

## Capítulo 10

### ACTIVIDADES DEL BANCO MUNDIAL EN EL AREA DE PROYECTOS

Este capítulo trata de las operaciones y procedimientos del Banco. Abarca la estructura operativa, los tipos de asistencia financiera disponibles, los procedimientos y requisitos para solicitar dicha asistencia, los ciclos de los proyectos, la supervisión y el control de los proyectos durante su ejecución y el seguimiento de proyectos después de su culminación.

#### Fuentes y Tipos de Asistencia Financiera

El Banco Mundial es una institución de desarrollo multilateral cuyo objetivo es ayudar en la mejora de las condiciones de vida de los países en vías de desarrollo a través de la canalización de recursos financieros provenientes de los países desarrollados.

El Banco está integrado por dos entidades legal y financieramente distintas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Estas dos instituciones están estrechamente integradas y son administradas por el mismo personal.

Según los términos de su carta de constitución, el BIRF (fundado en 1944) puede prestar sólo para propósitos productivos y debe tomar en cuenta las perspectivas del reembolso. Cada préstamo debe ser hecho al gobierno en cuestión o garantizado por el mismo; además el Banco debe estar seguro de que no existen fondos disponibles de otras fuentes en condiciones razonables. Las decisiones para el otorgamiento de préstamos se basan en consideraciones económicas. Las tasas de interés pueden ser reajustadas cada seis meses, dependiendo de las condiciones del mercado. En promedio, los préstamos deben ser amortizados en un período de 15 a 20 años.

La AIF fue formada en 1960 para satisfacer la necesidad del otorgamiento de préstamos a países muy pobres en condiciones mucho más blandas de las que podría otorgar el BIRF. Los recursos de la AIF son asignados cuidadosamente para su utilización en los países en desarrollo más pobres. Los préstamos (a los que se les denomina "créditos") tienen un plazo de vencimiento de 50 años y están libres del pago de intereses. Todos los créditos tienen una comisión por servicios de 0.75%.

La estructura operativa de estas instituciones consiste de cuatro oficinas regionales a nivel de sede central: Africa; Asia; Europa, Medio Oriente y Africa Septentrional; y América Latina y el Caribe.

Cada oficina es responsable de la planificación y supervisión de la ejecución de los programas de asistencia en los países asignados. El personal está compuesto por expertos necesarios para cumplir con diferentes responsabilidades, especialistas en el sector (por ejemplo, ingenieros y científicos), analistas financieros, oficiales de préstamos y otros. Equipos multidisciplinarios generalmente tratan con una gran cantidad de programas y problemas complejos encontrados en los diferentes proyectos.

La Corporación Financiera Internacional (CFI) fue creada en 1956 como una institución afiliada al Banco Mundial. Su función específica es ayudar a la mejora económica de los países menos desarrollados promoviendo el crecimiento de los sectores privados de sus economías y colaborando a movilizar capitales nacionales y extranjeros con este propósito. Esta institución funciona con su personal y capital propios. Ella brinda a los patrocinadores la asistencia técnica necesaria para garantizar que los proyectos sean potencialmente productivos y financieramente sólidos.

### El Ciclo del Proyecto

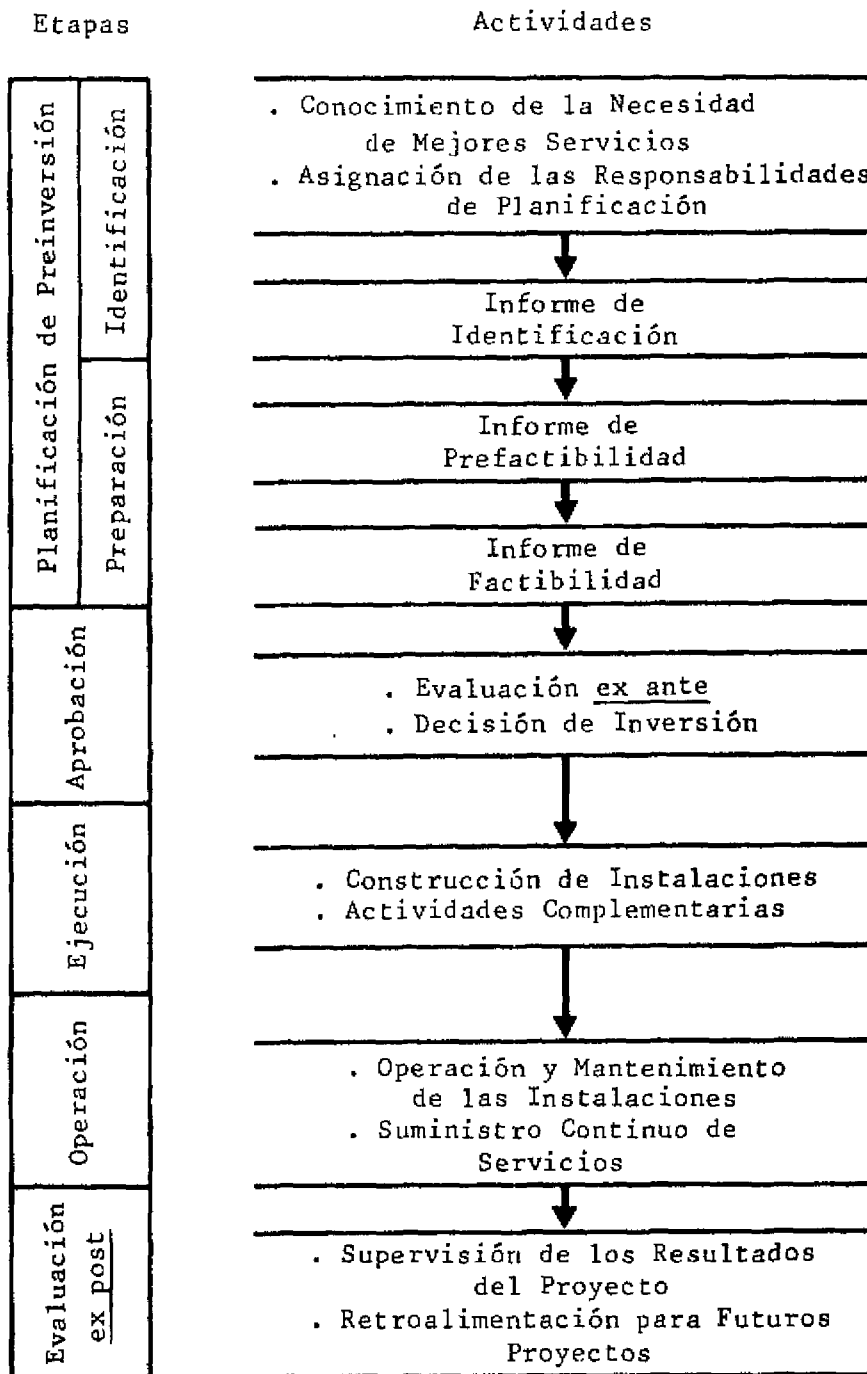
Todos los proyectos que reciben asistencia del Banco deben realizar contribuciones sustanciales a los objetivos de bienestar social y desarrollo de los países receptores y deben ser económica, técnica y financieramente sólidos.

Todo proyecto pasa a través de una serie de etapas, desde su concepción hasta su culminación; estas etapas son comunes a todos los proyectos al margen del sector involucrado. De una manera general, las etapas se designan como: planificación de preinversión, aprobación, ejecución, operación y evaluación ex post. Estas etapas se muestran en la Figura 10.1 y se discuten más adelante.

En muchos casos, un proyecto no puede alcanzar sus objetivos máximos sin los aportes de otros sectores o de otras fuentes. Por ejemplo, el mejoramiento en los niveles de vida y en la salud pública pueden no ocurrir a menos que se brinde también educación sanitaria y sistemas de abastecimiento de agua. También se requerirá capacitación del personal, asistencia administrativa y otros insumos complementarios similares, si se quiere que el proyecto alcance su máxima eficacia.

En cada una de las diferentes etapas del ciclo de un proyecto, se espera que el prestatario potencial considere solicitar asistencia financiera adicional a otras fuentes (instituciones de las Naciones Unidas, otros bancos de desarrollo y entidades similares) en la forma de cooperación técnica, capacitación, financiamiento y otros tipos de ayuda.

Figura 10.1 - Etapas del Desarrollo para los Proyectos del Banco Mundial



### Planificación de Preinversión

Esta fase inicial está ligada con la identificación de proyectos a los que se les puede otorgar una elevada prioridad, que parezcan adecuados para recibir apoyo del Banco y en los que tenga interés el Banco, el gobierno y el prestatario.

El informe de identificación (o Resumen Inicial del Proyecto) presenta una visión general de las instalaciones existentes, incluyendo la necesidad por el proyecto, una breve descripción del mismo, soluciones alternativas y costos aproximados. Se define la prioridad del proyecto en términos de la planificación del sector a nivel nacional y regional. El informe se basa principalmente en información existente, la que a su vez, debe reflejar las condiciones reales en el área del proyecto.

Una vez que se ha identificado el proyecto, se prepara un informe de prefactibilidad. Este informe analiza las demandas pasadas, presentes y futuras de los servicios a ser suministrados, evalúa las instalaciones existentes y el grado en que éstas satisfacen la demanda de los servicios e indica en qué medida las necesidades pueden ser satisfechas mediante la rehabilitación de las instalaciones existentes.

Además, las soluciones alternativas son seleccionadas y clasificadas, eliminándose aquéllas inaceptables desde un punto de vista técnico, económico o de otro tipo. En esta etapa también se tiene en cuenta la organización institucional para la ejecución del proyecto y las implicancias financieras del mismo. De igual manera se analiza la elección de la comunidad y los criterios de diseño. Se consideran otras actividades complementarias, tales como (en el caso de proyectos de control de la contaminación del agua) necesidades de abastecimiento de agua, capacitación de operadores y factores semejantes.

Un informe de prefactibilidad puede ser adecuado para obtener el apoyo financiero para proyectos pequeños y medianos, proyectos menos complejos o subproyectos en un programa sectorial, en los casos que la institución tiene acuerdos previos en la selección del subproyecto y en los criterios de diseño.

El paso final en la fase de planificación de preinversión es el informe de factibilidad. Este documento generalmente constituye la base para el informe de evaluación ex ante del Banco y para las decisiones de inversión de la(s) entidad(es) financiadora(s).

El propósito del informe de factibilidad es: (a) confirmar la justificación para la elección del proyecto; (b) brindar los diseños preliminares y los costos estimados del proyecto; (c) indicar las medidas de la organización institucional (tanto a nivel de la entidad como de la comunidad), la posterior operación y el mantenimiento de las instalaciones y los aspectos financieros; y (d) confirmar que el proyecto es técnicamente factible, financieramente viable, socioculturalmente aceptable y económicamente justificable.

Un país en vías de desarrollo que pretenda buscar asistencia del Banco u otra fuente externa, deberá iniciar las comunicaciones con ella (u otras fuentes financiadoras) lo antes posible. Entre los beneficios que obtendrá están: (a) adherencia desde un inicio a los lineamientos y condiciones de la fuente seleccionada; (b) asistencia técnica del personal de la organización durante las etapas preparatorias; y (c) asistencia financiera para los gastos asociados con la preparación de proyectos. Muchas organizaciones proporcionan fondos (en la forma de donaciones o préstamos) específicamente para la preparación de proyectos.

### Evaluación ex ante

La aprobación de un proyecto por parte del Banco requiere de dos pasos: la evaluación ex ante del proyecto y la decisión de inversión.

La evaluación ex ante presenta una revisión integral de todas las facetas del proyecto y brinda la base para la ejecución y la evaluación ex post del proyecto. Esto es responsabilidad exclusivamente del Banco y es llevada a cabo por especialistas y consultores del mismo. La evaluación ex ante abarca los aspectos técnicos, institucionales, económicos y financieros.

La evaluación técnica está relacionada con los asuntos de tamaño físico, disposición y ubicación de las instalaciones, tecnología seleccionada, incluyendo los equipos y procesos elegidos y su adaptabilidad a las condiciones locales, cronogramas de ejecución, revisión de costos estimados e información técnica para determinar su precisión dentro de márgenes aceptables; procedimientos de adquisición propuestos, disposiciones para la contratación de servicios de ingeniería y de otros servicios profesionales, disposiciones para la operación y mantenimiento luego de la culminación del proyecto y otros aspectos relacionados.

En la actualidad, los aspectos institucionales constituyen quizás el elemento más importante en los programas de préstamos del Banco. La organización, administración, dotación de personal, políticas y procedimientos de la entidad solicitante de un préstamo son los factores claves para el éxito a largo plazo del proyecto. ¿Está la administración adecuadamente organizada? ¿Es apropiada? ¿Se están utilizando los recursos y capacidades locales en la medida de lo posible? ¿Se necesitan cambios políticos o institucionales fuera de la entidad responsable del proyecto para lograr los objetivos de éste?

La evaluación económica se lleva a cabo mediante un análisis de costo-beneficio de las alternativas y (generalmente) se elige la alternativa que contribuya más a los objetivos de desarrollo del país. Algunos de los elementos de los costos y beneficios del proyecto pueden ser difíciles de cuantificar, como sucede frecuentemente en el caso del control de la contaminación. En tales casos, puede ser necesario utilizar más bien una evaluación cualitativa. La evaluación del costo-beneficio se discutió en el capítulo 6.

La evaluación financiera sirve para varios propósitos. Garantiza que existan los fondos suficientes para cubrir los costos de ejecución del proyecto. Normalmente, el Banco no cubre todos los costos, por lo que el financiamiento debe ser complementado con fondos del prestatario, otras instituciones de desarrollo, organizaciones de ayuda bilaterales y multilaterales u otras fuentes de cofinanciamiento. En el caso de una empresa generadora de ingresos, es importante la viabilidad financiera. ¿Podrá cumplirse con las obligaciones financieras mediante la estructura de tarifas propuestas? ¿Es adecuado el sistema de contabilidad financiera? ¿Son adecuadas las garantías de integridad financiera, como la relación deuda-capital o las limitaciones de endeudamiento a largo plazo?

La decisión de inversión por parte del Banco se toma luego de la culminación del informe de evaluación ex ante, el cual planteará las conclusiones de la evaluación y los términos recomendados y condiciones para el préstamo. En esta etapa, el Banco y el prestatario revisan las conclusiones y acuerdan respecto a cualquier ajuste que tengan que realizar en sus posiciones divergentes. A continuación se preparan los documentos legales necesarios.

Después de las negociaciones, el informe de evaluación ex ante (con todas las enmiendas necesarias para reflejar los acuerdos alcanzados) junto con el informe del Presidente del Banco y los documentos de préstamo se presentan ante el Directorio Ejecutivo del Banco. Si el Directorio aprueba el proyecto y las condiciones propuestas, el acuerdo es firmado y se efectúa el préstamo.

### Ejecución

La ejecución comprende la construcción de las instalaciones, la supervisión del proyecto por parte de personal del Banco y las actividades que apoyan los esfuerzos del prestatario.

Básicamente la ejecución es responsabilidad del prestatario. El Banco suministra cualquier tipo de asistencia que se haya acordado durante las negociaciones, como estudios sobre la estructura organizacional, capacitación del personal y el destaque de administradores o consultores extranjeros para que ayuden a supervisar la construcción.

La supervisión adecuada es una de las primeras prioridades en la asignación del personal de proyectos del Banco. El propósito principal de la supervisión es ayudar a garantizar que los proyectos logren sus metas de desarrollo y trabajar con los prestatarios en la identificación y solución de los problemas que puedan surgir durante la construcción. La experiencia obtenida en el trato de este tipo de problemas se aplica a la prevención o manejo de problemas similares que puedan surgir en otros proyectos.

Otro elemento importante de la supervisión de proyectos es el referido a la adquisición de bienes y servicios financiados con el préstamo del Banco. La adquisición se debe efectuar estrictamente en concordancia con los lineamientos incluidos en cada convenio de préstamo para garantizar que los bienes y servicios sean adquiridos de la manera más económica y efectiva.

Los servicios de consultoría para el diseño, administración de la construcción y otros propósitos deben ser contratados por el prestatario. El precio es menos importante que la calidad cuando se contratan estos servicios. El papel del Banco es garantizar que todas las firmas consideradas para el trabajo sean tratadas equitativamente y que la firma seleccionada tenga la capacidad para brindar la calidad adecuada de servicios. El Banco incentiva el que se tome en cuenta a firmas calificadas del mismo país prestatario o de otros países en vías de desarrollo, ya sea independientemente o asociadas. La selección de las firmas constructoras sigue los mismos procedimientos generales y condiciones que los servicios de consultoría.

#### Terminación y Evaluación ex post

A continuación se discuten los procedimientos que se aplican cuando se finaliza un proyecto, en el contexto de un proyecto de control de la contaminación del agua.

Una vez que ha concluido la construcción y puesto en funcionamiento las obras de control de la contaminación del agua, es esencial garantizar que las instalaciones tengan una operación adecuada y continua y que se logren las metas esperadas de reducción de la contaminación. Ciertas medidas pueden ser tomadas durante las etapas de planificación y construcción del proyecto para apoyar una operación eficiente.

La estructura y la capacitación del personal de operación permanente puede llevarse a cabo antes de terminar el proyecto. Miembros claves del personal pueden trabajar con el proyectista y el contratista durante las últimas etapas de la construcción. Como parte del contrato de diseño, puede solicitarse a los proyectistas que suministren un manual de operaciones aplicable a la planta específica. Dicho manual debe incluir no sólo detalles sobre las operaciones sino también cronogramas de mantenimiento, emergencias y asuntos similares.

En el caso de instalaciones generadoras de ingresos, debe contarse con los sistemas de medición, facturación, recaudación, contabilidad y otros que sean necesarios, antes de iniciar las operaciones.

Como paso final del proceso de supervisión, el personal de proyectos del Banco (sólo o en cooperación con el prestatario) elabora un informe de terminación del proyecto luego del desembolso final del préstamo. Este informe incluye la revisión y reestimación de la tasa de

rendimiento económico proyectada para las inversiones en base a los costos reales de ejecución, además de información actualizada sobre los costos de operación y los beneficios esperados.

Además del informe de terminación, todo proyecto es objeto de una auditoría final. Para garantizar su total objetividad, la auditoría es ejecutada por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco (DEO), una unidad separada y completamente independiente del personal regular de proyectos. El análisis del DEO del informe de terminación y de su informe sobre la auditoría final son entregados directamente al Directorio Ejecutivo del Banco.

Sin embargo, los informes de terminación y de auditoría no pueden brindar un juicio a largo plazo sobre el éxito o el fracaso de un proyecto cuya vida se extiende mucho más allá de la finalización de la obra. Para una evaluación a largo plazo, el DEO prepara un "informe sobre evaluación de impacto" a partir de un pequeño número de proyectos cuidadosamente seleccionados. Este informe se prepara por lo menos cinco años después del desembolso final. Algunas veces, los prestatarios también participan en este proceso.

El sistema de evaluación ex post, presentado líneas arriba, desempeña un papel importante en las operaciones del Banco. El identifica fracasos, éxitos, problemas y soluciones y permite la transmisión de dichas experiencias a la preparación y ejecución de nuevos proyectos.

### Bibliografía

Baum, Warren C. The Project Cycle. Washington: The World Bank, (1982).

Grover, Brian. Water Supply and Sanitation Project Preparation Handbook. Volume 1: Guidelines. World Bank Technical Paper Number 12. Washington: The World Bank, 1983.

-----, Nicholas Burnett & Michael McGarry. Water Supply and Sanitation Project Preparation Handbook. Volume 2: Case Studies. World Bank Technical Paper Number 13. Washington: The World Bank, 1983.

----- . Water Supply and Sanitation Project Preparation Handbook. Volume 3: Case Study. World Bank Technical Paper Number 14. Washington: The World Bank, 1983.

The World Bank. Guidelines for Financial Reporting and Auditing of Projects Financed by the World Bank. Washington: The World Bank, March 1982.

----- . The World Bank. Publication IB-0-751. Washington: The World Bank, January 1985.

----- . Water Supply and Waste Disposal.  
Poverty and Basic Needs Series. Washington: The World Bank,  
October 1983.

World Health Organization. Catalog of External Support. IDWSSD  
Publication No. 3. Geneva: World Health Organization, April  
1983.

## **Banco mundial**

### **Sede**

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Teléfono: (202) 477-1234

Facsímil: (202) 477-6391

Télex: WUI 64145 WORLDBANK

RCA 248423 WORLDBK

Dirección cablegráfica: INTBAFRAD  
WASHINGTONDC

### **Oficina de Europa**

66, avenue d'Iéna  
75116 París, Francia

Teléfono: (1) 40.69 30.00

Facsímil: (1) 47.20.19.66

Télex: 842-620628

### **Oficina de Tokio**

Kokusai Building  
1-1 Marunouchi 3-chome  
Chiyoda-ku, Tokio 100, Japón

Teléfono: (3) 214-5001

Facsímil: (3) 214-3657

Télex: 781-26838