PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES NACIONALES PARA LA GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS VE-L1031

ANEXO: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN MACROECONÓMICA

**Introducción**

El presente documento tiene como finalidad describir la situación macroeconómica durante el período de ejecución del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos VE-L1031el cual tenia como objeto mejorar la gestión integral de los Residuos Sólidos Municipales (RSM) a nivel nacional en la República Bolivariana de Venezuela (RBVE), con el fin de reducir los impactos en salud y medio ambiente asociados a su inadecuado manejo. Dicho análisis se realiza a efectos de describir algunos factores del entorno macroeconómico que pudieron haber afectado manera directa la ejecución y los logros asociados al Proyecto.

Para ello se realiza un análisis descriptivo de algunas variables macroeconómicas[[1]](#footnote-1) que se considera jugaron un papel fundamental al momento de evaluar los resultados del proyecto, entre ellas: inflación y tipo de cambio; adicionalmente se expondrá el factor institucional, el cual es considerado como un elemento de relevancia que incidió sobre el desarrollo y ejecución del Proyecto.

**Línea de Tiempo y Evolución del Proyecto**

Con el fin de fortalecer la estrategia sectorial del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA) hoy Ministerio de Ecosocialismo y Agua (MINEA), el Gobierno de la RBVE solicitó al Banco apoyo técnico y financiero a través de un préstamo por US$ 140 millones (Aporte Externo), de los cuales fueron ejecutados y desembolsados US$ 95.59 millones (68,2%). Por su parte, el Aporte Local fue fijado en US$ 60 millones de los cuales fueron ejecutados US$ 56,13 millones (93,55%). La preparación del Programa fue iniciada en septiembre 2009 y firmado el 21 de diciembre de 2010, siendo elegible a partir del 2 de agosto de 2011. Por su parte la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) encargada de la ejecución del Programa, cumplió con la entrega de las condiciones de previas establecidas en el Contrato de Préstamo 21 de julio de 2011. Por su parte, la fecha establecida para el ultimo desembolso era el 21 de diciembre de 2015, sin embargo, dada la ejecución y el estatus de los proyectos, fue solicitada una prórroga por seis meses para culminar los contratos y proyectos que se encontraban ya en avance, quedando como fecha de último desembolso 21 de junio de 2016 tal y como se muestra a continuación.



El préstamo fue cancelado parcialmente debido a los siguientes factores:

i) La utilización del tipo de cambio oficial de 4,30, 6,30 y 10,00 BsF por USD (ver gráfico 3) limitó el alcance previsto debido a que las obras y servicios locales que se pagan en moneda de curso legal experimentaron importantes incrementos de costos, razón por la cual no se logró el alcance previsto de los proyectos. Para ello, durante el período de ejecución se acordó elevar el tema a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Venezuela para explorar la posibilidad de utilizar otra de las tasas disponibles tales como SITME, SICAD o SIMADI, sin embargo, tales solicitudes no fueron resueltas durante el período de ejecución.

ii) Los contratos de obras contenían una cláusula que, en principio, permitía a las empresas contratistas realizar reconsideraciones de precios utilizando una fórmula polinómica u algún otro mecanismo aceptable para el Gobierno y el Banco. Para poder aplicar la fórmula, se requería la información de la variación de precios de insumos para la construcción que el Banco Central de Venezuela publicó con retraso e incluso durante 2015 no fueron publicadas cifras para el período de ejecución del proyecto. En consecuencia, al no ajustar los montos de los contratos las empresas disminuyeron el ritmo de ejecución o paralizaron las obras. A efectos de mitigar ésta situación, se sugirió explorar con el Banco Central de Venezuela la posibilidad de contar con la información de éstas variables o utilizar métodos alternativos como el de reconocimiento de erogaciones efectivas contra factura pagada); adicionalmente, el Banco expresó su voluntad de considerar el pago los insumos de origen externo que estos contratos requieren en divisas directamente a los subcontratistas, en el caso de requerirse. Sin embargo, al momento de culminación de la obra los retrasos en la publicación de los índices persistían, la solución adoptada fue la de reconocimiento de erogaciones efectivas contra factura de pago.

iii) Los montos en divisas de los financiamientos resultaron insuficientes para cubrir los costos de obras, bienes y servicios ya contratados. Debido a la velocidad en que los costos se incrementaron y teniendo una tasa de cambio fija, los incrementos en USD equivalente fueron sustanciales. Esto obligó a tener una reserva en el financiamiento para cubrir dichos incrementos, sacrificando las metas planteadas. Para ello el Banco comentó a las autoridades la necesidad de contar con aporte local adicional para finalizar las obras inicialmente previstas; sin embargo, no se recibieron respuestas con respecto a este punto.

**Inflación**

La economía Venezolana se caracteriza históricamente por cifras de inflación de dos dígitos; sin embargo, aunque se evidencian periodos que se encuentran por debajo de estos caracteres, previo a la culminación del proyecto, esta variable sobrepasó los tres dígitos.

Entre 2005 y 2007 la inflación anualizada se ubicó por debajo del 20%, a partir de 2008, dicha tendencia fue dirigida al alza. Esta comportamiento se mantuvo durante los siguientes cuatro años, y es a partir de mediados de 2013 cuando se observa in incremento mucho mas pronunciado (ver grafico1). Dicho comportamiento, es consecuente con un incremento de la tasa de cambio aplicable a la operación que pasó de BsF 4,3 a BsF 6,28 por USD (una devaluación de 46,5%) junto con la entrada en vigencia de otros sistemas cambiarios (ver sección de tipo de cambio).

Los años subsiguientes (2014, 2015 y 2016) continuaron con éste mismo proceder pero aun más pronunciado, debido a la entrada en vigencia de nuevos mecanismos cambiarios aprobados por el Gobierno Central. Es importante mencionar que durante 2014, la publicación de las cifras por parte de la Autoridad Monetaria se presentaron a partir de junio de 2014 con cierto retraso, junio, julio y agosto de ése año no se publicaron cifras sino hasta septiembre de 2014, por su parte 2015 transcurrió con la misma conducta hasta enero 2016, donde se publicaron las cifras correspondientes al último trimestre de 2014 y todo el año 2015. Al momento de la elaboración del éste informe, las cifras correspondientes al año 2016 no han sido publicadas.

Por su parte, las cifras relacionadas con el Índice de Precios a la Construcción (IPC-índice usado para calcular las reconsideraciones de precios de los contratos asociados al programa) se encuentran disponibles hasta diciembre 2013. En la gráfica 2 se muestra cómo a partir de 2013 la curva que representa el IPC supera en su pendiente al INPC, indicando un mayor incremento de los insumos a la producción que a los otros componentes del INPC.

**Grafico 1: Variación (%) del Índice Nacional de Precios al Consumidor ( INPC)**



**Grafico 2: Var (%) del Índice Nacional de Precios al Consumidor ( INPC) Vs. Var(%) del Índice de Precios de Insumos a la Construcción**



**Tipo de Cambio**

Durante el período de análisis, la RBVE ha permanecido con una política de cambio fijo para contener las fluctuaciones de la moneda. Al momento de la firma del contrato, se registraban tres diferentes tipos de cambios, dos tasas fijas (Bs 2,60 y Bs 4,30 por dólar), sujetos a las autorizaciones de Cadivi (autoridad encargada de la aprobación y liquidación de divisas); y una tasa fluctuante administrada, fijada por el Banco Central de Venezuela en sus subastas (SITME).

Asimismo, durante el proyecto se registraron dos devaluaciones del tipo de cambio aplicable a la operación y se anunciaron tres diferentes mecanismos de asignación de divisas (SICAD I, II y DICOM) administrados por el banco central tal y como se muestra en la gráfica 3. La tabla 1, muestra el volumen de asignación de divisas posterior al primer desembolso.

**Grafico 3: Tipos de Cambio Vigentes Durante la Operación**



**Tabla 1: Mecanismos de Asignación de Divisas luego del Primer Desembolso**



**Marco Institucional**

Uno de los factores que se considera tuvo gran incidencia sobre los tiempos de ejecución fue el factor institucional, pues los constantes cambios de autoridades generaron retrasos considerables sobre los tiempos de ejecución. Hidroven experimentó seis cambios de presidentes y tres cambios de coordinadores de la Unidad Ejecutora, además de los once cambios de Ministros, es importante destacar que durante éste período el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA) organismo rector de Hidroven, fue suprimido pasando a una nueva denominación (Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda) y posteriormente escindido bajo el Ministerio de Ecosocialismo y Aguas MINEA). De los cambios anteriores, se desprenden cambios en actores claves que incidieron de forma notable sobre los tiempos de ejecución del proyecto.

**Tabla 2: Cambios de Presidentes de Ministros y Viceministros**



**Consideraciones Finales**

De lo comentado anteriormente se invidencia que la ejecución del proyecto empezó de manera tardía, en una situación económica mucho menos favorable que la situación al momento de haberse firmado el contrato de préstamo. Los desembolsos realizados se dieron en un contexto de devaluaciones de tipo de cambio, creciente inflación y disminución del volumen de asignación de divisas de acuerdo a los mecanismos de asignación creados por el Gobierno. Esta situación se vio exacerbada por la ausencia en la publicación de cifras del INPC y IPC, índices usados para calcular las reconsideraciones de precios causando no solo retrasos, sino insuficiencias de recursos producto de la tasa de cambio aplicable a la operación. Al finalizar la operación, el spread cambiario entre el tipo de cambio aplicable a la operación y el tipo de cambio DICOM era de aproximadamente 5.000% por encima de la tasa de cambio del programa, tal margen cambiario pudo haber contribuido de manera negativa sobre el desempeño del proyecto.

**Grafico 4: Var% INPC, IPC y Tipo de Cambio**



1. El análisis se realizará a partir de 2005, cinco años antes de empezar la preparación del proyecto, tiempo que se considera prudencial para verificar la tendencia de las variables analizadas en éste documento. [↑](#footnote-ref-1)