El OE actuará por medio de la Unidad de Implementación de Proyectos (UIP) de su Directoría de Cooperación Técnica. De acuerdo con la Política aplicable a CCLIPs, documento GN-2246-13, para el POD se hará un análisis completo de capacidad institucional vía la Plataforma de Análisis de la Capacidad Institucional (PACI) del Banco, que podrá identificar áreas potenciales que requieran ser fortalecidas para la adecuada

implementación del programa. Además, la operación está contemplada en los sectores y componentes de la CCLIP y su objetivo contribuye al logro de los objetivos multisectoriales de la CCLIP. El plazo de desembolso del proyecto será de cinco años.

- 3.2 **Trabajo sectorial.** En adición a la vasta literatura internacional sobre iniciativas de desarrollo infantil citada en la sección II, existen algunos diagnósticos y estudios cualitativos específicos sobre el PCF que sustentan las actividades de esta operación, a pesar de su existencia relativamente corta. Asimismo, el PCF cuenta con una evaluación de impacto cuya línea de base se acaba de completar. Se prevé realizar trabajos para la preparación del proyecto incluyendo: un estudio comparativo de beneficiarios y no beneficiarios de PCF en muestra representativa; análisis de los roles, perfiles y cargas de trabajo de los trabajadores del PCF; preparación de un guía de facilitación, compendio de actividades de juego; y diseño de protocolos de identificación de riesgos en hogares y procesos de referenciación. El proyecto incorpora acciones en temas relevantes para la generación de conocimiento de interés al Banco y los países de la región que incluyen, entre otros, el pilotaje y evaluación de: (i) paquetes de intervenciones diferenciados por grupos de beneficiarios; (ii) vinculación y coordinación de programas de transferencias monetarias condicionadas con desarrollo infantil; e (iii) incentivos basados en desempeño en programas de desarrollo infantil. Además, en la preparación del proyecto se está considerando las lecciones preliminares aprendidas en la implementación de otras operaciones de desarrollo infantil financiadas por el Banco (por ejemplo, EC-L1235 y AR-L1254).

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 Este proyecto se clasifica como Categoría Ambiental “C” de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703). El proyecto no contempla financiar obras físicas.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El cronograma y los recursos requeridos para la preparación de la operación se detallan en el Anexo V. Se espera presentar la Propuesta de Desarrollo de la Operación al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 15 de junio, que el Comité de Políticas Operativas (OPC) apruebe el Borrador de la Propuesta de Préstamo el 30 de julio y que el Directorio apruebe el programa el 24 de julio de este año. El costo estimado para la preparación asciende a US\$95.485, de los cuales US\$20.092 se destinarán a consultorías de apoyo y US\$75.393 a misiones.

CONFIDENCIAL

¹ 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).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

| | | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Operation | | |
| BR-L1543 Early Childhood Public Policy Improvement Program | | |
| Environmental and Social Impact Category | High Risk Rating | |
| C | | |
| Country | Executing Agency | |
| BRAZIL | BR-MDSCF - MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - BR-MINCIDADANIA - Ministério da Cidadania | |
| Organizational Unit | IDB Sector/Subsector | |
| Social Protection & Health | EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT | |
| Team Leader | ESG Primary Team Member | |
| IAN WILLIAM MAC ARTHUR | | |
| Type of Operation | Original IDB Amount | % Disbursed |
| Loan Operation | \$42,000,000 | 0.000 % |
| Assessment Date | Author | |
| 3 Feb 2020 | marthag Project Assistant | |
| Operation Cycle Stage | Completion Date | |
| ERM (Estimated) | 25 Mar 2020 | |
| QRR (Estimated) | 3 Jun 2020 | |
| Board Approval (Estimated) | 29 Jul 2020 | |
| Safeguard Performance Rating | | |
| | | |
| Rationale | | |
| | | |



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

| | | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Operation | | |
| BR-L1543 Early Childhood Public Policy Improvement Program | | |
| Environmental and Social Impact Category | High Risk Rating | |
| C | | |
| Country | Executing Agency | |
| BRAZIL | BR-MDSCF - MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - BR-MINCIDADANIA - Ministério da Cidadania | |
| Organizational Unit | IDB Sector/Subsector | |
| Social Protection & Health | EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT | |
| Team Leader | ESG Primary Team Member | |
| IAN WILLIAM MAC ARTHUR | | |
| Type of Operation | Original IDB Amount | % Disbursed |
| Loan Operation | \$42,000,000 | 0.000 % |
| Assessment Date | Author | |
| 3 Feb 2020 | marthag Project Assistant | |
| Operation Cycle Stage | Completion Date | |
| ERM (Estimated) | 25 Mar 2020 | |
| QRR (Estimated) | 3 Jun 2020 | |
| Board Approval (Estimated) | 29 Jul 2020 | |
| Safeguard Performance Rating | | |
| | | |
| Rationale | | |
| | | |

Operation Classification Summary

| | |
|------------------|-------------------------|
| Overriden Rating | Overriden Justification |
| | |
| Comments | |
| | |



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.

Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.)

The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Low

Disaster / Recommendations

No specific disaster risk management measures are required.

Disaster Summary

Details

The project is classified as low disaster risk because the occurrence of the hazard event does not impact in the achievement of project outcomes.

Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES

1. Esta operación no prevé el financiamiento de obras de infraestructura.
2. No se prevé que el programa genere impactos sociales negativos. Por el contrario, se esperan impactos positivos, como mejorar la calidad de los servicios de desarrollo infantil en beneficio de la población pobre. Los niños que en sus primeros años alcanzan niveles superiores de competencia cognitiva, de lenguaje, socioemocional, y motora demuestran mejor desempeño futuro en varias dimensiones, especialmente escolaridad e ingresos. Los programas de desarrollo infantil se han mostrado capaces de lograr mejoras en estos indicadores y sirven como una efectiva estrategia para combatir a la transmisión intergeneracional de la pobreza y la inequidad.
3. En consecuencia, a la fecha los impactos socioambientales negativos de la operación se anticipan como mínimos, y la operación es categorizada como “C” según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703).

ÍNDICE DE LAS ACTIVIDADES SECTORIALES CONCLUIDAS Y PROPUESTAS

| TEMAS | DESCRIPCIÓN | FECHA ESTIMADA | REFERENCIAS Y ENLACES |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Implementación de programas de visitas domiciliarias para el desarrollo infantil en América Latina y Brasil | Caracterización de los programas y retos en su implementación | publicado | Da ciência à prática: os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina / [coordenação-geral Andréia Peres e Marcelo Bauer]. – São Paulo: Cross Content, 2018. |
| Características de la población beneficiaria del PCF | Estudio de línea de base para la evaluación de impacto | publicado | Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). 2020. Estudo de Linha de Base da Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz. Cadernos de Estudos N. 35. Brasília: Ministério da Cidadania. |
| Monitoreo de programas de desarrollo infantil | Selección y descripción de indicadores de monitoreo | terminado | Kallás D e C Filho. 2019. Manual de Gestão e Monitoramento do Programa Criança Feliz. São Paulo: INSPER. |
| Focalización de beneficiarios | Estudio comparativo de beneficiarios y no beneficiarios de PCF en muestra representativa | Junio 2020 | En preparación |
| Recursos humanos | Análisis de los roles, perfiles y cargas de trabajo de los trabajadores del PCF | Junio 2020 | En preparación |
| Material de visitantes | Guía de facilitación, compendio de actividades de juego, etc. | Julio 2020 | En preparación |
| Identificación y referenciación de situaciones de riesgo | Protocolos de identificación de riesgos en hogares y procesos de referenciación | Julio 2020 | En preparación |

CONFIDENCIAL

¹ 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).