



RE-351

***Evaluación del Programa de
País: Venezuela 1999-2007***

***Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Marzo 2009

Sólo Para Uso Oficial

TABLA DE CONTENIDOS

I.	LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO DE VENEZUELA	1
A.	El Período Bajo Evaluación: 1999 - 2007	1
B.	Planes de la Nación.....	3
II.	DESARROLLO DEL PROGRAMA PAÍS.....	3
A.	Previsión del Programa.....	4
B.	Pertinencia	5
C.	Calidad del Programa	8
1.	Ventajas Comparativas del Banco.....	8
2.	Cofinanciamiento	9
3.	Evaluabilidad de las Estrategias y Lecciones Aprendidas	10
III.	LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS	11
A.	Cartera Bajo Evaluación	11
B.	Eficiencia de las Operaciones.....	12
1.	Costos	12
2.	Tiempos de Preparación y Ejecución	13
C.	Problemas Identificados en las Operaciones	14
IV.	ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO.....	15
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	24
A.	Conclusiones.....	24
B.	Recomendaciones	26

ABREVIATURAS

AC:	Apoyo a la Competitividad
BCV:	Banco Central de Venezuela
BID:	Banco Inter-Americanano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CADAFE:	Compañía Anónima De Administración y Fomento Eléctrico
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CCLIP:	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CII:	Corporación Interamericana de Inversiones
COPP:	Código Orgánico Procesal Penal
CORDIPLAN:	Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia
CP:	Programa de País
CPE:	Evaluación de Programa de País
CT:	Cooperación Técnica
CVG EDELCA:	Corporación Venezolana de Guayana Electrificación del Caroní
DS:	Desarrollo Social
EM:	Equilibrio Macroeconómico
FIEM:	Fondo de Estabilización Macroeconómica
FINLMS:	Sistema de Administración Financiera de Préstamos (BID)
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FONACIT:	Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
FONDEN:	Fondo de Desarrollo Nacional, S.A
HIDROVEN:	Hidrológica de Venezuela C.A.
ICSVM:	Impuesto al Consumo Suntuario y las Ventas al Mayor
INE:	Instituto Nacional de Estadística
INIA:	Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
ISDP:	Informes de Seguimiento de Evaluación de Proyectos (BID)
ISLR:	Impuesto sobre la Renta
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
LOCTI:	Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación
LOPSAPS:	Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
LOSSS:	Ley Orgánica Sistema de Seguridad Social
LPH:	Ley Política Habitacional
MBD:	Millones de Barriles Diarios
ME:	Modernización del Estado
MPPPĐ:	Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo
MW:	Mega Watts
OPAM:	Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico
OPEC:	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OVE:	Oficina de Evaluación y Supervisión
OVEDA:	Analizador de Datos (OVE)
PBL:	Préstamo con Condicionalidad de Política (BID)

PCR:	Informe de Terminación de Proyecto (BID)
PDVSA:	Petróleos de Venezuela S.A.
PIB:	Producto Interno Bruto
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI:	Departamento del Sector Privado (BID)
PRODEV:	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (BID)
SEN:	Sistema Estadístico Nacional
SENIAT:	Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria
SISOV:	Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela
UAM:	Unidad de Análisis Macroeconómico
WDI:	Indicadores Desarrollo Mundial (World Development Indicators)

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) fue elaborada de acuerdo a los lineamientos de un protocolo pre-establecido que ya ha sido aplicado en el resto de los países prestatarios del Banco. La aplicación de dicho protocolo permitió desarrollar una visión independiente y de largo plazo de la relación del Banco con Venezuela, cuyos resultados se presentan como insumo para la Administración del Banco en su proceso de preparación de la futura estrategia con la República Bolivariana de Venezuela.

El CPE encontró que entre 1999-2007 el programa del Banco se propuso un conjunto ambicioso de 81 objetivos de desarrollo, que no obstante su carácter relevante para el desarrollo del país, en la práctica excedió largamente la capacidad efectiva de actuación del Banco en Venezuela. Con recursos mucho menores que los aportados por el país en cada subsector, y enfrentando desacuerdos sobre políticas y programas, el Banco vio severamente disminuido su rango de acción. Esta situación se vio acentuada por la abundancia de recursos alternativos provenientes del petróleo, así como por el agudo cuestionamiento del País al rol desempeñado por las entidades multilaterales.

Numerosos intentos fallidos, operaciones aprobadas que finalmente languidecieron hasta su cancelación, y la voluntad declarada del gobierno de reducir su endeudamiento con el Banco mediante prepagos, han sido síntomas de una relación que ha venido decayendo en importancia para ambas partes¹. Los flujos del Banco hacia el país no lograron mayor relevancia, ni siquiera durante la crisis político-económica de 2002-2003. En este contexto, el Banco también sufrió una pérdida sustancial de conocimiento sobre el país.

De no ser por la infrecuente aprobación de alguna gran operación de nicho – como los US\$750 millones para la central eléctrica de Tocoma aprobados en 2005 – la cartera del Banco con Venezuela se habría amortizado en aproximadamente 6 años. Los ciclos de maduración de estas grandes operaciones han promediado los 6 a 12 años, exponiendo la presencia del Banco en Venezuela a la incertidumbre de su eventual aprobación. A su vez, esto ha deteriorado el posicionamiento competitivo del Banco frente a la CAF, o potenciales alternativas como el Banco del Sur, que ofrecerían respuestas más ágiles.

Como resultado, la *anticipación* de la programación del Banco fue muy pobre. Sólo 30% de las operaciones programadas fueron finalmente aprobadas; sufriendo posteriores retrasos, modificaciones y cancelaciones que casi quintuplicaron los promedios del Banco. Las aprobaciones no compensaron el ritmo de desembolsos y cancelaciones, desencadenando una reducción neta del 45% en la cartera por desembolsar y 35% en la cartera en etapa de repago. La *pertinencia* del programa del Banco también fue muy débil, ya que el Banco tendió a programar actividades en sus áreas de mayor especialización, pero solamente logró aprobar y ejecutar operaciones en pocos nichos de menor conflictividad política.

El programa también tuvo una *efectividad* muy baja, evidenciando limitaciones del Banco en su relación con Venezuela en todas las áreas de trabajo. Por ejemplo, en el área de *Apoyo al Equilibrio Macroeconómico*, el Banco reconoció el carácter relativamente menor de sus flujos financieros respecto al presupuesto nacional y optó por promover reglas de ahorro y gasto fiscal; así como generar una mayor capacidad de análisis para el

proceso presupuestario. Aunque muchas de estas reglas se tradujeron en nuevos marcos legales, estos fueron prontamente abandonados a medida que se apreció el petróleo.

En el área *Social*, el Banco intentó programas integrales de reforma en Salud y Educación, pero no logró una ejecución significativa. En contraste, tuvo mejores resultados con programas focalizados e innovadores, como el que se desarrolla en el área de educación musical. Otra manera en la que el Banco logró mantener su presencia fue flexibilizando programas inicialmente ambiciosos, para ir adecuándolos a las necesidades del país, como hizo por ejemplo en el área de Justicia. Sin embargo, en los últimos años el Banco enfrentó crecientes dificultades para adaptarse a trabajar dentro de la nueva modalidad de provisión de servicios sociales vía misiones².

En el área de *Modernización del Estado*, el Banco trabajó eficazmente con ejecutores de carácter técnico. Por ejemplo, en temas de administración fiscal, ciencia y tecnología, sistemas estadísticos y tecnología agropecuaria, encontró ejecutores que valoraron positivamente sus aportes técnicos y administrativos. A su vez, estos ejecutores contribuyeron a mejorar la percepción del Banco en el país. No obstante su importancia, los determinantes e impacto de la relación con estos ejecutores técnicos no han sido evaluados sistemáticamente; ni se ha logrado optimizar el uso de la cooperación técnica para cultivar vínculos similares en nuevas áreas de trabajo.

En el área de *Apoyo a la Competitividad*, el Banco no ha podido concretar operaciones significativas con el sector privado – principalmente porque el Estado venezolano ha mantenido una activa política de financiamiento al sector privado en condiciones muy favorables. Trabajando desde el sector público, el Banco ha tenido experiencias similarmente infructuosas en áreas donde intentó reformas sectoriales amplias, como por ejemplo en el sector vial. En contraste la experiencia fue más positiva cuando el Banco separó los aspectos técnicos y de obras, de los aspectos de política y regulación sectorial, posibilitando su contribución en sectores como el de agua y saneamiento y electricidad.

El CPE concluye que la aprobación y ejecución exitosa de operaciones en Venezuela se produjo solamente bajo ciertas condiciones: (i) foco en *actividades muy específicas, en lugar de reformas sectoriales amplias*; (ii) apoyo a *organismos ejecutores relativamente más profesionales y especializados que el promedio de la administración pública nacional*; y (iii) ejecutores que percibían los *procedimientos administrativos y cultura de trabajo del Banco como ventajas comparativas versus otras opciones de financiamiento*. Sin embargo, *hasta el momento no hay evidencia de que el Banco haya aplicado activamente estas lecciones aprendidas*; ni que los *bajos niveles de evaluabilidad del programa* hayan posibilitado una gestión basada en resultados.

En consecuencia, OVE formula cinco recomendaciones: (i) *Incrementar las actividades de cooperación técnica y estudios, con especial énfasis en la evaluación de formas alternativas de atender problemáticas sociales y la promoción de mecanismos para optimizar la efectividad del gasto público*; (ii) *Desarrollar una activa estrategia de nichos en áreas de especialidad técnica del Banco*; (iii) *Incrementar la evaluabilidad del programa y de las operaciones, buscando reforzar y utilizar los sistemas de gestión nacionales*; (iv) *Desplegar el potencial de la nueva organización e instrumentos del Banco para adecuarlos a las necesidades del País*; y (v) *Generar actividades en los sectores productivos y de infraestructura, buscando optimizar su impacto social*.

INTRODUCCIÓN

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) fue elaborada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de acuerdo a los lineamientos de un protocolo pre-establecido, que ya ha sido aplicado en el resto de los países prestatarios del Banco. La metodología descripta en dicho protocolo permite desarrollar una visión independiente de largo plazo de la relación del Banco con Venezuela; así como de sus resultados entre 1999 y 2007³. De esta forma, la evaluación busca convertirse en un insumo para el proceso de preparación de la futura estrategia del Banco con Venezuela.

Con este objetivo, el CPE evaluó la *pertinencia* del programa respecto a las prioridades del País y el Banco. Asimismo, calificó la *efectividad* del proceso de programación y la *coherencia* del programa resultante, en relación a los tipos de instrumentos utilizados, la factibilidad de los resultados anticipados y la especificación de la división de trabajo con el País. Finalmente, el CPE evaluó la *eficiencia* de la ejecución del programa; así como el logro de los objetivos de desarrollo planteados.

El CPE requirió trabajo de campo, así como entrevistas tanto en la Sede como en el País⁴. La Administración del Banco y los representantes del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela prestaron una excelente colaboración, manteniendo una estrecha coordinación con el equipo de trabajo. OVE considera que esta relación ha contribuido positivamente a avanzar el objetivo último de esta evaluación, consistente en mejorar el servicio que el Banco le presta al País.

La evaluación intentó utilizar los estudios y datos de monitoreo del Banco, pero estos resultaron insuficientes para reflejar el avance de los objetivos de desarrollo propuestos para el País. Siendo este el primer CPE realizado para Venezuela, tampoco se contó con recomendaciones previas de OVE sobre las que se pudiera reportar progreso. Por lo tanto, el CPE tuvo que reconstruir tanto la evolución de los indicadores de desarrollo – en base a fuentes oficiales y complementarias como la CEPAL; así como la evidencia objetiva sobre la relación de trabajo del Banco con el País.

El Banco identificó cuatro desafíos de desarrollo principales para Venezuela: (i) ¿Cómo Mantener el Equilibrio Macroeconómico y Lograr un Crecimiento Sostenible?; (ii) ¿Cómo Promover una Actividad Económica Diversificada y Mejorar la Competitividad?; (iii) ¿Cómo Promover el Desarrollo Social?; y (iv) ¿Cómo Mejorar la Gobernabilidad y Fortalecer las Instituciones?⁵. El CPE se estructuró alrededor de estos mismos temas para maximizar su contribución al diálogo entre la Administración del Banco y las Autoridades del País.

Esta evaluación consta de cinco capítulos. El Capítulo I analiza el contexto del cual surgen los principales desafíos de desarrollo de Venezuela. El Capítulo II examina los objetivos de la programación acordada entre el Banco y el País. El Capítulo III examina el grado de ejecución de las actividades programadas. El Capítulo IV reporta el avance en la consecución de los objetivos de desarrollo propuestos en el programa, así como la contribución del Banco. Finalmente, el Capítulo V presenta conclusiones y recomendaciones para futuras estrategias y programas del Banco con Venezuela.

I. LOS DESAFÍOS DE DESARROLLO DE VENEZUELA

A. El Período Bajo Evaluación: 1999 - 2007

- 1.1 **Desde hace casi un siglo el petróleo domina el panorama político y económico de Venezuela.** La producción petrolera ha representado aproximadamente un 25% del PIB, 80% de las exportaciones y ha generado 55% de los ingresos del gobierno central⁶ desde 1990. Esta abundancia de recursos derivados del petróleo ha generado incentivos conducentes a satisfacer vía importaciones una alta proporción de las necesidades de consumo e inversión no-petroleras del país.
- 1.2 **Previo al período bajo evaluación, el Banco señalaba que “históricamente se ha[bían] desperdiciado, por la ineficacia de la administración pública, los ingentes recursos provenientes del petróleo. [...]La alta variabilidad de los ingresos por su dependencia del precio del petróleo [...,]La debilidad de las instituciones encargadas del manejo fiscal, unida a la rigidez del régimen presupuestario vigente, se ha[bían] reflejado en un manejo poco eficiente de los recursos y, en general, en un sector público que requ[ería] mejorar su gestión no sólo fiscal, sino también en el ámbito de la justicia y seguridad ciudadana”⁷.**
- 1.3 **En diciembre de 1998 hubo elecciones en las que resultó electo el actual Presidente Hugo Rafael Chávez Frías, quien propuso cambios profundos vía una asamblea constituyente.** La nueva constitución aprobada en 1999, ratificó a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Federal democrático social de derecho y justicia; cambió el sistema de gobierno de representativo a participativo; expandió los Derechos Políticos, Económicos, Sociales, Educativos, del Trabajo y de la Salud; amplió los derechos de la mujer, la infancia, las comunidades indígenas; y estableció modalidades para maximizar la participación de los ciudadanos en los beneficios de la renta nacional⁸.
- 1.4 **Desde 1999 se inició la recuperación del precio del petróleo⁹, pero su efecto expansivo sobre la economía se vio afectado por crisis político-económicas coyunturales.** Luego de varios trimestres de crecimiento, una sucesión de conflictos político-sociales llevaron a un fallido golpe de Estado en abril de 2002; y continuaron con una serie de paros que llegaron a un punto de inflexión con el paro petrolero iniciado el 4 de diciembre de 2002, y finalizado en los primeros días de febrero de 2003. Como resultado, el gobierno asumió control de la industria petrolera, pero los efectos económicos del paro persistieron hasta el tercer trimestre de 2003¹⁰.
- 1.5 **A partir del último trimestre del 2003 la economía creció por 20 trimestres sucesivos, en un marco de mayor estabilidad política y precios crecientes del crudo.** Luego de un referéndum presidencial en 2004 y la reelección del Presidente en 2006, el gobierno aceleró la implementación de un modelo de desarrollo denominado “Socialismo del Siglo XXI”¹¹. Las exportaciones petroleras crecieron al 30% promedio anual entre 2003 y 2007 (pasando de US\$22.000 a US\$62.500 millones, respectivamente). El crecimiento de las importaciones fue aun más acelerado (44% promedio anual entre 2003 y 2007). Al mismo tiempo, tanto el consumo como la inversión aumentaron alrededor de un 17% promedio

anual en términos reales. Sin embargo, este crecimiento no fue acompañado por mejoras significativas de la productividad total de factores (que creció sólo al 0,07% anual entre 2000 y 2004)¹².

- 1.6 **El gasto ha sido altamente pro-cíclico, no obstante lo cual el País ha mantenido cuentas fiscales balanceadas.** Los ingresos fiscales se incrementaron, pasando del 18% del PIB en 1999 al 30% en 2007; en tanto el gasto pasó del 19,8% al 30% en igual período¹³. Como resultado de mejoras normativas y operativas¹⁴, desde 1999 la recaudación fiscal no-petrolera creció a una tasa anual promedio del 21% en términos reales. Este esfuerzo fiscal permitió que aun en un contexto de fuerte alza petrolera, la participación no-petrolera como total de ingresos del sector público se redujera sólo al 46% – contrastando favorablemente con niveles inferiores al 20% a inicios de la década de los 90s.

Tabla 1.2. Principales Indicadores Macroeconómicos (1999-2007)

Variable	Unidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB constante (precios 1997)	(millones de bolívares)	39,554,925	41,013,293	42,405,381	38,650,110	35,652,678	42,172,343	46,530,000	51,337,866	55,635,929
PIB	(tasa crecimiento)	-6.0%	3.7%	3.4%	-8.9%	-7.8%	18.3%	10.3%	10.3%	8.4%
Pobreza	(incidencia)	42%	40%	39%	49%	55%	47%	38%	31%	29%
Desempleo	(tasa)	14.5%	13.2%	12.8%	16.2%	16.8%	13.9%	11.4%	9.5%	7.5%
Superávit primario gobierno central	(% PIB)	1.1%	0.7%	-2.0%	-0.3%	-1.0%	1.3%	4.7%	2.2%	0.3%*
Exportaciones bienes (FOB)	(millones de dólares)	20,963	33,529	26,667	26,781	27,230	39,668	55,473	65,210	69,700*
Importaciones bienes	(millones de dólares)	14,492	16,865	19,211	13,360	10,483	17,021	22,693	32,226	41,600*
Saldo Cuenta corriente	(millones de dólares)	2,112	11,853	1,983	7,599	11,796	15,519	25,534	27,167	23,200*
Saldo Cuenta capital y financiera	(millones de dólares)	-510	-2,974	-219	-9,243	-5,558	-11,116	-16,400	-19,147	-22,944*
Reservas Internacionales Brutas	(millones de dólares)	15,379	20,471	18,523	14,860	21,366	24,208	30,368	37,440	34,309
Inflación anual	(%)	20.0%	13.4%	12.3%	31.2%	27.1%	19.2%	14.4%	17.0%	22.5%

* Estimaciones provisorias para 2007 - Fuentes: Banco Central de Venezuela, SISOV.

- 1.7 **Entre 1999 y 2007, la mitad del incremento del gasto público presupuestal se destinó a gasto social; el que fue a su vez complementado con recursos extra presupuestales, llevando el gasto social total a más del 20% del PIB¹⁵.** El gasto social presupuestal pasó del 9,4% del PIB en 1999 al 13,6% en 2006 – un incremento per cápita de 190%¹⁶. En paralelo, se incrementó el gasto social extra presupuestal mediante la aplicación de ingresos excedentarios de la petrolera estatal (PDVSA) y otros fondos de reserva¹⁷ – cuya contribución representó aproximadamente el 7% del PIB en 2006¹⁸.

- 1.8 **Entidades con fines específicos denominadas “misiones sociales” ejecutaron una porción creciente de estos recursos, beneficiando a más de dos tercios de la población¹⁹.** Desde 2003 el gobierno ejecutó más de 20 misiones para atender necesidades en áreas como Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Justicia y Seguridad, Eficiencia Energética y Empleo²⁰. Iniciadas con asignaciones extra-presupuestales, las misiones han dinamizado la acción social del gobierno, y con el tiempo se han consolidado con el resto del gasto social.

1.9 **Los indicadores sociales reflejan fuertes mejoras en las condiciones de vida de la población, con excepción de los años de crisis económica (2002 y 2003).** En 1999 el porcentaje de hogares clasificados como pobres fue de 42%, aumentando al 55% en 2003 y reduciéndose al 23% en 2007²¹. La población en condiciones de pobreza extrema pasó del 16,8% en 1999 al 8,4% en 2007²². Además se estima que los beneficios derivados de los servicios de salud y educación gratuitos provistos vía las misiones, habría reducido los niveles de pobreza en un 2% adicional – si se sumara el valor de estos servicios al ingreso²³.

B. Planes de la Nación

1.10 **El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 identificaba cinco desafíos de largo plazo.** Según el plan para el período 2001 a 2007 se buscaba promover “*cinco equilibrios*”: (i) Económico: desarrollo y diversificación de la economía productiva; (ii) Social: alcance de la justicia social mediante la incorporación progresiva de grupos excluidos; (iii) Político: construcción de una democracia con participación protagónica responsable; (iv) Territorial: ocupación y consolidación del territorio nacional mediante la descentralización; y (v) Internacional: fortalecimiento de la soberanía nacional y promoción de un mundo multipolar.

1.11 **En 2007 el Proyecto Nacional Simon Bolívar en su Primer Plan Socialista (PPS) del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el Periodo 2007-2013 explicita siete directrices para la construcción del Socialismo del Siglo XXI.** En esta nueva fase, el Gobierno busca generar cambios estructurales para la construcción de una nueva sociedad, avanzando en las siguientes siete directrices: (i) “*Nueva ética socialista*”; (ii) “*Suprema felicidad social*”; (iii) “*Democracia protagónica revolucionaria*”; (iv) “*Modelo productivo socialista*”; (v) “*Nueva geopolítica nacional*”; (vi) “*Venezuela: Potencia energética mundial*”; y (vii) “*Nueva geopolítica internacional*”²⁴.

II. DESARROLLO DEL PROGRAMA PAÍS

2.1 **Este capítulo evalúa el proceso y los resultados de la programación del Banco en Venezuela.** La programación se evalúa en términos de su: (i) **Previsión:** definida como la capacidad del proceso de programación para anticipar las actividades realizadas; (ii) **Pertinencia:** definida como el grado de correspondencia entre las prioridades del país, los objetivos del programa y las prioridades del Banco; y (iii) **Calidad:** definida en función del grado de aprovechamiento de las ventajas comparativas del Banco, la interacción y el cofinanciamiento con otros actores, la presencia de un marco evaluativo del programa y de lecciones aprendidas.

Cuadro 2.1 – La Programación del Banco en Venezuela - Período Previo a la Evaluación

Durante la década del 90, el BID y Venezuela sólo lograron acordar dos estrategias (cubriendo los períodos 1990 a 1992 y 1993 a 1995, respectivamente). Entre 1996 y 2000 se generó un paréntesis en la programación – principalmente porque debido a la crisis económica el Banco supeditó su accionar al acompañamiento del FMI en la implementación de una agenda de reformas estructurales. No obstante la falta de una estrategia formal, entre 1996 y 2000 se realizaron aprobaciones significativas – 22 operaciones por US\$1.077 millones, pero el 46% de estos montos fueron posteriormente cancelados a pedido de las nuevas autoridades del País que expresaron reservas sobre el rol que había venido desempeñando el financiamiento multilateral.

A. Previsión del Programa

2.2 **Durante el período bajo evaluación, la programación formal del Banco sólo se materializó en 2001, mediante una única estrategia de país, autodefinida como “ambiciosa”.** Se proponía destinar más del 50% de los recursos al área de Desarrollo Social, el 29% al Apoyo a la Competitividad y el 20% a la Modernización del Estado. No se planificaba ningún apoyo directo al Equilibrio Macroeconómico. Todos los objetivos se consideraban prioritarios. La estrategia cubría el período 2001-2003²⁵; preveía aprobaciones por US\$840 millones, pero en la práctica se concretaron sólo US\$ 128 millones. En contraste, entre 2004 y 2007 – sin la guía de una estrategia formal – se aprobaron US\$944 millones.

Tabla 2.1. Intencionalidad Estratégica de Largo Plazo del Banco²⁶

Períodos de Programación y Número de Objetivos por Sector*	Última estrategia	Estrategias previas		<i>Total</i>
		2001-07	1993-95	
Equilibrio macroeconómico	0	1	1	3%
Estructura económica - Sector externo y política monetaria	EM 1		1	2%
Sector fiscal	EM 2		1	2%
Apoyo a la competitividad	14	11	11	55%
Política de apoyo a la competitividad	AC 1		4	3
Petróleo y minería	AC 2			0%
Energía eléctrica	AC 3	1	1	3
Agropecuario y forestal	AC 4	5	1	1
Infraestructura vial y telecomunicaciones	AC 5	2	3	8%
Sector Financiero	AC 6	3	1	2
Ciencia y tecnología	AC 7	2		1
Medio Ambiente	AC 8	1	1	1
Desarrollo social	7	10	3	30%
Pobreza, Desigualdad y Gasto Social	DS 1	1	2	8%
Empleo y seguridad social	DS 2			0%
Salud	DS 3	1	2	5%
Educación	DS 4	2	3	8%
Vivienda y Servicios domiciliarios	DS 5	3	3	1
Indígenas	DS 6			11%
Modernización del estado	4	2	2	0%
Administración pública	ME 1	1	2	6%
Planificación y presupuesto	ME 2	1		3%
Justicia, seguridad y participación ciudadana	ME 3	2		3%
Gestión de emergencias y prevención de catástrofes	ME 4			0%

* Los objetivos están compilados en relación a la cantidad de veces que estos han sido repetidos en las correspondientes estrategias.

- 2.3 **El Apoyo a la Competitividad fue el área estratégica con mayor cantidad de objetivos (55% del total), pero en la práctica el Banco no encontró espacios de acción respecto a un sector privado que cuenta con buen acceso a fondeo proveniente en forma directa o indirecta del Estado.** A excepción de un importante préstamo destinado a la Central Hidroeléctrica de Tocoma, las aprobaciones en el área de Apoyo a la Competitividad entre 2001 y 2007 representaron menos del 3% del total. A pesar de que la estrategia de 2001 enfatizó la búsqueda de operaciones en varios sectores relativos a la competitividad, tales como el Financiero, Vial y de Ciencia y Tecnología, estas operaciones no se materializaron.
- 2.4 **Similarmente, el Banco tuvo dificultades para materializar su apoyo en las áreas de Modernización del Estado y Desarrollo Social, principalmente por falta de acuerdo respecto a aspectos técnicos de diseño de las operaciones.** La estrategia del 2001 dirigía 28% de sus objetivos al área de Desarrollo Social, pero en la práctica las aprobaciones en el sector fueron proporcionalmente menores (14%). La estrategia de 2001 buscaba expandir el apoyo del Banco a la Modernización del Estado, particularmente en los temas de Justicia y Seguridad, pero tanto los objetivos como los montos aprobados representaron solamente alrededor del 10% de la cartera.
- 2.5 **Como resultado, la previsión de la programación del Banco en Venezuela fue baja.** En los últimos tres ciclos de programación, sólo 30% de las operaciones y 44% de los montos programados fueron finalmente aprobados²⁷. Como consecuencia de esta baja tasa de aprobación, la mayoría de las operaciones aprobadas (83% del número de operaciones o 70% de los montos) se encontraban dentro de aquellas que ya habían sido anticipadas en la programación. Por otra parte, la tasa de anticipación de este ciclo también mejoró debido a la ausencia de préstamos no previstos de libre disponibilidad vinculados a reformas de políticas, como los dos aprobados en 1998 por casi US\$800 millones²⁸.

B. Pertinencia

- 2.6 **La participación de Venezuela en la cartera del Banco disminuyó del 4,4% entre 1990 y 1998 al 2,3% entre 1999 y 2007.** Entre 1999-2007, el promedio de aprobaciones anuales para Venezuela fue de 2,1 – mientras el Banco aprobó un promedio de 5,2 operaciones reembolsables anuales por país²⁹. Similarmente, Venezuela ha reducido fuertemente su participación en las actividades de cooperación técnica no reembolsable³⁰, pasando de 15,6 aprobaciones anuales entre 1990-1998 a 5,3 para 1999-2007³¹. Dado que hasta 2001 Venezuela había participado como donante neto en ayuda de otros países miembros del Banco, esta falta de reciprocidad en el apoyo técnico no reembolsable para Venezuela resulta aun más cuestionable³².

Tabla 2.2. Montos Programados por Sector y Relación con Presupuesto Nacional

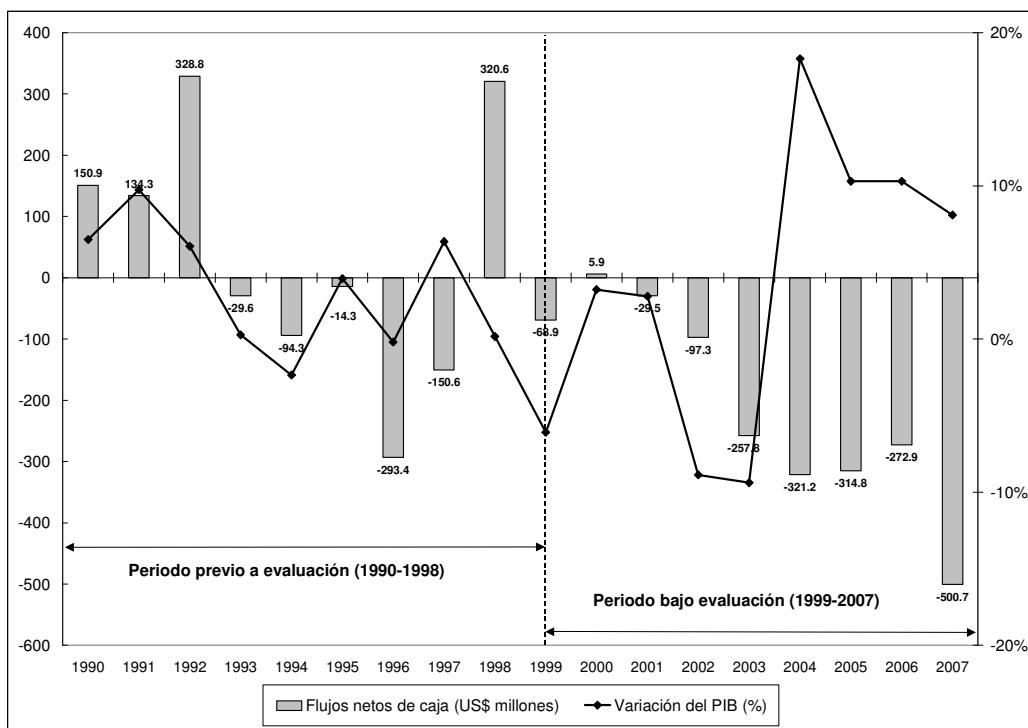
Sector \ Ciclos de programación	Montos totales programados en millones de US\$			Promedio anual programado 1990-2007	Presupuesto - Gasto e Inversión Pública - prom anual 2000-07	Programado en proporción al presupuesto nacional
	Ciclo 90-92	Ciclo 93-95	Ciclo 01-07	millones de US\$	millones de US\$**	%*
Equilibrio macroeconómico						
Estructura económica - Sector ext. y pol. monet.	EM 1	1045	0	61	14,085	0%
Sector fiscal	EM 2	0	0	1	1,256	0%
<i>Sub Total</i>		1045	0	63	15,341	0%
Apoyo a la competitividad						
Política de apoyo a la competitividad	AC 1	867	150	0	75	1,016
Petróleo y minería	AC 2	0	0	0	490	0%
Energía eléctrica	AC 3	250	750	0	59	866
Agropecuario y forestal	AC 4	0	150	230	22	143
Infraestructura vial y telecomunicaciones	AC 5	0	200	0	12	2,355
Sector Financiero	AC 6	200	170	0	51	..-
Ciencia y tecnología	AC 7	100	0	10	6	184
Medio Ambiente	AC 8	100	170	0	16	283
<i>Sub Total</i>		1517	1590	240	241	5,336
Desarrollo social						
Pobreza, Desigualdad y Gasto Social	DS 1	270	0	130	52	..-
Empleo y seguridad social	DS 2	0	0	0	0	1,489
Salud	DS 3	0	150	0	9	1,880
Educación	DS 4	0	200	185	26	5,679
Vivienda y Servicios domiciliarios	DS 5	125	470	120	42	1,391
Indígenas	DS 6	0	0	0	0	..-
<i>Sub Total</i>		395	820	435	130	10,439
Modernización del estado						
Administración pública	ME 1	150	0	20	11	8,754
Planificación y presupuesto	ME 2	20	0	15	2	1,171
Justicia, seguridad y participación ciudadana	ME 3	0	0	130	8	6,296
Gestión de emergencias y prev. de catástrofes	ME 4	0	0	0	0	..-
<i>Sub Total</i>		170	0	165	20	16,221
Totales		3127	2410	840	454	47,337
						1%

* Las aprobaciones en equilibrio macroeconómico se comparan respecto al promedio anual de la balanza comercial y del balance fiscal primario respectivamente. No se incluye el presupuesto de PDVSA (sector petróleo y minería) ni montos extra-presupuestales canalizados por medio de las Misiones.

** Estimaciones de inversión en base a Cuentas Nacionales. No se incluye la cifra destinada al sector de Pobreza, Desigualdad y Gasto Social por falta de información específica.

- 2.7 **La importancia del Banco como fuente de recursos para Venezuela ha disminuido, así como su potencial efecto contra-cíclico respecto al PIB.** El Banco programó en promedio montos anuales equivalentes al 1% del presupuesto nacional y aprobó financiamiento por menos de la mitad³³. La importancia del Banco fue aún menor en términos de flujos netos con el país. En efecto, tras un extraordinario aporte del BID en 1998, los flujos se tornaron negativos, incluso frente a la notoria caída del PIB entre 2002 y 2003.

Gráfica 2.1. Flujos Netos BID a Venezuela vs. Variación del PIB (1990-2007)



Fuente: Sistema de Administración Financiera de Préstamos (FINLMS)³⁴

- 2.8 **No obstante su reducida contribución financiera respecto a los recursos propios del País, el Banco realizó una programación ambiciosa, con una amplitud comparable a la del mismo Plan de la Nación correspondiente a ese período.** El Banco procuró objetivos altamente dispersos en 13 sectores diferentes – coincidentes con los del país, que además persiguió otros cuatro adicionales³⁵. Si bien todos los objetivos eran críticos para el desarrollo, diferencias en énfasis dentro de la planificación y recursos asignados evidencian que algunos sectores coincidieron en su alto énfasis relativo tanto para el país como para el Banco: Reforma de la Administración Pública (ME1), Pobreza, Desigualdad y Gasto Social (DS1) y Educación (DS4). En contraste, otros sectores difirieron en su énfasis relativo para el país y el Banco.
- 2.9 **Las aprobaciones del Banco se dispersaron aun más, produciéndose también en sectores en los que inicialmente se había hecho menor énfasis, pero no obstante este esfuerzo, en la práctica el Banco quedó relegado a unos pocos nichos³⁶.** La mayoría de las aprobaciones (81%) correspondieron a dos tipologías de sectores: (i) alto énfasis para el Banco, pero menor para el país; y (ii) alto énfasis para el país, pero que el Banco a priori no había priorizado. En la práctica, solamente el primer grupo de sectores (cuadrante inferior derecho en Tabla 2.3) logró desembolsar (77% del programa); mientras que el otro grupo donde el Banco realizó aprobaciones más oportunistas (cuadrante superior izquierdo en Tabla 2.3) no logró desembolsos sustanciales.
- 2.10 Como resultado, la relación del Banco con Venezuela se ha sostenido principalmente mediante unas pocas grandes operaciones, con ciclos de

maduración largos y altamente variables – entre 6 y 12 años. Durante los últimos años, las cinco mayores operaciones – de más de US\$200 millones cada una – representaron el 70% de la cartera. En particular, los dos préstamos de generación hidroeléctrica para Caruachi y Tocoma representaron 44% de la cartera y fueron aprobados con una separación de 12 años³⁷. Casi equidistante entre estos dos proyectos – es decir cada 6 años – el Banco tuvo otro grupo de grandes aprobaciones vía Préstamos con Condicionalidades de Política (PBLs). El efecto de estas operaciones ha resultado esencial para la relación, ya que de no haberse aprobado, Venezuela hubiera repagado su saldo con el Banco en unos 6 años.

Tabla 2.3. Matriz de Énfasis de Programación - País y Banco³⁸

Mayor Énfasis por el País/ Menor Énfasis por el Banco			Mayor Énfasis por el País/ Mayor Énfasis por el Banco		
Programado 17%	Aprobado 25%	Desembolsado 9%	Programado 40%	Aprobado 14%	Desembolsado 3%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sector fiscal (<i>EM2</i>) ▪ Petróleo y minería (<i>AC2</i>) ▪ Empleo y seguridad social (<i>DS2</i>) ▪ Salud (<i>DS3</i>) ▪ Planificación y presupuesto (<i>ME2</i>) ▪ Justicia, seguridad y participación ciudadana (<i>ME3</i>) ▪ Estructura económica – Sector externo y política monetaria (<i>EM1</i>) 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pobreza, desigualdad y gasto social (<i>DS1</i>) ▪ Educación (<i>DS4</i>) ▪ Administración publica (<i>ME1</i>) 		
Menor Énfasis por el País/ Menor Énfasis por el Banco			Menor Énfasis por el País/ Mayor Énfasis por el Banco		
Programado 1%	Aprobado 5%	Desembolsado 11%	Programado 42%	Aprobado 56%	Desembolsado 77%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciencia y tecnología (<i>AC7</i>) ▪ Medio ambiente (<i>AC8</i>) ▪ Apoyo a poblaciones indígenas (<i>DS6</i>) ▪ Gestión de emergencias y prevención de catástrofes (<i>ME4</i>) 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Energía eléctrica (<i>AC3</i>) ▪ Política de apoyo a la competitividad (<i>AC1</i>) ▪ Agropecuario y forestal (<i>AC4</i>) ▪ Infraestructura vial y telecomunicaciones (<i>AC5</i>) ▪ Sector financiero (<i>AC6</i>) ▪ Vivienda y servicios domiciliarios (<i>DS5</i>) 		

Nota Metodológica: El ordenamiento en función del énfasis de programación se realizó mediante índices que combinan factores cualitativos y cuantitativos. Cada índice incorpora como variable cualitativa la *frecuencia de mención* de cada subsector en el Plan de la Nación o en la Estrategia del Banco; y como variables cuantitativas tanto la *proporción* como la *tasa de crecimiento* de los recursos presupuestales o de programación del Banco asignados a cada subsector. A los fines de clasificar los subsectores de acuerdo a su énfasis en la programación, las correspondientes variables cuantitativas y cualitativas toman valores 1 ó 0 dependiendo de si superan o no a sus respectivas medianas, combinándose luego en un índice ponderado.

C. Calidad del Programa

1. Ventajas Comparativas del Banco

2.11 **El Banco no logró desplegar un programa significativo de cooperaciones técnicas no reembolsables para acompañar su cartera de préstamos.** Entre 1999 y 2007 se financiaron 30 cooperaciones técnicas no reembolsables, por un monto original de US\$8,6 millones, resultando en un ratio respecto a préstamos dos tercios menor que el promedio del Banco. El 85% de estos montos correspondieron a CT no reembolsables financiadas a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), incluyendo cinco proyectos del tipo Mini-

FOMIN de aprobación simplificada a nivel de la Representación en el país. El resto utilizó fondos administrados por el BID, entre ellos el Fondo de Cooperación Técnica Japonesa que recién en 2007 pudo reiniciar actividades en Venezuela vía dos operaciones – apoyo a ciudadanos con discapacidades y capacitación laboral.

- 2.12 **En contraste, la evidencia indica que el Banco utilizó exitosamente la cooperación técnica reembolsable como mecanismo para generar relaciones de trabajo con ejecutores en temas de nicho.** La cartera bajo evaluación incluyó US\$130 millones (alrededor del 6%) en componentes de cooperación técnica y desarrollo institucional. Por ejemplo, el Programa de Apoyo a la Sociedad Civil, estructurado íntegramente como cooperación técnica reembolsable, fortaleció a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables³⁹. Otro ejemplo es el área eléctrica, donde el Banco acompañó sus proyectos con cooperaciones técnicas en el área ambiental y regulatoria. Incidentalmente, estas cooperaciones tuvieron dificultades de ejecución, razón por la cual en el último préstamo del sector eléctrico se las estructuró separadamente para que no retrasaran los desembolsos para obras⁴⁰.
- 2.13 **El vínculo con ejecutores técnicos en temas de nicho permitió mantener la credibilidad técnica del Banco y disminuir percepciones contrarias a la participación de organismos multilaterales; sin embargo sus efectos sobre la relación con el país no fueron sistemáticamente considerados.** Los ejecutores reconocieron las siguientes ventajas comparativas del Banco: (i) *Mayor estabilidad en el financiamiento de largo plazo*: a diferencia del financiamiento local que depende de aspectos políticos, institucionales y fiscales que han sido históricamente inestables; (ii) *Sistema relativamente ágil de desembolsos*: habitualmente más confiables que los procedimientos presupuestarios y de tesorería con fuentes locales; (iii) *Prestigio internacional y recursos técnicos*: especialmente valorado por actores locales en áreas altamente profesionalizadas; (iv) *Transparencia en los procesos de adquisiciones y ejecución de proyectos*: valorada especialmente en áreas sujetas a riesgos fiduciarios; (v) *Calidad en la evaluación y seguimiento de los programas*: en relación a los estándares de seguimiento del país; (vi) *Experiencia en temas tradicionales del Banco*: por ejemplo en temas ambientales y sociales. Pese a su importancia como mecanismo de presencia en el país, el impacto general de la relación con estos ejecutores no ha sido evaluado sistemáticamente, en especial su efecto sobre la programación, evaluación y supervisión de la acción del Banco.

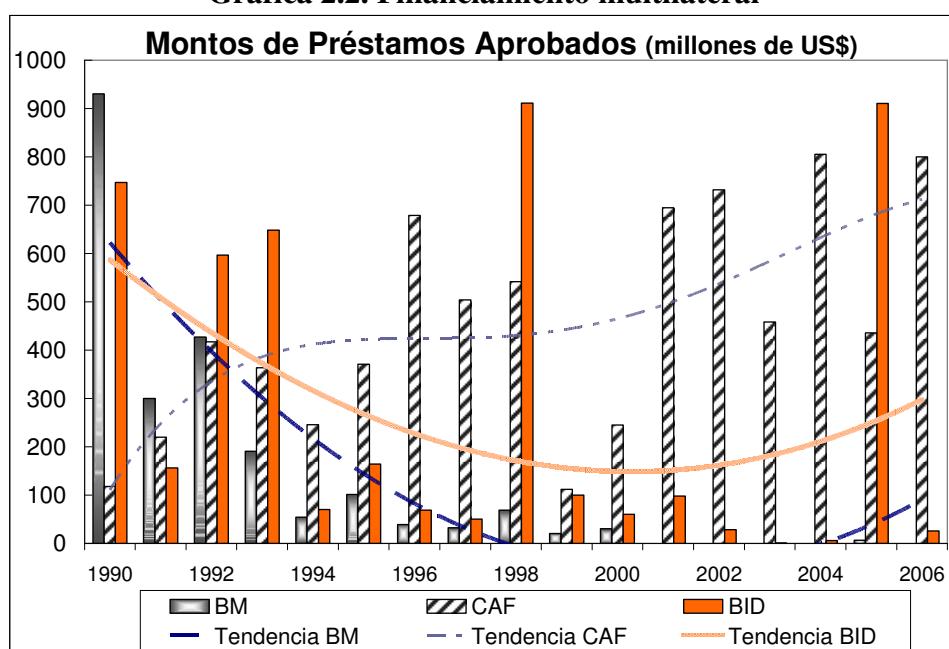
2. Cofinanciamiento

- 2.14 **La programación careció de un enfoque de cofinanciamiento con otras entidades, principalmente porque Venezuela tiene una exposición particularmente baja al endeudamiento multilateral⁴¹.** La relación entre la deuda del país con los organismos multilaterales y la deuda externa total se encuentra entre las más bajas de Latinoamérica⁴². El *Banco Mundial (BM)* ha limitado severamente su presencia en el país promediando aprobaciones de US\$1,1 millón anuales entre 2001-2006. En contraste, la *Corporación Andina de Fomento (CAF)* ha incrementado su cartera, promediando aprobaciones de

US\$654 millones anuales entre 2001 y 2006. La CAF se ha especializado en el financiamiento ágil de infraestructura vial, telecomunicaciones y servicios domiciliarios. Finalmente, Venezuela también propone la creación de una alternativa de financiamiento multilateral regional denominada *Banco del Sur*.

- 2.15 **Similarmente, la programación no logró promover la relación de Venezuela con la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), ni con el área de préstamos sin garantía soberana del Banco⁴³.** La cartera de la CII abarcó sólo dos proyectos que totalizaron US\$20 millones – uno para una empresa de distribución de gas licuado domiciliario y otro para una pesquera – y seis proyectos aún en preparación. Los proyectos enfrentaron dificultades, particularmente por temas de controles de precios y cambiarios. Por su parte, el Departamento del Sector Privado no concretó ninguna operación en Venezuela durante el período bajo evaluación.

Gráfica 2.2. Financiamiento multilateral



3. Evaluabilidad de las Estrategias y Lecciones Aprendidas

- 2.16 **La evaluabilidad de las estrategias de país fue relativamente baja, lo que dificultó el proceso de aprendizaje del Banco en su relación con Venezuela.** Si bien el 40% de los objetivos descritos en el documento de estrategia de 2001 contaba con algún indicador, menos del 5% de estos fue monitoreado sistemáticamente. La Administración del Banco argumentó que la “*falta de capacidad institucional de las unidades ejecutoras*” constituyó el principal problema recurrente identificado en los informes de terminación de proyecto (PCR) y de revisión de cartera⁴⁴. En segundo y tercer lugar, la Administración del Banco identificó “*problemas de diseño de las operaciones*” y “*deficiencias del sistema de seguimiento*” de las mismas.

- 2.17 **No obstante los esfuerzos del Banco, las dificultades inherentes a la relación continuaron irresueltas, como lo evidencia su reiteración sistemática en los informes de supervisión de la Administración.** Periódicamente, la Administración identificó problemas de ejecución. Por ejemplo entre 2000 y 2007, la Administración argumentó en promedio 4,6 veces al año que “*las unidades no dispon[ían] del conocimiento necesario para ejecutar eficazmente los procesos de licitación y contrataciones*”. Este y otros problemas continuaron repitiéndose en informes sucesivos, sin que hubiera evidencia de que el Banco haya realizado un aprendizaje que le condujera a nuevas formas y áreas de trabajo que mitigaran el efecto de estos temas recurrentes.

III. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS

- 3.1 **El presente capítulo evalúa los procesos de preparación y ejecución de las operaciones derivadas de la programación.** Se analiza la *eficiencia* en el uso de recursos de las operaciones, así como la *sostenibilidad* de sus logros. Se examina particularmente la *evaluabilidad* de las operaciones y la *adicionalidad* introducida por el accionar del Banco.
- A. **Cartera Bajo Evaluación**
- 3.2 **La cartera bajo evaluación comprende todas las operaciones aprobadas desde 1999 hasta 2007, así como las operaciones anteriores que se ejecutaron durante este periodo⁴⁵.** La cartera evaluada comprende 21 *préstamos de inversión* por un monto de US\$2.215 millones, 2 *préstamos con condicionalidad de política* con US\$447 millones, 4 *cooperaciones técnicas reembolsables* con US\$31,6 millones, y 30 *cooperaciones técnicas no reembolsables* por poco más de US\$8,6 millones. Por lo tanto el monto bajo evaluación asciende a US\$2.702 millones.
- 3.3 **Durante los años 1999-2001, se aprobaron operaciones por US\$164 millones sin la guía de un acuerdo programático formal con el país – el cual se logró recién en 2001.** A pesar de no tener una estrategia formal, el Banco concretó apoyos en las áreas de Ciencia y Tecnología, así como en la mitigación de los efectos de desastres naturales⁴⁶. Adicionalmente, el Banco aprobó programas en las áreas de irrigación e infancia y adolescencia, que luego se cancelaron sin desembolsar.
- 3.4 **La estrategia acordada en 2001 cubría el período 2001 a 2003 y preveía aprobaciones anuales promedio de US\$280 millones, pero el 85% de estos montos no se materializaron; en contraste el Banco aprobó sus mayores operaciones después de 2003, fuera del período de vigencia de esta estrategia.** Como consecuencia de la situación político-social, entre 2001 y 2003 sólo se aprobaron US\$128 millones de los US\$840 millones programados. Desde 2004, sin una estrategia formal, el Banco logró concretar aprobaciones por US\$1.093 millones, principalmente vía una gran operación de US\$750 millones en el sector eléctrico.

3.5 Debido a los bajos niveles de aprobaciones, así como los altos niveles de cancelaciones, la cartera por desembolsar disminuyó 45% desde 1999. Entre 1999 y 2007 el Banco aprobó operaciones a un ritmo equivalente de US\$154 millones anuales; desembolsó a un ritmo de US\$143 millones anuales y canceló operaciones a un ritmo de US\$112 millones anuales⁴⁷. Las cancelaciones afectaron particularmente a operaciones heredadas de programaciones previas⁴⁸, que tuvieron una tasa de cancelación del 46%. Como resultado se pasó de 28 operaciones activas en 1999 a 13 en 2007⁴⁹.

Tabla 3.1. Aprobaciones por sector vs. Montos programados (millones de US\$)

Sector \ Años (Ciclos de Programación)	Sector	Saldo Previo a 1999*	Aproba- ciones 1999-2000	Total Programado Estrategia 2001	Aprobaciones							Total Cartera	Montos Cancelados **	Diferencia de Montos Aprobados vs. Programados - (Promedio Anual)
					2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Equilibrio macroeconómico		202										202	200	0.0
Estructura económica	EM 1											0	0	0.0
Sector fiscal	EM 2	202										202	200	0.0
Apoyo a la competitividad		614	110	240	24	0.04	5	768	0.27			1,521	11	33.9
Política de apoyo a la competitividad	AC 1				1	0.04		1	0.27			3	0.08	0.4
Petróleo y minería	AC 2											0	0	0.0
Energía eléctrica	AC 3	436					5	753				1,193	1.16	106.2
Agropecuario y forestal	AC 4		10	230	23							33	10	-73.4
Infraestructura vial y telecom.	AC 5	178					0.01					178	0	0.0
Sector Financiero	AC 6											0	0	0.0
Ciencia y tecnología	AC 7		100	10								100	0	-3.3
Medio Ambiente	AC 8								14			14	0	2.0
Desarrollo social		473	33	435		28		125		150		809	490	-123.0
Pobreza, Desigualdad y Gasto Social	DS 1	12	30	130								42	32	-43.3
Empleo y seguridad social	DS 2	245	1					0.10				246	243.99	0.0
Salud	DS 3	140	0.05									140	87	0.0
Educación	DS 4	8	2	185				125		150		285	125.67	-43.7
Vivienda y Servicios domiciliarios	DS 5	68		120		28			0.02	0.10		96	1.5	-36.0
Indígenas	DS 6							0.09				0	0	0.0
Modernización del estado		29	21	165	75	1	0	0	19	25	0	170	18	-37.9
Administración pública	ME 1	23	1	20	0.00	1		0.02	19	25		68	17	-0.3
Planificación y presupuesto	ME 2	6			15							0.45	6	1
Justicia, seguridad y part. ciud.	ME 3			130	75							75	0	-4.9
Gestión de emergencias	ME 4		20			0.05			0.20			20	0.005	0.0
Total		1,317	164	840	99	29	0.04	5	912	25	151	2,702	719	-126.9

* Saldo de operaciones activas al 01/01/1999 incluidas en evaluación.

** Adicionalmente el país repagó anticipadamente US\$ 457.9 millones en 2007.

3.6 Debido a los bajos niveles de desembolsos y repagos anticipados, la cartera en etapa de repago también disminuyó en un 35%. Entre 1999 y 2007 Venezuela repagó capital, intereses y comisiones a un ritmo de US\$349 millones anuales. Esto incluye, un repago anticipado realizado por Venezuela en 2007 por un total de US\$457.9 millones – representando el 28% de la cartera en etapa de repago. Por su parte, los nuevos desembolsos fueron mucho menores – un promedio de US\$143 millones anuales – por lo que entre 1999 y 2007 Venezuela aportó recursos netos al Banco por US\$1.857 millones, de los cuales US\$620 millones se aplicaron a la reducción de la cartera en etapa de repago.

B. Eficiencia de las Operaciones

1. Costos

3.7 Los costos por operación fueron elevados y altamente variables debido a la presencia de grandes operaciones, cuya aprobación afectó el perfil promedio de la cartera⁵⁰. Venezuela presentó costos de preparación que superaron a los del promedio del Banco (US\$3.800 por millón aprobado), salvo en 2005 cuando se aprobó un gran préstamo para la central hidroeléctrica de Tocoma. Por ejemplo, en 2004 y 2005 los costos de preparación por millón de dólares aprobados

- pasaron de US\$13.637 a US\$2.575, respectivamente. Similarmente, los costos de ejecución por millón desembolsado más que triplicaron los promedios del Banco.
- 3.8 **A su vez, se identificaron costos de transacción adicionales debido a fallas de coordinación entre la Representación y la Sede, así como diferencias respecto a aspectos técnicos y fiduciarios.** La evaluación recogió inquietudes del prestatario respecto al relacionamiento operativo con el Banco, particularmente en lo relativo a la intervención de departamentos de la Sede. A efectos ilustrativos se mencionó el envío de una carta estandarizada al Director de Crédito Público de Venezuela por parte del Departamento de Finanzas de la Sede, advirtiendo sobre una inminente suspensión de desembolsos, debido a un supuesto retraso en un pago, que en realidad no habría existido⁵¹. Otro ejemplo mencionado se refiere a desacuerdos entre la Sede y la Representación respecto a requerimientos formales para la ampliación del préstamo para la central hidroeléctrica de Tocoma por US\$ 600 millones, lo que según la Representación podría haber derivado en la pérdida de una oportunidad de gran importancia para la cartera del Banco en Venezuela⁵².
- 3.9 **En este contexto, la Representación realizó sus mayores esfuerzos para mejorar la relación con el país, impulsando reformulaciones, flexibilizando algunos procedimientos administrativos; así como utilizando su delegación de autoridad para aprobar pequeñas cooperaciones técnicas (Mini-Fomines).** Se observó una flexibilización en las prioridades de algunos programas – entre 1999 y 2007 hubo 6 reestructuraciones a operaciones existentes y una reformulación, así como en el reconocimiento de gastos de contrapartida local. Esto permitió incrementar los desembolsos de algunos programas, como en el de Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Sector Justicia, el Programa Ciencia y Tecnología, el Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y una Cooperación Técnica para la Modernización de la Administración Tributaria⁵³.
- 2. Tiempos de Preparación y Ejecución**
- 3.10 **Los proyectos de inversión entre 1999 y 2007 tuvieron retrasos importantes, tanto en su preparación como ejecución.** El tiempo promedio de preparación fue de aproximadamente 38 meses, superando en más de 20% el promedio del Banco y los países de la Región 3 excluida Venezuela. En particular, el tiempo de negociación duplicó al promedio del Banco y el de cumplimiento de condiciones previas excedió el promedio en 20%. Los préstamos destinados a las áreas de Apoyo a la Competitividad y Modernización del Estado⁵⁴ fueron los que insumieron mayor tiempo de preparación (41 meses promedio)⁵⁵. Los retrasos promedio en términos del tiempo original de ejecución fueron de más de 100%, superando ampliamente los retrasos de la Región 3 sin Venezuela (de 62%) y del Banco (de 51%)⁵⁶. Los préstamos de Apoyo a la Competitividad (98 meses) y Desarrollo Social (82 meses) registraron el mayor tiempo promedio de ejecución.

Tabla 3.2. Preparación y ejecución de proyectos (en meses)⁵⁷

	Perfil I a aprobación	Aprobación a contrato	Contrato a 1er desemb.	1er desemb. a desemb. original	Desemb. original a desemb. final	Tiempo de Preparación	Tiempo de Ejecución
Venezuela							
Apoyo a la competitividad	16.00	9.83	15.20	40.00	58.00	41.03	98.00
Desarrollo social	18.25	8.43	7.83	40.17	42.17	34.51	82.33
Modernización del estado	31.00	4.00	6.00	36.00	7.00	41.00	43.00
Promedio - Inversión	19.32	8.13	10.07	39.21	41.78	37.51	80.99
Promedio - PBLs	12.00	1.50	5.00	27.50	6.50	18.50	34.00
BID*							
Promedio - Inversión	17.59	4.47	8.62	42.73	21.68	30.68	64.41
Promedio - PBLs	9.27	1.50	2.12	22.24	2.12	12.89	24.36
Región 3 (sin Venezuela)*							
Promedio - Inversión	18.95	4.24	6.66	41.16	25.42	29.85	66.58
Promedio - PBLs	8.04	1.08	0.79	22.21	2.82	9.91	25.03

3.11 **Los PBLs tuvieron un período de preparación y ejecución de 18,5 y 34 meses, respectivamente, más de 40% superiores al promedio del Banco.** En la preparación, la sub-etapa de cumplimiento de condiciones previas presentó mayores retrasos, superando en 3 meses los tiempos promedios del Banco. En la etapa de ejecución, las extensiones de los PBLs en Venezuela triplicaron las extensiones promedio de los PBLs en el Banco.

C. Problemas Identificados en las Operaciones

3.12 **La Administración del Banco reconoció que las operaciones que introdujo en Venezuela adolecieron de problemas de diseño.** Según lo reportado por la Administración del Banco en sus sistemas de auto-evaluación (ISDP/ISDPs)⁵⁸, las operaciones que el Banco diseñó para Venezuela fueron calificadas por el propio Banco en el quintil inferior de desempeño en aspectos tales como (i) efectividad del diseño de proyectos y componentes, (ii) factibilidad de cumplimiento de condiciones contractuales, (iii) verificación de la capacidad institucional de las agencias ejecutoras seleccionadas, (iv) factibilidad de coordinación inter-agencias, (v) falta de previsión por parte del Banco respecto a cambios en políticas nacionales y de las agencias, y (vi) falta de verificación por parte del Banco del compromiso efectivo del prestatario y/o agencia ejecutora.

3.13 **Además el 52% de las operaciones diseñadas por el Banco para el País sufrió problemas de evaluabilidad, no contando con indicadores adecuados para describir sus productos y objetivos de desarrollo⁵⁹.** El índice de evaluabilidad ex-ante de las operaciones fue de 48%. A pesar de que el 68% de los indicadores identificados presentó alguna línea de base, y más del 80% contó con alguna meta – siendo valores relativamente elevados; la calidad del diseño de los marcos lógicos varió en forma considerable entre proyectos, siendo común la confusión entre objetivos de desarrollo y de producto; así como la inclusión de numerosas metas de carácter cualitativo, y por ende, de difícil evaluación.

IV. ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

- 4.1 **Entre 1999 y 2007 el Banco se propuso 81 objetivos de desarrollo para Venezuela – a la fecha se han registrado mejoras en 77% de ellos.** Durante el período, el Banco concretó acciones en respaldo de 69 de los 81 objetivos que se había propuesto. Sin embargo, el tamaño relativamente pequeño del financiamiento del Banco respecto a los recursos del País; así como las debilidades del sistema de evaluación de las operaciones impiden cuantificar el impacto del Banco. Por lo tanto, este capítulo reporta tanto las *acciones del Banco* en cada área, como los *avances del país*⁶⁰ en la consecución de los objetivos de desarrollo correspondientes, pero sin postular una relación causal entre ellos.

Tabla 4.1. Resumen de operaciones y avance de objetivos de desarrollo⁶¹

Área	Objetivos del Banco		Operaciones del Banco		Avance País	
	Propuestos	Respaldados	Aprobaciones (US\$ millones)	Desembolsos (US\$ millones)	Apreciables Mejoras	Progreso Limitado
Equilibrio Macroeconómico	9	3	202	2	67%	33%
Modernización del Estado	15	15	170	71	90%	10%
Desarrollo Social	28	28	809	148	79%	21%
Apoyo a la Competitividad	29	23	1.521	844	71%	29%
Total	81	69	2,702	1065	77%	23%

A. Apoyo al Equilibrio Macroeconómico

- 4.2 **La cartera bajo evaluación incluye operaciones aprobadas en el período previo cuyos recursos estaban pendientes de ejecución; así como una operación reciente del PRODEV.** En 1996 se aprobó una cooperación técnica reembolsable por más de US\$5 millones para apoyar al proceso presupuestario y fortalecer el análisis de la política económica (VE-0050). En octubre de 1998, se aprobó un préstamo sectorial – PBL (VE-0118) por US\$400 millones para el Apoyo a las Reformas Fiscales y del Sector Público. Ambas operaciones contaban con más del 50% de sus recursos pendientes de ejecución a principios de 1999. Recién en 2007, el Banco logró aprobar otra operación en el área, mediante una cooperación destinada al fortalecimiento de la capacidad de gestión por resultados bajo el esquema del PRODEV (VE-T1004).
- 4.3 **Las operaciones aprobadas en el período previo apoyaban al país en la optimización de sus procesos presupuestarios.** La cooperación técnica de 1996 buscaba desarrollar mayor capacidad institucional dentro del Poder Legislativo y el Ministerio de Hacienda para optimizar las políticas fiscales y presupuestarias. Para ello se crearon unidades especializadas – la Unidad de Análisis Macroeconómico (UAM) en el Poder Legislativo y la Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico (OPAM) en el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, el PBL de 1998 buscaba establecer condiciones legislativas para racionalizar el gasto público, particularmente vía la promulgación de la Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FIEM)⁶².
- 4.4 **Pero el cambio de autoridades determinó una disminución del interés del país en operaciones con el Banco en el área.** En 1999, al año siguiente de la aprobación del PBL, el gobierno modificó las reglas de ahorro y gasto aplicables

al FIEM⁶³. En 2001, dada la falta de avance en la preparación de los requerimientos del segundo tramo, el PBL fue cancelado a requerimiento del prestatario. No obstante, según el Informe de Terminación del Proyecto “el desarrollo de los estudios preparatorios para el Programa sirvió de insumo parcial para artículos de la Constitución relacionados con la Administración y Finanzas Públicas”⁶⁴. Asimismo, para diciembre de 2003, tanto la OPAM como la UAM habían decaído considerablemente en su efectividad.

Sector Fiscal y Planificación y Presupuesto - Objetivos	Propuestos en los documentos:				Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-0104	YE-0118	YE-0050	
Disminuir el gasto público			✓		Progreso Limitado
Aumentar la recaudación fiscal no petrolera		✓	✓		Mejoras Significativas
Aumentar la recaudación aduanera		✓			Mejoras Significativas
Mejorar gestión presupuestaria	✓				Algunas Mejoras
Mejorar capacidad del poder ejecutivo para conducir política fiscal y presupuestaria			✓	✓	Información Insuficiente
Mejorar capacidad del poder legislativo para evaluar situación fiscal y presupuestaria				✓	Información Insuficiente
<i>Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)</i>	NA	9.7	202.0	5.7	0.5
<i>% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007</i>	NA	49.3%	0.9%	84.0%	0.0%

B. Apoyo a la Modernización del Estado y Desarrollo Social

4.5 **Procurando ambiciosas reformas sectoriales e institucionales, el Banco aprobó proyectos en los sectores de salud, seguridad social, niñez y educación; pero estos sufrieron cancelaciones del 70% en promedio.** En 1995 se aprobaron US\$150 millones para el Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud (VE-0091) con objetivos ambiciosos, incluyendo la racionalización del gasto; el fortalecimiento institucional; y la descentralización de servicios. Los desembolsos fueron poco significativos hasta 1999, no obstante, el proyecto apoyó la elaboración de un nuevo marco sectorial, la implementación de planes estaduales de salud, la rehabilitación de centros de atención primaria, centros oncológicos, y la capacitación de funcionarios. Tras la asunción del nuevo gobierno, el marco legal y el proyecto fueron revisados, por lo que la reestructuración recomendada por los estudios no fue implementada. Los objetivos originales del préstamo fueron reformulados, se redujeron las metas y se canceló aproximadamente el 60% del mismo⁶⁵.

Salud - Objetivos	Propuestos en los documentos:			Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-0091	YE-0100	
Mejorar sostenibilidad sistema de salud	✓	✓		Información Insuficiente
Focalizar gasto público en salud		✓		Algunas Mejoras
Mejorar prestación sistema seguro de salud			✓	Progreso Limitado
Aumentar proporción de gasto público en salud preventiva		✓		Mejoras Significativas
Descentralizar prestación servicios de salud		✓		Mejoras Significativas
<i>Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)</i>	NA	139.6	245.0	
<i>% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007</i>	NA	37.4%	0.5%	

4.6 **El Banco también apoyó una reforma integral del sistema de seguridad social, que no se implementó por diferir con la nueva política de gobierno.** En 1998 el BID apoyó la Reforma del Sistema de Seguridad Social con US\$350 millones (VE-0100)⁶⁶. Se buscaba reformar los sistemas de pensiones,

desempleo y salud; previéndose la conformación de una comisión tripartita (gobierno, trabajadores y empresarios) y una mayor participación del sector privado vía un sistema mixto. Sin embargo, luego de desembolsar US\$151 millones del primer tramo, el préstamo se canceló en un contexto de cambio de gobierno.

Empleo y Seguridad Social - Objetivos	Propuestos documento:	Avance 1999-2007
	YE-0100	
Mejorar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social	✓	Progreso Limitado
Mejorar prestación seguro de desempleo	✓	Progreso Limitado
Mejorar prestación sistema de pensiones	✓	Progreso Limitado
Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)	245.0	-
% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007	0.5%	

- 4.7 **En 2000 el Banco acordó con el nuevo gobierno un apoyo de US\$30 millones para implantar una nueva institucionalidad de protección del niño y adolescente (VE-0120), que luego se canceló en un 99,7%.** El préstamo experimentó dificultades desde su inicio. No habiéndose realizado desembolsos significativos, en febrero 2005 se negociaron cambios en el alcance y organismo ejecutor. En 2006 el Banco reportó “*problemas de capacidad de la nueva unidad ejecutora*” y “*cambios sustanciales en las políticas nacionales del sector*”. En septiembre de 2006, habiéndose utilizado menos del 0,3% de los recursos, el prestatario solicitó la cancelación del préstamo.

Pobreza, Desigualdad y Gasto Social - Objetivos	Propuestos en los documentos:				Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-0120	YE-0059	YE-L1017	
Aumentar apoyo de organizaciones de la sociedad civil a grupos en situación de pobreza			✓		Algunas Mejoras
Mejorar focalización de programas sociales	✓				Algunas Mejoras
Mejorar eficiencia en provisión de servicios sociales	✓				Información Insuficiente
Mejorar sostenibilidad servicios sociales para niños y adolescentes		✓			Información Insuficiente
Mejorar calidad de vida niños y adolescentes				✓	Mejoras Significativas
Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)	NA	30.0	12.0	1.0	-
% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007	NA	0.3%	87.2%	73.7%	

- 4.8 **En 2005 el Banco aprobó un Programa de Ampliación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Básica (VE-0138) por US\$125 millones que también se canceló en su totalidad.** El préstamo se proponía incrementar la cobertura educativa preescolar e inicial, mejorar su eficiencia y calidad; y apoyar la expansión del modelo de escuelas de atención integral y jornada completa. Ya desde la etapa de diseño se produjeron sucesivos desacuerdos entre el gobierno y el Banco. Entre los factores que generaron divergencias se destacan la currícula académica y la contratación de consultores. El Banco cambió cuatro veces al líder del proyecto. El gobierno impulsó un conjunto de misiones en el área educativa cuyos objetivos superaron ampliamente los planteados en la operación con el Banco⁶⁷. En 2007 se re-estructuró el Ministerio de Educación, desapareciendo la unidad ejecutora del programa – la Dirección de Niveles y Modalidades. A los pocos meses el préstamo fue cancelado, sin haberse realizado desembolso alguno.

Educación - Objetivos	Propuestos en los documentos:				Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	VE-0138	VE-0105	VE-L1017	
Mejorar acceso a educación pre-escolar y básica	✓				Mejoras Significativas
Mejorar acceso a educación técnica superior no universitaria	✓				Mejoras Significativas
Disminuir inequidad en acceso a educación		✓			Mejoras Significativas
Aumentar cobertura de programa de coros y orquestas		✓	✓		Mejoras Significativas
Aumentar sostenibilidad de programa de coros y orquestas		✓	✓		Mejoras Significativas
Acumulación de capital humano			✓		Mejoras Significativas
Formación de valores cívicos y buena conducta			✓		Mejoras Significativas
Generar oportunidades futuras de trabajo			✓		Mejoras Significativas
Generar alternativas para el uso no delictivo del tiempo libre de los beneficiarios			✓		Mejoras Significativas
Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)	NA	125.0	8.0	150.0	
% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007	NA	0.0%	100.0%	0.0%	

- 4.9 **Sin embargo, en otras áreas más focalizadas el Banco logró apoyar la generación de capacidades institucionales mediante esquemas innovadores.** El Programa de Apoyo a la Sociedad Civil, el Programa de Acción Social por la Música, el Programa de Reforma de Justicia, y los Programas de Apoyo al SENIAT, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) fueron muy bien calificados respecto al logro de sus objetivos y prácticamente no registraron cancelaciones. Estos ejecutores presentaron generalmente un mayor grado de profesionalización.
- 4.10 **El Banco financió con US\$ 12 millones un Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (VE-0059) conocido como Programa PAIS.** Se buscaba desarrollar un mecanismo piloto público-privado para financiar proyectos y actividades de organizaciones de la sociedad civil, para beneficio de grupos sociales excluidos. Si bien se desembolsó 87% de los recursos y la implementación fue calificada como exitosa, su PCR indica que desde 2000 “se ejecutó en un contexto lleno de contradicciones políticas y sociales que dificultaron su desarrollo … si bien la formulación preveía que los sectores público, privado y las organizaciones de la sociedad civil conformaran una Comisión para la toma de decisiones sobre la orientación y asignación de los recursos, en la práctica, ésta fue utilizada sólo como un espacio de aprobación administrativa”.
- 4.11 **El Banco financió un Programa Apoyo de Acción Social por la Música (VE-0105) por US\$8 millones, con el objetivo de consolidar el sistema de orquestas juveniles e infantiles del país.** Según una evaluación realizada en 2004 se había beneficiado a más 100.000 niños, que como resultado presentaron un desempeño superior en sus otras actividades escolares – el 63% de los beneficiarios alcanzó un nivel alto en la escuela, frente al 50% entre sus compañeros no participantes. Adicionalmente, se reportaron mejoras sustanciales en la puntualidad, responsabilidad y disciplina de los participantes. Se estima que los beneficios sociales del programa fueron de 1,68 bolívares por cada bolívar invertido – producto de la reducción de la deserción escolar y la violencia. El préstamo concluyó sus desembolsos en 2005 y, luego de otra evaluación, en 2007 se aprobó una segunda fase por US\$150 millones (VE-L1017). Para 2007 el programa habría beneficiado a 245.000 niños – de los cuales 67% serían de estratos pobres⁶⁸.

- 4.12 **En 1999 se aprobó el Programa Ciencia y Tecnología II Etapa por US\$100 millones (VE-0112)**⁶⁹. Como lección aprendida de un programa anterior, este préstamo fue ejecutado desde la institucionalidad preexistente – mediante la creación de una unidad ejecutora dentro del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación. Asimismo se diseñó un esquema operativo innovador, descentralizado e interinstitucional; que utilizó una modalidad de reconocimiento ex-post de gastos. En 2003 – en un marco de restricción presupuestaria en el país – el Banco mostró flexibilidad al reconocer US\$50 millones de gastos ya incurridos como aporte local, lo que permitió la continuidad del Programa. Una evaluación ex-post realizada por OVE muestra que las empresas que recibieron financiamiento han logrado desarrollar una capacidad para la innovación superior al promedio del sector empresarial⁷⁰ – el 50% de los beneficiarios adquirieron capacidades para la innovación, versus el 12% en el total de la muestra. El mecanismo generado por el Banco fue posteriormente replicado en la ejecución de la Misión Ciencia dotada de US\$ 500 millones.
- 4.13 **En 2001, se aprobó un préstamo específico por US\$22,5 millones, destinado a la transformación del Instituto de Investigaciones Agrícolas – INIA (VE0125).** El programa se propuso fortalecer la sostenibilidad financiera y la modernización del sistema de tecnología agropecuaria. El logro de los objetivos de desarrollo ha sido clasificado como probable, sin embargo, el plazo de ejecución del mismo fue extendido 24 meses, debido a la constante falta de asignación de recursos de contrapartida local. Según el último informe de supervisión de proyecto, se ha desembolsado el 50% y parece haberse destrabado el acceso a recursos de contrapartida.

Ciencia y Tecnología - Objetivos	Propuestos en los documentos:			Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-0112	YE-0125	
Aumentar participación producto de base tecnológica		✓		Algunas Mejoras
Aumentar sostenibilidad del sistema de tecnología agropecuaria			✓	Algunas Mejoras
Aumentar inversión tecnológica de las empresas	✓	✓		Mejoras Significativas
Aumentar oferta de tecnología aplicada para empresas	✓	✓		Mejoras Significativas
Formar recursos humanos en ciencia y tecnología		✓		Mejoras Significativas
<i>Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)</i>	NA	100.0	22.5	
<i>% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007</i>	NA	97.2%	54.9%	

- 4.14 **En 2001, se aprobó un préstamo por US\$75 millones para el Fortalecimiento Institucional del Sector Justicia (VE-0057).** Habiéndose propuesto objetivos ambiciosos – mejorar el proceso de investigación y persecución del crimen; aumentar la participación y la confianza de la sociedad en el sistema de justicia penal; reducir la violencia, mejorar las condiciones de vida y aumentar las tasas de rehabilitación de la población reclusa – hasta el año 2005 el préstamo sólo había desembolsado el 7% de sus recursos. La evaluación de mediano plazo indicó que “el Programa fue diseñado bajo circunstancias que no se han mantenido en el tiempo y la integración del trabajo entre los distintos actores del sistema penal es una tarea que demandará mayor tiempo que la vida del Programa. A ello se suma la necesidad de trabajar en otras áreas que superan el alcance real de este Programa”⁷¹. En Julio de 2006, se modificaron los objetivos del préstamo y se flexibilizó el reconocimiento de gastos de contraparte relativos

a la compra de equipos informáticos, capacitación y estudios específicos, lográndose reactivar los desembolsos⁷².

Justicia, Seguridad y Participación Ciudadana - Objetivos	Propuestos en los documentos:		Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	VE-0057	
Reducir violencia y criminalidad ciudadana	✓		Progreso Limitado
Aumentar eficacia del sistema de justicia	✓	✓	Algunas Mejoras
Aumentar eficacia del proceso de persecución del crimen		✓	Algunas Mejoras
Aumentar tasas de rehabilitación de la población reclusa		✓	Información Insuficiente
Mejorar calidad de vida de la población reclusa		✓	Algunas Mejoras
Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)	NA	75.0	
% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007	NA	50.0%	

- 4.15 El Banco acompañó la modernización del sistema de administración tributaria – SENIAT⁷³, con operaciones por US\$10,5 millones (VE-0104) en 1996 y US\$18,5 millones en 2005 (VE-L1001). A pesar de sucesivas demoras suscitadas por cambios en el SENIAT y el alcance del proyecto⁷⁴, este fue clasificado como efectivo en su PCR. La mejora en la eficiencia del SENIAT así como el crecimiento económico de los últimos años incrementaron la recaudación impositiva de base no-petrolera. Sin embargo, persisten “problemas de capacidad institucional y ausencia de una visión estratégica e integrada de la organización que dificultan la coordinación y armonización de los diferentes planes y programas institucionales⁷⁵”. A la fecha, el logro de los objetivos de desarrollo ha sido clasificado como probable, en tanto el progreso en la implementación ha sido evaluado como insatisfactorio debido a “limitaciones de la unidad ejecutora y demoras en el cumplimiento de las condiciones del contrato⁷⁶”.
- 4.16 En diciembre de 2006, el Banco aprobó más de US\$25 millones para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Sistema Estadístico Nacional (VE-L1015). La operación busca mejorar la generación de estadísticas y el acceso a las mismas, de modo de favorecer la toma de decisiones. Se plantearon tres grupos de actividades: mejorar la infraestructura del INE; mejorar la producción estadística; y fortalecer el Sistema Estadístico Nacional. A fines de 2007 el contrato de préstamo aún no se había firmado.

Administración Pública - Objetivos	Propuestos en los documentos:				Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	VE-0104	VE-L1001	VE-L1015	
Mejorar eficiencia sector público	✓				Información Insuficiente
Aumentar eficiencia de la Administración Tributaria		✓	✓		Mejoras Significativas
Mejorar capacidad de gobiernos estatales para conducir su gestión presupuestaria		✓			Información Insuficiente
Reducir niveles de contrabando y fraude aduanero			✓		Mejoras Significativas
Reducir niveles de evasión fiscal			✓		Mejoras Significativas
Mejorar generación de información estadística				✓	Algunas Mejoras
Mejorar calidad, integridad y acceso a información estadística del INE				✓	Algunas Mejoras
Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)	NA	9.7	18.5	25.0	
% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007	NA	49.3%	7.2%	0.0%	

C. Apoyo a la Competitividad

- 4.17 **El Banco aprobó un conjunto de préstamos para infraestructura, los cuales se caracterizaron por un alto nivel de ejecución de sus componentes de obras y poco progreso en los aspectos institucionales.** En 1992 se había aprobado un préstamo por US\$200 millones destinado a la Rehabilitación de Carreteras y Puentes (VE-0040). En 1999, aún restaba por desembolsar el 90% del monto aprobado. El programa buscaba contribuir al fortalecimiento institucional, el mantenimiento de la red vial y nuevas inversiones. Su ejecución demandó más de 13 años, con 5 extensiones del plazo original⁷⁷. Según la Administración “el sistema presupuestario vigente, no era consistente ni consecuente con el ciclo de proyectos, lo que afectó el aporte local...determinando retrasos”⁷⁸. El Banco calificó al proyecto como poco efectivo en términos de su objetivo de desarrollo, inefectivo en la implementación y poco probable en su sostenibilidad.

Infraestructura Vial y Telecomunicaciones -Objetivos	Propuestos en los documentos:		Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	VE-0040	
Mantener operabilidad de red vial	✓	✓	Algunas Mejoras
Reducir costos de transporte		✓	Algunas Mejoras
Disminuir problemas de congestión transporte carretero		✓	Progreso Limitado
Incrementar seguridad vial		✓	Progreso Limitado
Mejorar sostenibilidad del sector vial		✓	Información Insuficiente
Aumentar participación privada en sector transporte		✓	Progreso Limitado
Facilitar acceso a servicios eficientes de transporte urbano	✓		Mejoras Significativas
Extender red vial		✓	Algunas Mejoras
Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)	NA	178.2	
% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007	NA	100.0%	

- 4.18 **En 1996, el Banco había aprobado un proyecto de Soluciones Habitacionales de Interés Social (VE-0055) por US\$52 millones que continuaba en ejecución.** El proyecto funcionó como un piloto para incorporar al sistema legal un subsidio directo escalonado⁷⁹ y un sistema de calificación y registro de beneficiarios. El mismo fue completado en 2004 y la efectividad en sus objetivos de desarrollo fue calificada como satisfactoria⁸⁰. Sin embargo, a pesar de que la Ley de Política Habitacional fue aprobada en noviembre de 1998 “en la práctica no ha sido aplicada integralmente en lo referente al subsidio directo y el sistema de elegibilidad, lo cual no permitió hacer una evaluación comparativa entre el sistema de la nueva LPH y el Programa Piloto”⁸¹. Desde entonces sólo se han realizado pequeñas cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$118.000 en las áreas de desarrollo urbano y acceso para personas con discapacidades.
- 4.19 **En el área de agua potable y saneamiento, el Banco aprobó financiamiento por US\$30 millones en 1997 y US\$28 millones en 2002.** El préstamo Apoyo a la Modernización y Rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento (VE0056) de 1997 incluía un componente sectorial, otro de apoyo institucional y un tercero para obras de infraestructura. La ejecución se extendió por casi ocho años⁸². El Banco calificó al proyecto como efectivo en términos del logro de sus objetivos de desarrollo y muy relevante en lo relativo al fortalecimiento institucional del ejecutor HIDROVEN, pero sus costos operativos se mantienen elevados y persisten las deficiencias en su manejo comercial. El préstamo de 2002

destinado a la Atención a Acueductos Rurales en Poblaciones Menores (VE-0140) aún sigue activo, pero presenta atrasos considerables. En la última evaluación el logro de los objetivos de desarrollo fue calificado como probable, y el progreso en la implementación como satisfactorio. Sin embargo, se reconoce que los cambios políticos y los atrasos en las aprobaciones legislativas han dificultado su implementación.

Vivienda y Servicios Domiciliarios - Objetivos	Propuestos en los documentos:				Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-0056	YE-0140	YE-0055	
Incrementar % población con acceso a agua potable y saneamiento			✓		Mejoras Significativas
Mejorar sostenibilidad sector agua y saneamiento	✓	✓			Información Insuficiente
Aumentar participación privada en sector de agua potable y saneamiento		✓			Progreso Limitado
Mejorar acceso a vivienda de población de bajos ingresos	✓				Algunas Mejoras
Optimizar producción de vivienda social	✓		✓	✓	Algunas Mejoras
Disminuir enfermedades de transmisión hídrica			✓		Mejoras Significativas
<i>Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)</i>	NA	27.9	28.0	40.1	
<i>% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007</i>	NA	94.7%	23.2%	100.0%	

- 4.20 Finalmente, en 2000 el Banco aprobó un préstamo destinado a la Consolidación de Comunidades Rurales para la rehabilitación y privatización de pequeños sistema de riego (VE-0126). Según el Banco “cambios en la orientación política en los temas de tenencia de tierras y acceso al riego”; así como “diferentes percepciones sobre el rol de la participación privada en la gestión de los sistemas”, motivaron la cancelación de 100% del préstamo por parte del prestatario en 2002. No obstante, la infraestructura de riego continúa subutilizada, producto del manejo inadecuado en su operación, su mal mantenimiento, así como por la escasa capacitación técnica y falta de organización entre los productores⁸³.

Agropecuario y Forestal - Objetivos	Propuestos en los documentos:		Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-0126	
Aumentar desarrollo rural	✓		Algunas Mejoras
Aumentar participación privada en sistemas de irrigación		✓	Información Insuficiente
Aumentar superficie irrigada	✓		Progreso Limitado
Aumentar % tierra rural con títulos regularizados	✓		Algunas Mejoras
Aumentar participación pequeños productores sector agroalimentario	✓		Mejoras Significativas
Incrementar % productores con acceso a investigación y sanidad agropecuaria	✓		Algunas Mejoras
<i>Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)</i>	NA	10.0	
<i>% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007</i>	NA	0.0%	

- 4.21 El desarrollo del sector eléctrico fue apoyado consistentemente mediante tres préstamos de inversión y una cooperación técnica no reembolsable. El préstamo Central Hidroeléctrica de Caruachi (VE-0084) por US\$500 millones se aprobó en 1993 y demoró casi 10 años en desembolsar⁸⁴. El proyecto era ambicioso ya que consistía en construir la central, realizar un programa de protección ambiental y apoyar la reforma del sector eléctrico⁸⁵. Durante la ejecución, “la dificultad que tuvo el país para cumplir los cronogramas

inicialmente establecidos y la flexibilización de los mecanismos previstos para sanear las deudas a cobrar de EDELCA” determinaron cuatro cambios contractuales. Las principales modificaciones del contrato original fueron en el apoyo a la reforma del sector eléctrico, eliminando componentes y dejando “a un lado los aspectos relacionados con la planificación de la prestación de los servicios eléctricos [y el ajuste de tarifas]”. Al finalizar el proyecto, los indicadores de desempeño eran favorables respecto a la construcción de la central hidroeléctrica, y desfavorables respecto al componente institucional⁸⁶.

- 4.22 **En 2005, el Banco aprobó el mayor préstamo del período, destinando US\$750 millones para la construcción de la Central Hidroeléctrica de Tocoma (VE-L1003).** En el diseño del proyecto se tomaron en consideración las lecciones aprendidas del proyecto Caruachi, concentrándose en el componente de infraestructura. Los objetivos de apoyo a la reforma del sector eléctrico fueron manejados de modo independiente⁸⁷. Para ello, se aprobó un préstamo para el desarrollo institucional de CADAFE (VE-L1005) – por US\$5 millones – y luego una CT reembolsable para la reforma del sector (VE-L1016) – por US\$2,7 millones. En 2007 ninguna de estas operaciones había comenzado a desembolsar. Esto representa un cambio en la forma de operar del Banco, que tradicionalmente supeditaba sus inversiones a la presencia de condiciones cruzadas de tipo institucional.

Energía Eléctrica - Objetivos	Propuestos en los documentos:					Avance 1999-2007
	Estrategia País 2001	YE-L1016	YE-0084	YE-L1005	YE-L1003	
Aumentar capacidad instalada sector eléctrico	✓		✓		✓	Mejoras Significativas
Mejorar sostenibilidad sector eléctrico		✓	✓	✓		Información Insuficiente
Aumentar eficiencia energética			✓		✓	Progreso Limitado
Mitigar efectos sociales del aprovechamiento hidroeléctrico					✓	Mejoras Significativas
<i>Aprobación y saldo en cartera (Mill. US\$)</i>	NA	2.7	435.8	5.0	750.0	
<i>% Desembolsado al 31 de Diciembre de 2007</i>	NA	0.0%	99.7%	100.0%	15.3%	

- 4.23 **Además, en 2005 se aprobó un préstamo de inversión por US\$14 millones para el manejo integral de la Cuenca del Río Caroní (VE- L1006).** Este resultó ser el único préstamo de la cartera relacionado con el cuidado del medio ambiente, además de ser el aporte más significativo al apoyo de comunidades indígenas por parte del Banco (US\$4,55 millones)⁸⁸. Si bien, el proyecto Tocoma contaba con un componente de manejo ambiental y social por US\$38,4 millones, en el PCR del préstamo anterior (Caruachi) se recomendaba que “para operaciones de gran envergadura se diseñen proyectos de manejo ambiental independientes del de infraestructura, para cubrir aquellos aspectos que van más allá del impacto directo del proyecto”⁸⁹.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 La programación del Banco en Venezuela entre 1999-2007 identificó un conjunto ambicioso de 81 objetivos de desarrollo, que no obstante su carácter *relevante* respecto a las prioridades de desarrollo del país, en la práctica excedió largamente la capacidad efectiva de actuación del Banco en Venezuela. Con recursos mucho menores que los aportados por el país en cada sub-sector, y enfrentando desacuerdos sobre políticas y programas, el Banco vio severamente disminuido su rango de acción en el país. Esta situación se vio acentuada por la abundancia de recursos alternativos provenientes del petróleo, así como por el agudo cuestionamiento del País al rol desempeñado por las entidades multilaterales.
- 5.2 La *anticipación* de la programación del Banco fue muy pobre. Sólo 30% de las operaciones programadas fueron finalmente aprobadas; sufriendo posteriores retrasos, modificaciones y cancelaciones que casi quintuplicaron los promedios del Banco. Habiendo programado US\$280 millones anuales, sólo logró aprobar US\$154 millones anuales – de los cuales, más del 50% correspondieron a una sola gran operación de US\$750 millones. Las aprobaciones no compensaron el ritmo de desembolsos (US\$143 millones anuales) y cancelaciones (US\$112 millones anuales), desencadenando una reducción neta del 45% en la cartera por desembolsar; así como una reducción del 35% en la cartera en etapa de repago.
- 5.3 La *pertinencia* del programa del Banco fue muy débil. Esto se debió a que el Banco tendió a programar actividades en sus áreas de mayor especialización, pero solamente logró aprobar y ejecutar operaciones en pocos nichos de menor conflictividad política. Los ambiciosos objetivos del Banco se frustraron y sus áreas reales de acción quedaron insuficientemente sustentadas por actividades de asistencia técnica.
- 5.4 En consecuencia, la *eficiencia* global de la relación del Banco con el país fue muy baja. Los costos de preparación y ejecución de operaciones superaron en 300% los promedios del Banco. Los tiempos de negociación de operaciones más que duplicaron los promedios del Banco. Los tiempos de ejecución excedieron los promedios en más de dos años, culminándose en cancelaciones por desacuerdo o falta de interés del país. Adicionalmente, las diferencias de criterio entre la Sede y la Representación del Banco en Venezuela sobre aspectos técnicos y fiduciarios en el país, deterioraron la eficiencia operativa, resultando en la imposición de condiciones consideradas innecesarias por la Representación.
- 5.5 Los numerosos intentos fallidos, las operaciones aprobadas que finalmente languidecieron hasta su cancelación, y la voluntad declarada del gobierno de reducir su endeudamiento con el Banco mediante prepagos, son síntomas de una *transformación del rol del Banco en Venezuela y de una relación que en la práctica ha venido decayendo en importancia para ambas partes*. Los flujos del Banco hacia el país no lograron mayor relevancia, ni siquiera durante la crisis de 2002-2003, durante la que podrían haber provisto un apoyo coyuntural.

- 5.6 La *interacción del Banco con el país ha sido cada vez más limitada*. El Banco ha experimentado una pérdida sustancial de conocimiento técnico sobre el país. Desde 1999 Venezuela fue tema de solamente el 0,85% de los estudios técnicos del Banco y recibió menos misiones anuales que el promedio de los países prestatarios⁹⁰. En este contexto, la cartera del Banco con Venezuela pasó de representar el 4,4% del total en 1999 al 2,3% en 2007.
- 5.7 De no ser por la infrecuente aprobación de alguna gran operación de nicho – como la reciente operación de US\$750 millones para la central eléctrica de Tocoma – la cartera del Banco con Venezuela se habría amortizado totalmente en aproximadamente 6 años. Los ciclos de maduración de estas grandes operaciones han promediado los 6 a 12 años⁹¹, *exponiendo la presencia del Banco en Venezuela* a la incertidumbre de su eventual aprobación. Se ha deteriorado a su vez el posicionamiento competitivo del Banco frente a la CAF, que ofrecería tiempos de respuesta mucho más ágiles; discutiéndose asimismo la posibilidad de un nuevo ente financiero con un esquema de servicio diferente (Banco del Sur).
- 5.8 Como resultado, el programa tuvo una *efectividad* muy baja, evidenciando diferentes *limitaciones del Banco en su relación con Venezuela* en todas las áreas de trabajo. Por ejemplo, en el área de Apoyo al Equilibrio Macroeconómico, el Banco reconoció el carácter relativamente menor de sus flujos financieros respecto al presupuesto nacional y optó por promover reglas de ahorro y gasto fiscal; así como generar una mayor capacidad de análisis para el proceso presupuestario. Aunque muchas de estas reglas se tradujeron en nuevos marcos legales e iniciativas, estas fueron prontamente abandonadas a medida que aumentó el precio del petróleo.
- 5.9 En el área social, el Banco intentó *programas integrales* de reforma en Salud y Educación, pero no logró una ejecución significativa. En contraste, tuvo *mejores resultados con programas focalizados e innovadores*, como el que se desarrolla en el área de educación musical. Otra manera en la que el Banco logró mantener su presencia fue *flexibilizando* programas inicialmente ambiciosos, para ir adecuándolos a las necesidades del país, como hizo por ejemplo en el área de Justicia. Sin embargo, en los últimos años el Banco enfrentó crecientes dificultades para adaptarse a trabajar dentro de la nueva modalidad de provisión de servicios sociales vía misiones; a pesar de que potencialmente el Banco podría contribuir a mejorar el conocimiento sobre su impacto, eficiencia, sostenibilidad financiera y capacidad institucional.
- 5.10 En el área de modernización del Estado, el Banco *trabajó eficazmente con ejecutores de carácter técnico*. Por ejemplo, en temas de administración fiscal, ciencia y tecnología, sistemas estadísticos y tecnología agropecuaria, encontró ejecutores que valoraron positivamente sus aportes técnicos y administrativos. A su vez estos ejecutores contribuyeron a mejorar la percepción del Banco en el país. No obstante su importancia, los *determinantes e impacto de la relación con estos ejecutores técnicos* no han sido evaluado sistemáticamente; ni se ha logrado optimizar el uso de cooperación técnica para cultivar vínculos similares en nuevas áreas.

- 5.11 En el área de apoyo a la competitividad, el Banco *no ha podido concretar operaciones significativas con el sector privado* – principalmente porque el Estado venezolano ha mantenido una activa política de financiamiento al sector privado en condiciones muy favorables. Trabajando desde el sector público, el Banco ha tenido experiencias similarmente infructuosas en áreas donde intentó reformas sectoriales amplias, como por ejemplo en el sector vial. En contraste la *experiencia ha sido más positiva cuando el Banco separó los aspectos técnicos y de obras, de los aspectos de política y regulación sectorial*. Esta separación implicó un cambio sustancial en la forma tradicional de operar del Banco, constituyéndose en un factor clave que posibilitó la contribución del Banco a obras en sectores como el de agua y saneamiento y electricidad.
- 5.12 La evaluación concluye que la *aprobación y ejecución exitosa de operaciones en Venezuela se produjo solamente bajo ciertas condiciones*. Primero, las operaciones que desembolsaron se enfocaron en actividades muy específicas, en lugar de ligar sus desembolsos a reformas sectoriales amplias. Segundo, apoyaron a organismos ejecutores relativamente más profesionales y especializados que el promedio de la administración pública nacional. Tercero, buscaron que estos ejecutores percibieran los procedimientos administrativos y cultura de trabajo del Banco como ventajas comparativas versus otras opciones de financiamiento.
- 5.13 Sin embargo, hasta el momento *no hay evidencia de que el Banco haya aplicado activamente estas lecciones aprendidas*. Si bien se identificaron los problemas principales que afectaron la ejecución de operaciones – problemas de capacidad institucional, problemas de diseño de operaciones y deficiencias del sistema de seguimiento – éstos se repitieron año tras año. La falta de evaluabilidad del programa – 52% de las operaciones carecieron de indicadores básicos de desarrollo y sólo 5% de estos recibieron algún seguimiento posterior – contribuyó a que el Banco no haya podido establecer una gestión basada en resultados.

B. Recomendaciones

- 5.14 Se recomienda que el Banco incremente su trabajo técnico conjunto con el país para establecer las bases de un fortalecimiento de la relación. En particular, se recomienda explorar, entre otras, las siguientes áreas de trabajo: (i) un incremento sustancial de las actividades de cooperación técnica, (ii) el desarrollo de estudios conjuntos de impacto sobre programas de interés para el país; (iii) la aplicación plena de los instrumentos disponibles dentro del marco de financiamiento del Banco, asegurando una satisfactoria resolución de los elementos técnicos que posibiliten el uso de mecanismos más atractivos para el país, como por ejemplo esquemas programáticos y programas multisectoriales.
- 5.15 Como resultado de este trabajo conjunto en nichos donde el Banco agregue valor técnico, se recomienda que, a solicitud del país, el Banco asista en la generación de reglas y mecanismos que promuevan la efectividad del gasto. En particular, se recomienda que el Banco colabore con el país en el análisis de los factores económicos, políticos y sociales que impactan la sostenibilidad fiscal, aun bajo diferentes escenarios de precios petroleros. Asimismo, se recomienda que estas reglas y mecanismos sean compatibles con los objetivos de largo plazo del país,

incluyendo la maximización del impacto de las iniciativas sociales, la eficiencia del gasto y el incremento de la competitividad del país.

- 5.16 **Recomendación 1: Incrementar las actividades de cooperación técnica y estudios, con especial énfasis en la evaluación de formas alternativas de atender problemáticas sociales y la promoción de mecanismos para asegurar la efectividad del gasto público en un contexto de crisis económica global:** Dado el carácter único de Venezuela y el déficit de conocimiento del país por parte del Banco, considerar la posibilidad de generar espacios de diálogo que permitan estudiar técnicamente y ensayar en forma piloto metodologías alternativas, particularmente las de las misiones sociales, con el objetivo de identificar mejores prácticas. Similarmente, desarrollar espacios de diálogo técnico tendientes a apoyar al país en su objetivo de optimizar la efectividad del gasto público, especialmente en un contexto de crisis económica global.
- 5.17 **Recomendación 2: Desarrollar una activa estrategia de nichos en áreas de especialidad técnica del Banco:** Cultivar activamente la relación con ejecutores técnicos dentro del ámbito de la administración pública, sociedad civil y sector privado del país. Posicionar de esta forma al Banco como un socio multilateral apreciado por el país, apto para concretar iniciativas innovadoras de alta complejidad técnica, que requieran continuidad de apoyo e independencia de decisiones presupuestarias de corto plazo.
- 5.18 **Recomendación 3: Incrementar la evaluabilidad del programa y de las operaciones, buscando reforzar y utilizar los sistemas de gestión nacionales:** Dada las dificultades para entablar relaciones programáticas con el país, se recomienda generar espacios de diálogo dirigidos al mayor conocimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación nacionales; de forma que puedan servir de base para una gestión basada en resultados y una programación integrada de las futuras operaciones financieras y no-financieras del Banco en el país.
- 5.19 **Recomendación 4: Desplegar el potencial de la nueva organización e instrumentos del Banco para adecuarlos a las necesidades del País:** Maximizar la aplicabilidad de las herramientas disponibles bajo la nueva organización y marco de financiamiento, buscando aumentar la flexibilidad de la oferta del Banco. Por ejemplo, los desafíos presentados por la necesidad de aprobación parlamentaria de cada préstamo podrían mitigarse mediante una oferta más flexible del Banco, que incluyera operaciones de inversión globales con fondos destinados a una ejecución plurianual de obras a ser seleccionadas según criterios preestablecidos. Adicionalmente, la implementación de herramientas, tales como los esquemas programáticos o CLIP, requerirán que el Banco logre un mayor conocimiento e interacción con los sistemas nacionales de adquisiciones, monitoreo y evaluación; fortaleciendo a su vez su Representación en el País.
- 5.20 **Recomendación 5: Generar actividades en los sectores productivos y de infraestructura, enfatizando la optimización de impactos sociales:** El Banco tiene una experiencia muy relevante en relación al balanceo de objetivos duales de rentabilidad financiera e impacto social. Se recomienda que el Banco explore mecanismos para transferir esta experiencia al sector productivo venezolano, que

enfrenta requerimientos crecientes de inversión y medición de impactos sociales. Adicionalmente, el Banco podría acentuar la búsqueda de mecanismos alternativos de generación de inversiones de interés social, por ejemplo mediante formas cooperativas de gestión empresaria, particularmente en áreas relacionadas al desarrollo de infraestructural local.

Notas finales

¹ La participación de Venezuela en la cartera del Banco disminuyó del 4,4% entre 1990 y 1998 al 2,3% entre 1999 y 2007.

² Según el sitio Web de PDVSA “*Las Misiones Sociales son estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos. Estas iniciativas cuentan con recursos extraordinarios, su coordinación es interinstitucional e interministerial y uno de los elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas.*”

³ Ver BID (2003a).

⁴ Ver Anexo II - Entrevistas Realizadas.

⁵ En el CP 2001 se identificó como desafío para el desarrollo: “*a) En el corto plazo... renovar la confianza del sector privado nacional para invertir en Venezuela aprovechando la holgura... petrolera y de esta manera reactivar la economía y reducir el alto nivel de desempleo, manteniendo el equilibrio macroeconómico y la estabilidad social...*” (Pág. 7); “*b) En el mediano y largo plazo... diversificar [la] base productiva para disminuir... la dependencia del petróleo, en un contexto de equilibrio macroeconómico, de fortalecimiento institucional, de integración regional..., y de desarrollo de ciencia y tecnología, que permitan crecer con equidad y reducir la pobreza.*” (Pág. 7). El programa de préstamos se agrupó en cuatro áreas de intervención: “Social: reducción de la pobreza y desarrollo del capital humano” (Pág. 10); “Económico: aumento de la productividad y diversificación” (Pág. 12); “Institucional: fortalecimiento institucional del sector público” (Pág. 14); “Ciencia y tecnología: generación y uso del conocimiento” (Pág. 16). Fuente: BID (2001) Documento de País (GN-2081-3).

⁶ Datos del BCV (www.bcv.org.ve).

⁷ Ver BID (1999) Documento de País (GN-2081-3), Página 14 sobre fortalecimiento institucional del sector público.

⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según la Gaceta Oficial No 5453, 24 de marzo de 2000.

⁹ El precio del petróleo alcanzo un mínimo en 1998, elevándose 42% en 1999 y 58% en el 2000. Coincidientemente, hacia fines de 1998, Venezuela acordó con otros miembros de la OPEC realizar un mejor control del cumplimiento de sus respectivas cuotas de producción.

¹⁰ Tanto la producción como las exportaciones se detuvieron durante todo enero de 2003. Las pérdidas del paro se estimaron por PDVSA en 14.700 millones de dólares. Ese año, en promedio, la producción de PDVSA alcanzó un mínimo de 1,8 millones de barriles diarios (presentando una caída de 11% frente a 2002). Al finalizar el paro, la plantilla de 40.000 trabajadores de la compañía se redujo a unos 22.000.

¹¹ Segundo un discurso del Presidente Chávez en 2006 “*este socialismo no está predefinido*”. Sin embargo, éste se nutre de una raíz bolivariana (por el Libertador Simón Bolívar, y sus ideales de igualdad, libertad, y su visión geopolítica de integración de América Latina); una raíz zamorana (por el General Ezequiel Zamora, y su unidad cívico-militar) y una raíz robinsoniana (por Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar, y su ideal de educación popular, libertad e igualdad). Entre los elementos clave que pudieran definir el Socialismo del Siglo XXI, dice el Presidente Chávez, están los siguientes: (i) una moral de ética y generosidad, (ii) una democracia participativa y del poder popular, (iii) igualdad con libertad, y (iv) el cooperativismo, asociativismo, propiedad colectiva, banca popular y núcleos de desarrollo endógeno, con sistemas de autogestión y cogestión. Fuente: www.aporrea.org.

¹² Datos de WDI. La productividad se calcula como residuo, es decir, la diferencia entre el crecimiento del PIB y el crecimiento de los factores productivos.

¹³ Datos del BCV.

¹⁴ Durante 1993 se introduce el Impuesto a los Activos Empresariales, se incorpora el Ajuste por Inflación y se aprueba un tributo con las características del Impuesto al Valor Agregado. En 1994 se modifica el Código orgánico Tributario, se crea el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) y se transforma el IVA en el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor (ICSV), extendiendo su aplicación y se modifica el Impuesto sobre la Renta incorporando el desgravamen único para personas naturales. A fines de la década del noventa se genera una nueva ola de reformas para aumentar la participación de los ingresos no petroleros. Se reforma el Código Orgánico Tributario, el ICSV vuelve a transformarse en IVA, se incorpora la renta mundial dentro del ISLR, el impuesto al dividendo, los precios de transferencia y los paraísos fiscales.

-
- ¹⁵ Datos de SISOV.
- ¹⁶ Datos del BCV y SISOV.
- ¹⁷ Por ejemplo el Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN) creado en diciembre de 2005 recibía alrededor de US\$100 millones por semana de PDVSA.
- ¹⁸ Ver PDVSA (2006).
- ¹⁹ Se estima que los fondos aportados a las misiones representan aproximadamente el 7% del PIB, llevando el gasto público social a aproximadamente 20% del PIB. Fuente: Weisbrot y Sandoval (2007) Pág. 4.
- ²⁰ Ver Anexo I – Misiones en Venezuela.
- ²¹ Datos del INE.
- ²² Datos del INE.
- ²³ Weisbrot, M. y Sandoval, L. (2007) Pág. 14.
- ²⁴ Proyecto Nacional Simon Bolívar en su Primer Plan Socialista (PPS) del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el Periodo 2007-2013.
- ²⁵ Desde ese momento, el Banco no ha logrado formalizar una nueva estrategia con el país.
- ²⁶ A pesar de que el período bajo evaluación abarca desde 1999 a 2007, en varias secciones de este capítulo se hace referencia a períodos anteriores, con fines comparativos y para identificar cambios en tendencias de largo plazo.
- ²⁷ Las operaciones planeadas surgen de los documentos de estrategia país, de los documentos de préstamos en el período analizado y de los documentos de las misiones de programación y de revisión de cartera. Calculado tomando en cuenta los montos programados y aprobados desde 1990 (ver tabla 3.1).
- ²⁸ El 72% de los montos prestados mediante esta modalidad se dirigió a Equilibrio Macroeconómico, en tanto el 28% restante fue adjudicado a un préstamo destinado a Desarrollo Social, y dentro de ésta al subsector de Seguridad Social.
- ²⁹ Datos de OVEDA para préstamos aprobados.
- ³⁰ Un tema relevante en esta materia ha sido la posición adoptada por los Estados Unidos, que calificaba a Venezuela como un país que realizaba esfuerzos insuficientes para combatir el tráfico de personas. Como consecuencia de esta decisión, Estados Unidos votaba en contra de las operaciones para Venezuela en las instituciones financieras internacionales, dificultando particularmente las operaciones que requerían aprobación vía mayorías especiales de sus accionistas. Esta posición fue revertida en 2008.
- ³¹ Datos de OVEDA para Cooperaciones Técnicas No Reembolsables. En relación al resto del Banco, Venezuela fue superior al promedio de aprobaciones anuales entre 1990-1998 (12,5), pero inferior entre 1999-2007 (16,5).
- ³² El Fondo de Fideicomiso de Venezuela se creó en 1975 con una contribución inicial de US\$500 millones (de los cuales US\$100 millones fueron aportados en bolívares). A través de este fondo, Venezuela ha contribuido a la integración regional, el desarrollo industrial y las exportaciones. El fondo fue discontinuado en 2001.
- ³³ Dicho análisis surge de la comparación de los montos programados en las estrategias con los montos asignados por el país en su presupuesto para los respectivos ministerios en el período 2000 a 2007. A este, se debería agregar el monto asignado por el gobierno extra-presupuestalmente, principalmente a través de FONDEN y PDVSA. The Economist (2007a) y Oxford Analítica (2006) estiman que el gobierno gestiona montos cercanos a los US\$20.000 millones, adicionales al presupuesto.
- ³⁴ Estimaciones basadas en el Reporte FINCOL022 del Sistema de Administración Financiera del Banco.
- ³⁵ Desde una perspectiva de intencionalidad estratégica de largo plazo, sólo 7 de estos 13 sectores habían sido prioritarios en las estrategias previas de 1990-92 y 1993-95: Energía Eléctrica – AC3; Agropecuario y Forestal – AC4; Financiero – AC6; Medio Ambiente- AC8; Pobreza, Desigualdad y Gasto Social – DS1; Vivienda y Servicios domiciliarios – DS5 y Administración Pública – ME1.
- ³⁶ Se entiende por nicho a una porción focalizada de necesidades de clientes que, debido a su especificidad, generalmente no es satisfecha por proveedores estandarizados.
- ³⁷ Esos proyectos, representan alrededor del 20% de la capacidad instalada total de producción energética en el país. El proyecto Caruachi de 1993 contaba con una capacidad instalada de 2,196 MW, mientras que Tocoma (2005) aportaba una capacidad instalada de 2,169 MW. En 2004 la capacidad total instalada de generación eléctrica en Venezuela era de cerca de 21,000 MW mientras que la demanda máxima se situaba en torno a 14,000 MW. Fuente: Documento de Préstamo de VE-L1003 (1686/OC-VE).
- ³⁸ La intención estratégica del país en el período de análisis se estudió en base a los documentos de los tres planes nacionales de Venezuela elaborados por CORDIPLAN/Ministerio de Planificación y al Presupuesto

Nacional. Estos son el Plan de la Nación VIII elaborado en 1990, el Plan de la Nación IX (1994) y X (2001). El orden de prioridad se asignó en base a un indicador construido como un promedio simple de tres variables binarias. La primera de ellas, relevancia según número de objetivos, toma el valor 1 cuando el número de objetivos por subsector supera a la mediana de los objetivos por subsector. La segunda, prioridad según montos propuestos, toma el valor 1 cuando los montos propuestos por subsector superan la mediana. La tercera, relevancia según tasa de crecimiento, toma valor uno cuando los montos anuales propuestos crecen por encima de la mediana.

³⁹ Personas que por sus características o circunstancias se encuentran en mayor medida expuestos a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia.

⁴⁰ De hecho, las cooperaciones técnicas que acompañaron al préstamo para la Central Hidroeléctrica de Tocoma (VE-L1003; 1686/OC-VE) no han sido desembolsadas desde su aprobación en 2005 Fuente: Documentos de Préstamo de VE-L1006 (1687/OC-VE) y VE-L-1016(1685/OC-VE).

⁴¹ El FMI ha tenido una participación limitada. Generó préstamos complementarios con inversiones del BM y BID en 1990 (por US\$1,357 millones), al igual que en 1996 (por US\$350 millones).

⁴² Para 2004 apenas 10% del total de la deuda externa. Fuente: Borenstein, E. et al (2007) Living with debt, Pág. 108.

⁴³ La única participación relevante del PRI fue en el proyecto de Sistema Vial entre Caracas y La Guaira (1996), posteriormente cancelado por cambios en la política del gobierno.

⁴⁴ OVE agrupó en 9 categorías los problemas identificados : Capacidad institucional de ejecutores; Diseño de la operación; Sistemas de seguimiento; Nivel de prioridad para el país; Marcos legales y contrapartida local; Procesos Administrativos; Cumplimiento de condiciones previas; Capacidad técnica de los consultores; Coordinación interinstitucional.

⁴⁵ Debido a que ejecutaron más del 50% de sus recursos durante el período bajo evaluación, en la cartera analizada se incluyen 7 préstamos de inversión que fueron aprobados entre 1992-1998. Además, se incluyen dos Préstamos de Libre Disponibilidad para la reforma de la seguridad social (US\$395 millones) y reforma fiscal del sector público (US\$400 millones) que fueron aprobados en 1998. Finalmente, también se incluyen tres cooperaciones técnicas reembolsables aprobadas entre 1995 y 1996. En total, estas operaciones tenían en 1999 un saldo disponible de US\$1.064 millones.

⁴⁶ En respuesta a la Tragedia de Vargas de 1999, el Banco también contribuyó con un préstamo de US\$20 millones para reanudar los servicios básicos y tomar medidas urgentes para la prevención de perjuicios adicionales en las zonas afectadas (VE-0122). El préstamo desembolsó casi la totalidad de sus recursos en ese mismo año. Sin embargo, a pesar de la propensión del país a sufrir desastres naturales, el Banco no ha colaborado a sistematizar un programa en el área, ni fomentado la adopción de una estrategia preventiva.

⁴⁷ Durante 2008 (ya fuera del período de evaluación) los desembolsos se aceleraron considerablemente, rondando los US\$300 millones.

⁴⁸ Durante el período bajo evaluación se produjeron cancelaciones a un ritmo anual del 4% de la cartera activa, superando al ritmo promedio del Banco del 0,9% anual. Las operaciones heredadas de programaciones anteriores sufrieron cancelaciones a un ritmo de US\$93 millones anuales, de los cuales US\$61 millones correspondieron a operaciones incluidas en la cartera bajo evaluación y US\$32 millones a otras operaciones que a 1999 tenían saldos remanentes menores al 50% de sus montos originales.

⁴⁹ De las 28 operaciones, 13 forman parte de la cartera bajo evaluación por ejecutarse sustancialmente desde 1999.

⁵⁰ Datos de OVEDA. Los datos se encuentran disponibles solamente a partir de 2004 para costos de preparación y 2003 para costos de ejecución.

⁵¹ La Representación indica que el pago ya había sido realizado en la cuenta del BID en el BCV pero no se había notificado por ser feriado bancario en el país. Sin embargo, la Sede no consultó con la Representación y automáticamente envió una carta de suspensión con fuerte terminología de corte legal, generando malestar entre las autoridades locales.

⁵² El 17 de noviembre de 2006 el gobierno mostró interés en obtener entre US\$600 y US\$750 millones adicionales para la Central de Tocoma. Según la Representación del Banco en Venezuela, esta ampliación del financiamiento fue estudiada técnicamente y se determinó que los gastos a los que se aplicaría podrían ser reconocidos por haberse realizado con procesos de adquisiciones compatibles con los del BID. No obstante, según la Representación, el Departamento Legal en la Sede, luego de reconocer por escrito en una comunicación electrónica del 21 de noviembre de 2006, la simplicidad del procedimiento que se hubiera

requerido para avanzar con la aprobación de dicho financiamiento, optó por requerir información adicional al Prestatario. Según la opinión de la Representación, esta información era repetitiva dado que se trataba de la ampliación de un préstamo existente, causando malestar en el prestatario, quien optó por desistir del crédito con el BID y continuar tratativas con la CAF. Por su parte, el Departamento Legal expresa su desacuerdo con las apreciaciones referidas por la Representación, indicando que “la propuesta de préstamo suplementario no fue presentada a ni aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco” y que “no existe evidencia” que los requerimientos del Departamento Legal fueran “motivo del Prestatario para desistir de su solicitud al Banco de financiamiento suplementario”. El Departamento Legal señala asimismo, que según comunicación del Prestatario del 12 de febrero de 2007 “una vez evaluada la propuesta de financiamiento ofrecida por el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) … el Ciudadano Presidente de la República … ha convenido en aceptar las condiciones ofrecidas por la CAF”. A la fecha, el gobierno ha retomado interés en un paquete de U\$800 millones de financiamiento adicional del BID, pero la Administración habría expresado reservas iniciales sobre su factibilidad en atención a recientes límites internos de financiamiento por país.

⁵³ En el 2007, el Banco aprobó una cooperación técnica por US\$450.000 para el Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Pública por Resultados (VE-T1004; ATN/OC-10370-VE) que aun no ha comenzado a desembolsar.

⁵⁴ Los préstamos para el Desarrollo Social tuvieron un tiempo de preparación de 35 meses. A nivel sectorial, Salud (DS3) fue el sector que mostró el período de preparación más prolongado (63 meses), al igual que Justicia, Seguridad y Participación Ciudadana (ME3 – 56 meses), Medio Ambiente (AC8 – 53 meses), Energía Eléctrica (AC3 – 53 meses) e Infraestructura Vial y Telecomunicaciones (AC5 – 49 meses).

⁵⁵ La composición sectorial de la cartera de Venezuela no muestra aspectos muy diferentes al promedio del Banco que pudieran influir en las demoras observadas. En el promedio del Banco los préstamos de inversión destinados al sector Apoyo a la competitividad alcanzan al 47% de los préstamos, seguidos en importancia relativa por los préstamos destinados a Desarrollo social (31%) , a la Modernización del Estado (18%) y finalmente a Equilibrio Macroeconómico (3%).

⁵⁶ La evaluación sólo reporta sobre aquellos que se encuentren finalizados en el año 2007, para Venezuela, se cuenta con una muestra de 20 préstamos de inversión.

⁵⁷ El análisis no incluye cooperaciones técnicas no reembolsables.

⁵⁸ Los ISDP/ISDPs especifican 19 tipos de problemas. Esos problemas son agrupados en tres categorías. i) Problemas de compromiso incluye: aprobación legislativa, compromiso prestatario/agencia ejecutora; escasez de fondos de contrapartida; oposición política/comunidad y cambios en de política Nacionales. ii) Capacidad institucional incluye: capacidad institucional de la agencia ejecutora; desempeño de consultores; coordinación inter-agencias; desempeño Proveedor/contratista; dificultades en adquisiciones; sobre costos; Auditoria externa calificada; cambios de política de la agencia ejecutora y falta de sistema de seguimiento y evaluación. iii) Problemas de diseño incluye: diseño proyecto/componentes; demoras en el cumplimiento de condiciones contractuales; eficiencia del Banco (demoras en responder); problemas ambientales y cambios en política del Banco.

⁵⁹ El análisis de evaluabilidad fue realizado para una sub-muestra de proyectos aprobados entre 1998 y 2006 (10 préstamos de inversión y 2 PBLs).

⁶⁰ Los indicadores de Venezuela utilizados se encuentran en el Anexo IV.

⁶¹ El avance del país se estableció en base a la evolución de los indicadores correspondientes a los objetivos de desarrollo propuestos por el Banco en su programación para cada área. En general se utilizaron indicadores socioeconómicos correspondientes al año 2007; a menos que no se encontraran disponibles, en cuyo caso se utilizaron datos hasta 2006.

⁶² Otras precondiciones logradas previo al primer desembolso fueron la promulgación de ley de aduanas, promulgación de una nueva ley orgánica de apertura del mercado interno de los productos líquidos derivados de los hidrocarburos y la promulgación de la ley de desarrollo del sector petroquímico. También existieron avances en la Ley Orgánica de administración Financiera, para el segundo tramo de desembolso.

⁶³ El FIEM se crea en noviembre de 1998. Consistía en un mecanismo en el que aplicando reglas de ahorro y gasto a PDVSA, al gobierno central y a las administraciones locales, los ingresos petroleros no esperados se ahorraban para períodos de baja renta petrolera. Su función era mitigar los choques derivados de las fluctuaciones de los ingresos petroleros. Fuente: Puente et. al. (2006).

⁶⁴ La pérdida de interés respondió a “*la ausencia de un contrato para el segundo tramo, a la falta de apoyo político y a la presencia de componentes considerados de compleja ejecución*”. Fuente: PCR de VE0018 (1135/OC-VE).

⁶⁵ Se realizaron 5 cancelaciones. La primera de ellas por US\$25.66 millones en 1999, la segunda por US\$45.66 millones en 2001.

⁶⁶ Adicionalmente, el Banco colaboró en el área de trabajo y seguridad social con cooperaciones técnicas no-reembolsables por US\$830.425. Los temas apoyados fueron la generación de empleo, la representación sindical y la capacitación laboral.

⁶⁷ Se ejecutaron varias Misiones destinadas a mejorar el acceso a la educación y la capacitación profesional (Misiones Robinson, Sucre, Ribas y Cultura). Ver Anexo I – Misiones en Venezuela.

⁶⁸ Ver BID (2007) BID aprueba US\$150 millones para apoyos a orquestas juveniles en Venezuela.

⁶⁹ En 1990 financió con US\$40,6 millones el Programa Ciencia y Tecnología I (VE-0054; 604/OC-VE). El objetivo se consideró cumplido en forma satisfactoria, destacando como lección aprendida la utilización de un mecanismo de evaluación ex post, posteriormente implementado en el Programa Ciencia y Tecnología II (VE-0112; 1220/OC-VE).

⁷⁰ Ver Testa, P. (2003). La encuesta fue realizada por el INE en 2004. La muestra comprende 2.256 empresas de las cuales solamente el 1,5% recibió financiamiento. Ninguna de las empresas que recibió financiamiento asegura no tener potencial para la innovación, en tanto esta constituye la respuesta mayoritaria en el total de la muestra. Al excluir a aquellas empresas que aseguran no tener capacidad para la innovación, se sigue observando un desempeño superior (en lo que respecta a la introducción y difusión de innovaciones tecnológicas) en las empresas que recibieron financiamiento del Banco.

⁷¹ ISDP (Dic.2006) de VE0057 (1362/OC-VE).

⁷² Como respuesta a las malas condiciones de los penales, en 2005 el gobierno asignó más de US\$5 millones para la Construcción y Rehabilitación de Centros Penitenciarios. Adicionalmente, el gobierno ha extendido los servicios de las misiones a los penales, e instaurado la Misión Justicia para mejorar el acceso de la población al sistema judicial. En 1999 entró en vigencia el nuevo Código Orgánico Procesal Penal (COPP) orientado a elevar los niveles de eficiencia, transparencia y equidad en la impartición de la justicia penal. La Misión Justicia tiene como objetivo, incluir a un conjunto de personas que históricamente fueron excluidas de la atención de su caso, en distintas circunstancias legales, y específicamente para los condenados en delitos menores.

⁷³ El BID había contribuido previamente en el apoyo a la administración tributaria venezolana, con dos proyectos aprobados en 1993 y 1997. Ambos mostraron resultados satisfactorios en diversas áreas; sin embargo, su ejecución se vio comprometida debido a la baja capacidad institucional y el aislamiento de las áreas involucradas; diversos cambios de superintendentes y ausencia de éstos, y problemas de índole presupuestario y de disponibilidad de recursos de contrapartida.

⁷⁴ En 2000 se eliminó el componente de Aduanas.

⁷⁵ Documento de Préstamo VE-L1001 (1650/OC-VE).

⁷⁶ ISDP (Dic. 2007) de VE-L1001 (1650/OC-VE).

⁷⁷ Entre las 5 extensiones de plazo se acumularon 78 meses de prórrogas. El programa fue objeto de dos solicitudes de cancelación parcial, en 1998 por US\$50 millones y en 2002 por US\$62 millones, las cuales fueron revertidas y dejadas sin efecto por el prestatario. Además, entre enero de 2000 y agosto de 2002 se dispuso US\$80 millones para comprometer en la atención de la emergencia de Vargas, monto que finalmente nunca fue utilizado para tal fin.

⁷⁸ No había coincidencia entre la programación de ejecución y la asignación presupuestaria. En la práctica algunos proyectos no podían ser iniciados oportunamente, mientras que otros ya comenzados enfrentaban insuficiencia de recursos asignados, paralizándose o prolongándose, según el caso, la ejecución de los proyectos (en ambos casos se generaban costos extras). Fuente: PCR de VE0040 (732/OC-VE).

⁷⁹ De hasta el 80% del costo de la vivienda.

⁸⁰ Dado que se logró “*anticipadamente la modificación y aprobación legislativa que permitió implementar por ley (LPH), el subsidio directo y el sistema de elegibilidad, entregado los productos programados*”. Fuente: PCR de VE0055 (928/OC-VE).

⁸¹ PCR de VE0055 (928/OC-VE).

⁸² “*El ritmo de ejecución se ve limitado por las asignaciones y efectividades presupuestarias, las programaciones y cronogramas son diferidos para el 2004 debido a que en el 2003 no hubo asignación presupuestaria; legislativa y normativamente no hay avances con la excepción de la aprobación de la*

LOPSAPS, afectándose por ello todos los cambios en el marco regulador, tarifario y operativo, así como en la descentralización y transferencia de competencias (componente 1)". Fuente: PCR de VE0056 (994/OC-VE).

⁸³ El sector agropecuario corresponde al 4,5% del PIB con una utilización menor al 40% de la infraestructura de riego existente. Fuente: Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y Fundación de Educación Ambiental (2006) y BCV.

⁸⁴ En 1999 aún restaba desembolsar más del 85% del préstamo. El calendario original establecía 10 años de ejecución, hasta 2003. El plazo para desembolsar se había establecido en 7 años.

⁸⁵ El consumo eléctrico por unidad de PIB continúa siendo el más alto de la región – se mantuvo estable entre 1999 y 2006 en 2.630 Kwh. per capital. La Misión Revolución Energética buscó mejorar la eficiencia en el consumo. Por su parte, la demanda creció a un ritmo más alto que la generación eléctrica – entre 2002 y 2006 la demanda creció 5,6% promedio anual hasta situarse en 19.945 MW; la generación creció 3,2%, para situarse en 22.216 MW. En cuanto a la evolución de demanda y capacidad de generación se estima que hasta 2011 el crecimiento de la demanda sería de 3%-4,5% promedio anual; mientras que Sistema Eléctrico Nacional planea incorporar capacidad a un 4% anual. La generación hidroeléctrica representa el 70% de la energía generada, exponiendo al país a ciclos pluviales. Fuente: CADAFE, EDELCA.

⁸⁶ El logro del objetivo de reforma del sector eléctrico fue calificado como “dudoso” y el progreso en la ejecución “insatisfactorio”. Sin embargo, como subproducto del trabajo del Banco en apoyo a la competitividad se habría capacitado a unas 2.000 personas en formulación y gestión de proyectos de inversión.

⁸⁷ *“Fue evidente que la ejecución de proyectos de infraestructura y reforma bajo un mismo contrato con condicionamientos propios de uno de ellos pero cuyo incumplimiento afecta el desempeño del otro no es aconsejable. Se recomienda diseñar proyectos con un solo propósito”.* Fuente: PCR de VE-L1005 (1605/OC-VE).

⁸⁸ El aporte del Banco se materializó por medio de dos componentes, uno en apoyo a la población indígena y el otro relacionado con el manejo de proyectos productivos en las comunidades. La única operación adicional en esta área se aprobó en 2005, mediante la cooperación técnica de Apoyo a las Comunidades Indígenas y al Proceso de Demarcación de Tierras (VE-T1001) por un total de US\$90,000.

⁸⁹ La cuenca del Río Caroní representa uno de los mayores potenciales hidroeléctricos del planeta y actualmente genera cerca del 72% de la electricidad que se consume en el país. El proyecto de protección ambiental contribuye en la conservación de suelos, fauna y flora, el control de erosión e inundaciones, reforestación, capacitación de las poblaciones vecinas en educación ambiental y en general al desarrollo sustentable de las cuencas. Sin embargo, dicha operación ha presentado dificultades en su implementación debido a la interdependencia entre el avance de los objetivos de infraestructura y el manejo ambiental. Fuente: PCR de Caruachi VE0084 (788/OC-VE).

⁹⁰ El decrecimiento del número de misiones oficiales del Banco a Venezuela es también notable a lo largo del período: de 54 misiones en 1999 a 8 misiones en 2007.

⁹¹ Esto toma en consideración todas las operaciones del Banco mayores a \$200 millones desde el año 1990, las que resultan agruparse en picos con intervalos de 6 a 12 años. Asimismo, la firma de los contratos de estas operaciones también se ha demorado inusualmente, como en el caso de Tocoma que insumió unos 18 meses desde su aprobación.