

## PERFIL DE PROYECTO (PP)

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del Proyecto:</b>	Programa de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	
<b>Número del Proyecto:</b>	BO-L1047	
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Pablo Alonso (ICF/ICS) Jefe de Equipo; Javier Reyes (ICS/CEC); Roberto de Michele (PRE/OII), Jorge Quinteros PDP/PFM, y Marina Massini (ICF/ICS).	
<b>Prestatario:</b>	República de Bolivia	
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	
<b>Plan de Financiamiento:</b>	IDB (CO):	US\$7.000.000
	IDB (FOE):	US\$3.000.000
	Local:	-
	Total:	US\$10.000.000
<b>Desembolso:</b>	66 meses	
<b>Salvaguardas:</b>	Políticas identificadas:	N/A
	Clasificación:	“C”

### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 No obstante mejoras en los últimos años, los índices agregados siguen clasificando a Bolivia como un país con altos niveles de corrupción. Por ejemplo, Transparencia Internacional ubica a Bolivia en el puesto 102 de 180 países en su índice de 2008, con una puntuación de 3 sobre 10<sup>1</sup>. Otras fuentes de información corroboran esta percepción (Archivo Técnico –AT– 1).
- 2.2 Existe evidencia empírica de que la corrupción afecta de manera negativa no sólo el desarrollo económico, sino también la distribución del ingreso, la calidad del gasto público, la legitimidad del sistema político, la viabilidad y estabilidad del Estado y la democracia y el grado de criminalidad (AT 2).
- 2.3 La corrupción tiene una gran multiplicidad de manifestaciones y es un fenómeno clandestino, y por lo tanto difícil de observar. Además, muchos de sus efectos son difíciles de monetizar (Ej., ¿qué valor monetario se puede dar a la pérdida de legitimidad del sistema político?). Por ello, es imposible cuantificar con precisión el daño que la corrupción causa a un Estado, en general, y en Bolivia, en

---

<sup>1</sup> Cero significa “altamente corrupto” y diez “altamente transparente.” [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

- particular. Sin embargo, las encuestas de victimización permiten un acercamiento a la dimensión económica del problema.
- 2.4 Un estudio reciente (RAB 2005) sobre la corrupción a menor escala (i.e., las coimas o sobornos que los ciudadanos pagan para obtener servicios públicos cotidianos), estima que las coimas que los hogares bolivianos pagan anualmente ascienden a US\$115. Asimismo, el citado estudio estima que para los hogares con ingresos de hasta 500 bolivianos mensuales, el pago de coimas representa el 16,9% del total de su ingreso anual, y el 1,3% para aquellos hogares con ingresos mensuales superiores a 5000 bolivianos, lo que denota el carácter regresivo de la corrupción. Además, innumerables estudios fijan el soborno que las empresas pagan en las contrataciones públicas entre el 10% y el 15%, que han llegado a ser popularizados como el *diezmo* y el *quinciño* respectivamente. Estos datos, si bien sólo aportan una visión parcial del impacto de la corrupción sobre la economía, dejan entrever la severidad del problema.
- 2.5 Ante esta situación, el Estado Boliviano ha adoptado una serie de medidas para controlar la corrupción. Entre las más importantes se pueden destacar las siguientes: La constitución recientemente aprobada contiene 38 artículos que tratan el tema; se ha aprobado una Política Nacional de Transparencia y Anticorrupción (PNTA), validada en el ámbito nacional; se ha creado el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (MTLCC), cuyo objetivo principal es prevenir y combatir la corrupción en la administración pública; y se han preparado políticas, estudios y proyectos de ley para modernizar el marco jurídico e institucional, en línea con los estándares establecidos por la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) (AT 3), ratificadas por Bolivia el 23 de Enero de 1997 y el 5 de Diciembre de 2005 respectivamente. Ambas Convenciones establecen estándares en materia de anticorrupción y ordenan a los estados que las han ratificado a adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecer su cumplimiento.
- 2.6 En el mismo sentido, **la Estrategia de País con Bolivia (EPBO)** para 2008-2010, en línea con una de las metas fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y conforme al Mecanismo de Coordinación Gobierno-Cooperación Internacional, establece como objetivo la erradicación de la corrupción y el fomento del acceso a la información.
- 2.7 La lucha de la corrupción no es una ciencia exacta ni fácil de enmarcar en fórmulas precisas. Si bien existe algún consenso sobre cuáles son algunos de los requisitos institucionales necesarios para combatirla (e.g., aquellos contemplados en las distintas convenciones internacionales contra la corrupción), la presencia de los mismos no garantiza su erradicación. Los factores específicos de un país (e.g., historia, cultura, estructura de poder, etc.) impactan de manera importante y difícilmente predecible. Asimismo, la experiencia nos muestra que no existe una secuencia y velocidad de reforma generalmente válida (AT 4, p. 15). Sin embargo, los expertos concuerdan en que la corrupción puede ser efectivamente

combatida, teniendo en cuenta las particularidades de cada país e implementando cambios jurídicos e institucionales dirigidos a:

- a. Reducir la impunidad mediante el incremento de la probabilidad de detección y sanción (legal, social o moral) de los actos de corrupción, y de la severidad de la pena o castigo (Becker 1968, Rose-Ackerman 1978);
- b. Disminuir el poder monopolístico y discreción de los funcionarios y aumentar la rendición de cuentas (Klitgaard 1988); e
- c. Incrementar el acceso a la información y el control social (Stiglitz 2001, BID 2007, CIPE 2008, UNODCCP 2001; OCDE 2008).

2.8 De las lecciones aprendidas (AT 4), los estudios realizados (AT 7), y las conversaciones mantenidas con las autoridades y expertos del país, y la comunidad internacional, se ha llegado a la conclusión de que, probablemente, la manera más eficaz y viable, en el corto y medio plazo, de combatir la corrupción en Bolivia, sería mediante acciones que, cayendo dentro de la jurisdicción del Ejecutivo,<sup>2</sup> vayan dirigidas a reducir la impunidad, mejorar la rendición de cuentas, el acceso a la información y el control social, y fomentar una cultura ética y de rechazo a la corrupción, de una manera incremental y selectiva, que permita al Estado ir aprendiendo, y calibrando su respuesta a este complejo fenómeno. El AT 5 contiene el resumen del diagnóstico de los problemas y soluciones propuestas (e.g., árboles de problemas).

2.9 El objetivo de la operación propuesta es, por lo tanto, coadyuvar al cumplimiento de las metas del PND y la EPBO mediante acciones, dentro del ámbito de competencia del Ejecutivo, dirigidas a reducir la impunidad de los actos de corrupción, aumentar el control social y la rendición de cuentas, e incrementar la intolerancia hacia los actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos y los ciudadanos. Con ello, se estaría apoyando la implementación de las convenciones de lucha contra la corrupción.

2.10 En este contexto, las acciones que este programa estaría apoyando estarían enmarcadas en los siguientes tres componentes:

- a. Integridad y reducción de la impunidad de los actos de corrupción. Este componente tendría como objetivo: (i) el fortalecimiento de la Unidad de Investigación (UI) para mejorar su capacidad de denuncia ante los órganos competentes y de formulación de políticas, (ii) el establecimiento de Unidades de Transparencia (UTs) en agencias y ministerios seleccionados; (iii) la mejora del marco jurídico para la actuación del MTLCC como órgano de prevención de la corrupción y promoción de la transparencia, y de su capacidad de coordinación con otras entidades del ejecutivo, (iv) la mejora de los sistemas de la UI y de las

---

<sup>2</sup> Debido al contexto político e institucional (Ej. tensiones con el Poder Judicial y falta de quórum en su interior, impasse en el Senado), el Ejecutivo es el ámbito más viable para continuar la implementación del PNTA.

UTs con la aplicación de nuevas tecnologías de la información, y (v) la capacitación del personal necesario.

- b. Control ciudadano de la gestión pública. Este componente tendría como objetivo: (i) la mejora de la gestión de archivos y documental en algunas entidades seleccionadas para facilitar el acceso a la información, (ii) la mejora de la transparencia de la gestión de los procesos de compras de la Administración Boliviana de Carreteras (ABC), de construcción de vivienda social, y de Yacimiento Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), en coordinación con el sector privado y la sociedad civil, mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información, y (iii) la realización de actividades conducentes a un mayor control social de los procesos citados en el inciso (ii) anterior.
- c. Fomento de una cultura de ética. Este componente tendría como objetivo desarrollar e implementar programas focalizados de capacitación y concientización sobre los costos, las causas, y los tipos de la corrupción, dirigidos a estudiantes, funcionarios y la población general, para aumentar la intolerancia hacia la misma.

- 2.11 Los resultados esperados podrían ser cuantiosos en términos de ahorros para los hogares afectados, ahorros del Estado, percepción de la corrupción, legitimidad del Estado, entre otros. El AT 6 contiene la matriz preliminar de resultados esperados a nivel de Impacto y Fin del Programa.

### **III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR**

- 3.1 Para el diseño del Programa se están teniendo en cuenta los trabajos realizados con apoyo de la cooperación técnica BO-T1007, la Revisión de Riesgos de Integridad de Bolivia preparada por OII, los estudios y fuentes contenidos en los ATs 1, 4 y 7, la estrategia, las iniciativas legislativas y los estudios preparados por el Gobierno (AT 3), y las bases de datos citadas en el AT 1. Asimismo, durante la misión de originación se realizaron 6 talleres de trabajo con autoridades y expertos del Gobierno donde se procedió, sobre la base de los estudios y documentos citados, a diagnosticar el sector, evaluar las diferentes alternativas de solución para los problemas identificados, y priorizar aquellas con mayor viabilidad y potencial impacto a corto y medio plazo. Además, se mantuvieron tres reuniones con representantes de la comunidad donante activa en el sector para discutir la viabilidad de las propuestas acordadas, asegurar la complementariedad de las acciones de los distintos donantes, y acordar los mecanismos de apoyo y coordinación para la preparación del programa. Se ha acordado con la cooperación internacional que, durante la misión de Orientación, se realizarán reuniones y talleres de trabajo para asegurar la complementariedad de las distintas iniciativas, analizar los riesgos y definir la viabilidad del programa. La Agencia Alemana de Desarrollo (GTZ) apoyaría al diseño de los componentes 1 y 2, UNDOC apoyaría en el diseño del componente 3. Asimismo, se espera que los donantes brinden comentarios a los distintos documentos de preparación y

participarán en los talleres de análisis de riesgos y de elaboración de la matriz de resultados durante la misión de análisis.

- 3.2 El equipo de proyecto, explicó al equipo técnico del MTLCC la metodología de diseño de proyectos del Banco para facilitar la producción de la información necesaria para diseñar el Programa y se prepararon los términos de referencia para la contratación del consultor de apoyo. Además, el Equipo de Proyecto realizará comentarios precisos y extensos a la documentación que el equipo técnico del MTLCC vaya remitiendo en las fechas acordadas durante la misión de originación.
- 3.3 La representación del Banco en Bolivia ha iniciado el análisis institucional del MTLCC y preparará el plan de acción para su fortalecimiento institucional. Durante la misión de Análisis se realizará, conjuntamente con PDP/PFM, un taller de análisis de riesgos. SPD/SDV está apoyando al equipo para mejorar la evaluabilidad del Programa, orientar el trabajo del consultor que se contrate para preparar la evaluación económica del programa y diseñar los mecanismos de monitoreo y evaluación. OII apoyará al equipo en el diseño técnico de los tres componentes. Finalmente, para diseñar el componente de gestión de archivos y documental, se contratará a un experto internacional.

#### **IV. SALVAGUARDAS**

- 4.1 Dada la naturaleza del Programa, que involucra actividades de fortalecimiento institucional, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con el mismo. De acuerdo con la Directiva B-13, y en base a los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, no se requiere clasificación para esta operación.

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

- 5.1 Se propone una misión de orientación a mediados de junio (15-19 de junio) y de análisis en agosto. Se prevé la distribución del POD en octubre, y la aprobación de la operación para enero de 2010 (o en noviembre de 2009 si CAN lo requiriese así). El total de recursos administrativos necesarios es de US\$62.112 (consultorías US\$34.820 y misiones US\$27.292). El personal requerido será 1.0 FTEs (ver Anexo V).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	Reform/Modernization of the State
	<b>Project Type</b>	Investment Loan
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	Bolivia
	<b>Project Status</b>	New Operation
	<b>Investment Checklist</b>	Institutional Development Investment
	<b>Team Leader</b>	Pablo Alonso
	<b>Project Title</b>	Programa de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción
	<b>Project Number</b>	BO-L1047
	<b>Safeguard Specialist(s)</b>	N/A
	<b>Assessment Date</b>	2009-05-11
	<b>Assessment Number</b>	2009-05111954-2
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Project Type</b>	Investment Loan
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	No issues identified
	<b>Potential Safeguard Policy Items (?)</b>	No potential issues identified
	<b>Recommended Action</b>	Operation has not triggered any Policy Directives. Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.  <i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>
	<b>Additional Comments</b>	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	
	<b>Title</b>	
	<b>Date</b>	2009-05-11

## SAFEGUARD SCREENING FORM

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	Reform/Modernization of the State
	<b>Project Type</b>	Investment Loan
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	Bolivia
	<b>Project Status</b>	New Operation
	<b>Investment Checklist</b>	Institutional Development Investment
	<b>Team Leader</b>	Pablo Alonso
	<b>Project Title</b>	Programa de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción
	<b>Project Number</b>	BO-L1047
	<b>Safeguard Specialist(s)</b>	N/A
	<b>Assessment Date</b>	2009-05-11
	<b>Assessment Number</b>	2009-05112307-2
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
	<b>Conditions/Recommendations</b>		<b>Comments:</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normally no environmental impact assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.</li> <li>• Some Category "C" operations may require specific safeguard/monitoring requirements (Policy Directive B.3). These operations will establish safeguard/monitoring requirements for environmental and other risks (social, disaster, cultural, H&amp;S etc.)</li> <li>• The Project Team must send to ESR the PP or PCD (or similar) containing the E&amp;S Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) plus the Safeguard Policy Filter and Screening Form Reports.</li> </ul> <p style="text-align: right; font-size: small;"><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
	No issues identified	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	<b>Date:</b>
	<b>Comments:</b>	

**PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**BO-L1047**

**ANEXO III – ESTRATEGIA SOCIAL Y AMBIENTAL**

- 1.1. Las reformas de política apoyadas por esta operación no tendrán efectos ambientales o sociales negativos. Por el contrario, se espera que el Programa tenga efectos positivos económicos y sociales al incrementar los recursos disponibles en el presupuesto general de la nación, y al promover, asimismo la mejora de la calidad, eficiencia y transparencia de la gestión del gasto público.
  
- 1.2 De acuerdo con la *Environmental and Safeguard Compliance Policy* y en base a los resultados del *Safeguards Policy Filter Report*, esta operación tiene clasificación “C”.

**PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**BO-L1047**

**ANEXO IV – ÍNDICE DE TRABAJO PROPUESTO Y COMPLETADO**

<b>Temas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fechas estimadas</b>	<b>Referencias y enlaces a archivos técnicos</b>
1. Preparación PP y programación de los trabajos necesarios	Misión de Originación (fue realizada una misión especial de originación de ICS del 20 al 29 de abril del 2009 que aprovechó para tratar temas del PBL)	ABRIL, 2009 (realizada)	<a href="#">Informe de Misión y Ayuda Memoria de Misión de Originación</a>
	Preparación PP, Análisis de Riesgo preliminar y distribución a ERM	MAYO, 2009	
	Aprobación PP	MAYO, 2009	
2. Definición de contrataciones de consultorías	Preparar los TdR para contratar consultorías de apoyo con recursos administrativos. Preferentemente contratar todos antes del final del mes.	MAYO, 2009	<a href="#">Programación de Estudios y Consultorías</a>
3. Misión de Orientación	Programada para la semana del 15 de junio del 2009. Se espera contar con un borrador de y de Matriz de Resultados, PEP, y recolectar la información faltante, principalmente sobre indicadores de resultados y líneas de base.	JUNIO, 2009	
4. Análisis para monitorear los resultados	Preparación de la Matriz de Resultados, definición de la línea de base y propuesta de sistema de seguimiento y evaluación.	JULIO, 2009	
5. Misión de Análisis	Revisar y finalizar el POD con la contraparte.	AGOSTO, 2009	
6. Distribución del POD a QRR	Con el apoyo mencionado anteriormente y la misión de Orientación y la de análisis se espera poder detallar los componentes y compromisos, finalizar el POD y distribuirlo a QRR.	OCTUBRE, 2009	
7. OPC	Envío del POD al Comité de Políticas Operativas (OPC)	ENERO, 2010	

<b>Temas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fechas estimadas</b>	<b>Referencias y enlaces a archivos técnicos</b>
8. Negociación y envío al Directorio	Se evaluará la posibilidad de negociar por videoconferencia o realizar una misión de negociación.	JUNIO, 2009	
9. Otros temas importantes como donantes, sostenibilidad, temas de país y de sector	Se procurará en todo momento mantener la coordinación con otros donantes que participarán del soporte financiero de libre disponibilidad que es parte del Plan de Mitigación de los Impactos de la Crisis Financiera Internacional en Paraguay, principalmente con el Banco Mundial y eventualmente con la CAF y la JICA.  Asimismo, se mantendrá una estrecha coordinación con VPC para la preparación del Independent Macroeconomic Assessment.	ABRIL 2009 A NOVIEMBRE, 2010	

## **Lista de Archivos Técnicos**

- 1 **Fuentes de Niveles de Corrupción**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1987467>
- 2 **Efectos Negativos de la Corrupción y Evidencia Empírica**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1987471>
- 3 **Lista de iniciativas legislativas, políticas y estudios recientemente desarrollados para prevenir y combatir la corrupción**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1987474>
- 4 **Corruption: An Annotated Bibliography**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1987476>
- 5 **Arbol de Problemas**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1987479>
- 6 **Matriz de Resultados**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=XXXXX>
- 7 **Fuentes de Información Sectorial**  
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1987485>