



RE-346-2

***Evaluación de la Calidad del
Análisis Económico de los
Proyectos Aprobados en el
Período 1997-2006***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D. C.
Junio de 2008

Solo para Uso Oficial

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO	3
A.	DEFINICIÓN DEL ANÁLISIS ECONÓMICO.....	3
1.	ALCANCE Y LIMITACIONES DEL ANÁLISIS ECONÓMICO.....	4
B.	EL ANÁLISIS ECONÓMICO EN LA PRÁCTICA	6
1.	EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL.....	7
C.	LA NORMATIVA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL BID.....	9
D.	EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y EL CICLO DEL PROYECTO.....	13
III.	MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL BANCO EN UNA MUESTRA DE PROYECTOS APROBADOS EN EL PERIODO 1997-2006.....	18
A.	INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO...	18
1.	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	19
2.	DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO	21
3.	SISTEMA DE CALIFICACIÓN Y CONSISTENCIA DE LOS CRITERIOS EVALUADOS	23
4.	LIMITACIONES DEL INSTRUMENTO.....	24
B.	CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL BANCO Y MUESTRA UTILIZADA	24
1.	UNIVERSO DE PROYECTOS	25
2.	SELECCIÓN DE LA MUESTRA	25
C.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	27
1.	RESULTADOS GENERALES	27
2.	ANÁLISIS POR DIMENSIONES.....	30
3.	ANÁLISIS POR SECTORES Y PAÍSES	41
IV.	CAUSAS DE LA BAJA CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO	48
A.	ESTRUCTURA DE INCENTIVOS	48
1.	LA NORMATIVA	48
2.	EL RECONOCIMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS DENTRO DE LA INSTITUCIÓN.....	50
B.	EXIGUO TRABAJO ECONÓMICO Y SECTORIAL (TES) Y DEFICIENCIA DE LA DEMANDA DE ESTE PRODUCTO POR PARTE DE LOS EQUIPOS DE PROYECTO.....	52
C.	LA DESCONEXIÓN ENTRE LA CALIDAD DEL PORTAFOLIO Y LA CALIFICACIÓN DE RIESGO DEL BANCO	54
D.	PREPONDERANCIA DE RIESGO SOBERANO EN EL PORTAFOLIO	55
E.	SEPARACIÓN ORGÁNICA ENTRE EL DISEÑO DEL PROYECTO Y SU EJECUCIÓN ...	56
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
A.	CONCLUSIONES	57
B.	RECOMENDACIONES.....	57

REFERENCIAS

[ANEXO I](#)

[ANEXO II](#)

[ANEXO III](#)

[ANEXO IV](#)

[ANEXO V](#)

[ANEXO VI](#)

[ANEXO VII](#)

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación corrobora que la calidad del análisis económico de las operaciones que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo es de baja calidad. La muestra utilizada consiste en 190 proyectos y es representativa del universo aprobado en el período 1997-2006, manteniendo la composición sectorial y por países de la cartera de préstamos del Banco.

En la presente evaluación se define el análisis económico como uno de costo-beneficio, es decir, como una herramienta que, en su alcance social, permite la cuantificación, en términos monetarios, del valor de todas las consecuencias que una política, un proyecto u otro tipo de intervención gubernamental pudiera tener para los miembros de una sociedad. En esta medida, el análisis económico se constituye en un sistema de elección, que permite hacer ordenables las preferencias sociales en relación a las posibles soluciones de los problemas identificados.

La relevancia del análisis económico para el Banco descansa en que el mismo tiene dos propiedades que son esenciales para el cumplimiento de su mandato establecido en el convenio constitutivo. La primera propiedad es que el análisis económico es una herramienta que permite atribuir valores esperados a los objetivos enunciados en un proyecto y, por lo tanto, permite la toma de decisiones comparando modelos de intervención alternativos. La segunda propiedad es que el análisis económico puede mejorar el desempeño de la cartera del Banco en los casos en los que incida positivamente en el diseño del proyecto, y toda vez que éste suministra información valiosa respecto a la escala de inversión, localización, tecnología y tiempo de inversión óptimos de una inversión específica.

Dos cualidades adicionales que pueden ser atribuidas a un análisis económico de calidad son; en primer lugar, que el mismo impone la disciplina de declarar en términos medibles los objetivos que esperan alcanzarse a través de la implementación del proyecto; y, en segundo lugar, que el mismo acota el alcance de los objetivos del proyecto al requerir su mensurabilidad, impidiendo la inclusión de objetivos sobredimensionados, conduciendo a la formulación de un marco analítico de gestión por resultados.

Al momento de acometer la evaluación, la ausencia de una normativa clara y unificada en el Banco en relación a la calidad del análisis económico implicó la elaboración de un instrumento de evaluación completo y replicable, que contenga los parámetros de calidad compatibles con los estándares internacionales. En este proceso, se consideraron ocho dimensiones a evaluar: (i) relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico, (ii) la consideración de alternativas, (iii) análisis financiero, (iv) análisis costo-efectividad o costo-beneficio, (v) impacto fiscal, (vi) impacto ambiental, (vii) análisis de riesgos, y (viii) análisis institucional. Se debe señalar que las dimensiones (iii), (v), (vi), (vii) y (viii) no implicaron una evaluación completa de todos los aspectos usualmente abordados por un análisis financiero, fiscal, ambiental, de riesgos e institucional; sino únicamente los ámbitos que están ligados al análisis costo-beneficio o costo-efectividad.

Cada dimensión de la herramienta tiene uno o más criterios de evaluación, llegando a tenerse un total de 14 criterios. En el proceso de evaluación fue empleada una escala del 1 al 4 (pobre, regular, aceptable y bueno) para calificar cada criterio evaluado, llegando a establecerse requerimientos específicos para cada una de las calificaciones de los distintos criterios, con el objeto de minimizar la subjetividad y mantener un nivel de consistencia entre evaluaciones de distintos sectores y países.

Los resultados de la evaluación indican que aún existe mucho margen para mejorar la calidad del análisis económico de las intervenciones del Banco. Si se excluyen del análisis los préstamos de reformas de política, se tiene que un 46,4% de la muestra presentó algún tipo de análisis económico (costo-beneficio o costo-efectividad, siendo este último utilizado cuando es difícil valorar los beneficios de un proyecto). Sin embargo cuando se mide su calidad, se observa que solamente el 7,8% de los proyectos con análisis costo-beneficio y el 6,9% de aquellos con análisis de costo-efectividad alcanzaron el más alto puntaje de la evaluación. De hecho, más de un tercio de los primeros mostró únicamente la tasa interna de retorno, y más de la mitad de los segundos indicó que el proyecto era el de costo mínimo o costo-efectivo, pero no hizo mención alguna de las alternativas sobre las cuales se hicieron las supuestas comparaciones.

Otra dimensión del análisis económico que tiene una estrecha relación con el análisis costo-beneficio o costo-efectividad es el análisis de riesgos, y en particular, el análisis de sensibilidad. Del total de proyectos con costo-beneficio, en el 64,1% de los casos se realizó un análisis de sensibilidad, mientras que, para los proyectos con costo-efectividad, un 34,5% presentó un ejercicio de esta naturaleza. Así, solo fueron dos los proyectos que recibieron la máxima calificación. La principal limitación identificada fue la introducción arbitraria de variaciones (entre 10% y 25% en la mayoría de casos) en los beneficios y costos totales de los proyectos.

En lo que respecta a la relación entre los objetivos del proyecto y los beneficios explícitos en el ejercicio de análisis costo-beneficio o costo-efectividad, se otorgó la calificación de bueno o aceptable a un poco más de la cuarta parte de proyectos evaluados. Adicionalmente, los resultados evidencian que la ausencia de alternativas, tanto de un escenario contrafactual como de intervenciones alternas al proyecto evaluado, es un rasgo característico de más del 84% de los proyectos revisados. Una situación un poco más favorable se observa en la identificación del impacto fiscal sobre los agentes del proyecto, respecto del cual un 11,4% de los proyectos se categorizaron como aceptables y un 59%, como regulares.

Para el caso del análisis de impacto ambiental se otorgó una calificación binaria dependiendo de si los costos y beneficios ambientales habían sido incluidos en el análisis económico. Así, el estudio reveló que más del 97% de los proyectos tuvo una calificación pobre, debido a que, en la mayoría de casos, los costos ambientales derivados del estudio de impacto no se incorporaron en el análisis costo-beneficio. La última dimensión evaluada fue la de análisis institucional. El criterio de descripción de los actores (*stakeholders*) obtuvo una calificación de bueno o aceptable en un poco más del 5% de los casos, mientras que para el criterio de identificación de la debilidad de las instituciones y medidas de mitigación, dicho ratio fue de 10.2%.

Para corroborar estos resultados y extraer las posibles explicaciones del comportamiento en el índice de calidad obtenido se utilizaron los resultados arrojados de una encuesta a los funcionarios del Banco, las opiniones obtenidas a través de un conjunto de entrevistas al personal de la institución y a funcionarios de los Gobiernos en tres países. Entre los principales factores explicativos se destacan: i) la carencia de una normativa completa y específica en relación al análisis económico de los proyectos financiados por el Banco; ii) el débil *Trabajo Económico y Sectorial (TES)*; iii) el sistema de reconocimiento a los funcionarios dentro de la institución; iv) la desconexión entre la calidad del portafolio y la calificación de riesgo del Banco; v) la preponderancia de riesgo soberano en el portafolio de crédito; vi) la separación orgánica entre el diseño y la ejecución de proyectos.

En efecto, uno de los factores causales que se considera más relevantes es la carencia de un marco normativo apropiado que promueva la realización de un análisis económico de calidad. El estándar de calidad explícito en las exigencias plasmadas en la norma del Banco es excesivamente genérico y carente de cualquier tipo de especificidad que permita además de su aplicabilidad por parte de los equipos de proyectos, la vigilancia de su cumplimiento por parte de las instancias de revisión y aprobación. Esto es contrario a las normas previas del Banco (por ejemplo la norma OP-302 aprobada en el año 1981 y que hoy ya no se encuentra vigente), que establecían un importante nivel de detalle en los procedimientos referentes al análisis económico, técnico e institucional.

Otra de las causas que explica la baja calidad del análisis económico es el débil trabajo económico y sectorial que realiza el Banco. Esto hace que no exista un conocimiento profundo y difundido en la institución respecto a los sectores económicos y los países prestatarios que son atendidos a través de los créditos otorgados por el Banco. Lo anterior dificulta el diseño de las intervenciones por parte de los equipos de proyectos, quienes sobre la base del conocimiento adquirido y de la información disponible, deben seleccionar la intervención más rentable en términos económicos.

Adicionalmente, la estructura de incentivos que modela el comportamiento de los equipos de proyectos, favorece la aprobación masiva y expedita de préstamos, lo cual, a la luz de los resultados obtenidos por esta evaluación, ha atentado contra la calidad de las evaluaciones económicas que certifican a dichos diseños como el mejor destino de los recursos disponibles. Por otra parte, la divergencia temporal entre las acciones de los hacedores de proyectos y la materialización de los resultados de la ejecución de los mismos hace que sea difícil estructurar un esquema de remuneraciones atado a los resultados del desarrollo.

También se suman a las causas de los resultados arrojados por la presente evaluación la desconexión existente entre la calidad del portafolio de crédito del Banco y la calificación de riesgo de su deuda en los mercados de capitales, la alta proporción de proyectos aprobados con garantía soberana, que relaja la necesidad de sustento de la rentabilidad económica y financiera de los proyectos que se financian y por último la desvinculación que ha existido entre los funcionarios encargados del diseño de las operaciones de crédito y quienes deben llevar a cabo la ejecución de los mismos.

Entre las principales recomendaciones que se desprenden de esta evaluación destacan i) establecer un marco normativo y de guías sectoriales que posibiliten la elaboración y la supervisión de un análisis económico de calidad, ii) promover que los incentivos de la institución, en términos del reconocimiento de los funcionarios, estén orientados al fomento de la calidad de los proyectos, más que a las cantidad de éstos y iii) fortalecer el análisis económico sectorial como base estratégica en la elaboración de proyectos de calidad.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1. En la actualidad, el patrón de competencia en el mercado de financiamiento soberano para América Latina ha cambiado significativamente. En concreto, las alternativas de financiamiento para la Región se han ampliado sustancialmente y actualmente incluyen, además de la banca multilateral, la banca comercial internacional, los fondos privados de pensiones y los mercados de capitales. En este contexto, los organismos financieros multilaterales han puesto un mayor énfasis en el impacto que sus operaciones pudieran tener sobre el desarrollo como su principal ventaja comparativa en relación con la oferta existente.
- 1.2. En esta dirección, el Banco ha adoptado un enfoque de gestión por resultados y ha asumido el compromiso de evaluar y medir la incidencia de sus actividades en la región. Estas iniciativas no han supuesto una nueva concepción de su naturaleza, pero sí una mayor consistencia de su actividad con los objetivos planteados en su propio convenio constitutivo. Según este, el Banco es una institución multilateral cuyo fin «es contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo»¹ a través, entre otras actividades, del «financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que **contribuyan más eficazmente al crecimiento económico** de dichos países».² Este objetivo supone como actividad fundamental:

Cooperar [...] a orientar su política de desarrollo [la de los países] hacia **una mejor utilización de sus recursos**, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación económica y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, **incluyendo el estudio de prioridades** y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos [el énfasis es nuestro].³
- 1.3. El cumplimiento de los objetivos enfatizados se logra sobre la base de una serie de herramientas entre las que destaca el análisis económico. Este permite, por un lado, atribuir valores esperados a los objetivos enunciados en los proyectos planteados y, por lo tanto, tomar decisiones sobre la base de un conjunto de modelos de intervención alternativos. De este modo, su realización incide positivamente en el desempeño de las operaciones realizadas y se constituye en una herramienta para medir y optimizar el impacto del Banco en el desarrollo. Sin embargo, los resultados del análisis de evaluabilidad de los proyectos⁴ que realizó OVE en el 2001 mostraron, entre otros problemas, que un número relativamente bajo de proyectos incluía algún tipo de análisis económico.
- 1.4. Dada la coyuntura descrita al inicio, el Banco ha puesto un mayor énfasis tanto en garantizar la calidad de su análisis económico como en optimizar su desempeño en términos de resultados. En esta dirección, OVE asumió la tarea de evaluar su calidad y, para hacerlo, construyó un instrumento que estableció, sobre la base de las mejores

¹ Documento GN-1912, *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ Documento RE-275, *Análisis de evaluabilidad de los proyectos, 2001*.

prácticas internacionales, una serie de indicadores de desempeño para aquel. Estos se analizaron en una muestra constituida por 190 proyectos aprobados durante el periodo 1997-2006 y representativa, en términos proporcionales, de la distribución sectorial y por país del universo de proyectos del Banco para dicho periodo. Los resultados obtenidos a partir de este análisis se complementaron con la aplicación de encuestas y entrevistas a funcionarios del Banco y de las contrapartes en los gobiernos en un intento por establecer sus posibles explicaciones.

- 1.5. Este documento presenta el marco de la evaluación realizada y sus principales resultados y hallazgos. Su desarrollo se ha estructurado del siguiente modo:
 - (i) en primer lugar, aborda algunos aspectos conceptuales referidos al análisis económico con el objetivo de precisar la definición de base que sirvió como punto de partida para la evaluación realizada y presenta tanto las mejores prácticas internacionales en la materia como las que se derivan, al menos en términos teóricos, de las normas que lo regulan al interior del Banco, con la finalidad de contrastar la definición de base presentada con la propia práctica internacional e institucional al respecto;
 - (ii) en segundo lugar, presenta el instrumento diseñado para evaluar la calidad del análisis económico, considerando sus fundamentos conceptuales y metodológicos, así como sus principales alcances y limitaciones, y los resultados de su aplicación en una muestra de proyectos aprobados en el horizonte temporal seleccionado y, finalmente,
 - (iii) presenta los resultados obtenidos y postula una serie de factores explicativos de la calidad del análisis económico del Banco a partir de los datos recogidos por la encuesta y las entrevistas aplicadas a los funcionarios y también a la contraparte del Banco en los países prestatarios seleccionados.

II. CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

A. Definición del Análisis Económico

- 2.1. En la presente evaluación se concibe el análisis económico como uno de costo-beneficio, es decir, como una herramienta que, en su alcance social, permite la cuantificación, en términos monetarios, del valor de todas las consecuencias que una política, un proyecto u otro tipo de intervención gubernamental pudiera tener para los miembros de una sociedad.⁵⁶ En esta medida, el análisis económico se constituye en un sistema de elección, que permite hacer ordenables las preferencias sociales en relación con las posibles soluciones de los problemas identificados.
- 2.2. A diferencia de la evaluación que realizan las empresas, que tiende a considerar solo los costos y beneficios en términos de gastos e ingresos, el análisis económico es un método de valoración que cuantifica todos los impactos —incluyendo las externalidades positivas y negativas— de una política o intervención específica sobre la entidad que lo lleva a cabo, la sociedad y los diversos actores (*stakeholders*) implicados.
- 2.3. Concretamente, la utilidad esperada del análisis económico descansa en su capacidad de:
 - (i) determinar la naturaleza rentable de un proyecto (cuando se compara contra el costo del capital)
 - (ii) asignar eficientemente los recursos financieros con los que cuenta (a través de la comparación de los beneficios económicos netos esperados de las alternativas consideradas)
 - (iii) rediseñar los componentes o actividades que definen el proyecto con la finalidad de garantizar mayores beneficios netos futuros.
- 2.4. Así, un análisis económico de calidad identifica proyectos inviables y, en este sentido, opera como un mecanismo que controla la rentabilidad de la cartera tanto en términos financieros como económicos. En esta medida, su utilización no garantiza la consecución de proyectos exitosos, sino que actúa como un dispositivo revelador de la probable rentabilidad de los mismos. El análisis económico también puede ser utilizado para seleccionar entre proyectos alternativos, así como para rediseñar o eliminar componentes durante el periodo de preparación del proyecto, toda vez que éste suministra información valiosa respecto a la escala de inversión óptima, la localización, la tecnología y tiempo de inversión de una operación. Esta valoración permite reconstruir las alternativas iniciales, dando lugar a un diseño de proyecto optimizado.

⁵ BOARDMAN, Anthony E. y otros. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practices*. 3.ª ed. Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006.

⁶ Limitaciones en la teoría, la naturaleza del sector evaluado o la disponibilidad de datos y de recursos analíticos, pueden hacer imposible para el analista la medición y valoración de todos los impactos de una política. En los casos en los que los impactos pueden ser cuantificados pero no valorados se exigirá la elaboración de un análisis de costo-efectividad o de costo mínimo.

- 2.5. El uso del análisis económico como herramienta de evaluación durante el ciclo de proyecto tiene dos cualidades adicionales. En primer lugar, impone la disciplina de declarar en términos medibles los objetivos que esperan alcanzarse a través de la implementación del proyecto, como consecuencia de exigir la utilización de indicadores de resultados y de sus respectivas líneas de base. En segundo lugar, acota el alcance de los objetivos del proyecto al requerir su mensurabilidad, con lo que impide la inclusión de objetivos sobredimensionados y conduce a la formulación de un marco analítico de gestión por resultados.
- 2.6. Uno de los principales rasgos de la evaluación económica de un proyecto es su carácter iterativo, es decir, el hecho de que, además de usarse al inicio de aquel, pueda aplicarse varias veces más al interior de su ciclo de desarrollo. No obstante ello, los momentos cruciales para realizarla son tres y cada uno de ellos determina un tipo específico de análisis económico: **a) el ex ante**, que se realiza en la etapa de diseño y sirve para decidir, entre un conjunto de alternativas, a cuál serán asignados los recursos disponibles; **b) el de medio término**, que se utiliza en la etapa de desarrollo y puede servir, entre otros fines, para tomar una decisión cuando es potencialmente factible trasladar recursos a usos alternativos; y, finalmente, **c) el ex post**, que se realiza después de la etapa de implementación y sirve para evaluar si el proyecto resultó efectivo en el alcance de sus objetivos. El análisis económico ex post suministra información no solo respecto a una intervención particular, sino que, y esto es aun más importante, provee información relevante para el diseño de intervenciones similares, permitiendo con ello mejorar la calidad de las evaluaciones ex ante de dichos proyectos.
- 2.7. En términos ideales, estos tres análisis se requieren entre sí y producen una sinergia muy útil en el diseño y desarrollo de proyectos futuros. Un análisis comparativo entre los análisis ex ante y ex post puede otorgar información útil acerca de los grados de predicción de los modelos considerados en el diseño y permite acumular un acervo de información que sirva como patrón de referencia para otras posibles intervenciones⁷. Este tipo de interacción entre las etapas del ciclo del análisis económico tiene aún más sentido cuando el usuario del análisis económico es un banco de desarrollo que hace juegos repetidos en los mismos países y en los mismos sectores productivos. Aprender de la experiencia de una forma eficiente, capitalizando el conocimiento adquirido, es una de las bondades que se derivan del uso del análisis económico⁸.

1. Alcance y Limitaciones del Análisis Económico

- 2.8. Evidentemente, el análisis económico, entendido como uno de costo-beneficio, no agota todos los aspectos que debería considerar la elaboración de un proyecto y su alcance, aunque importante, se restringe al cálculo de su rentabilidad económica. De hecho, cualquier proyecto requiere de otros tipos de análisis que se ocupen de establecer su factibilidad técnica e institucional, su consistencia con las estrategias sectoriales y macroeconómicas establecidas por el gobierno y por el propio Banco, así como con el contexto en el cual este se desenvuelve. Por tanto, el análisis económico es solo una parte del análisis que toma **como dado** que el proyecto es técnicamente

⁷ Un ejemplo de este beneficio son algunas de las metodologías de análisis económico sectorial que incorporan los manuales de los sistemas de inversión pública y que se basan en los resultados de proyectos ya realizados en el ámbito de que se trate.

⁸ Esta evaluación se concentra en la evaluación económica ex ante de una muestra de proyectos aprobados durante el período 1997-2006.

sólido y que los arreglos institucionales se harán efectivos durante su ejecución. Si estos dos supuestos están dados, el análisis económico es una herramienta valiosa de evaluación de alternativas, rediseño y toma de decisiones⁹.

- 2.9. Por otro lado, el análisis costo-beneficio o costo-efectividad no ofrece respuestas automáticas o inequívocas, pues sólo es un instrumento que provee información adicional para orientar el uso de recursos públicos en los sectores productivos y sociales, extremadamente útil. Por ello, si bien del análisis económico se desprenden recomendaciones que permiten llevar a cabo un proceso de toma de decisiones informada; su utilización no determina la decisión misma. Aunque el análisis económico permite tener una idea de cómo deberían asignarse los recursos, no es una teoría de cómo deberían ser tomadas las decisiones. Estas últimas tienen lugar en instancias burocráticas, en las que el análisis económico es tan solo un insumo que alimenta el proceso de decisiones políticas. En este sentido, el análisis económico constituye un método imperfecto cuyos resultados deben servir para introducir más información acerca de la eficacia y eficiencia relativas de un determinado programa, y no para la prescripción incuestionable de estrategias.
- 2.10. Además de la restricción que supone su alcance, el análisis económico puede presentar otro tipo de limitaciones entre las que destacan las siguientes:
- (i) En primer lugar, las derivadas de la calidad de los insumos o de los procedimientos de cálculo. El grado de esta pudiera dar lugar a cuatro tipos de errores: (a) de omisión, (b) de predicción, (c) de medición y (d) de valuación.
 - (ii) En segundo lugar, las relativas a los objetivos finales del proyecto. De hecho, pudiera haber metas que, aunque no consideradas y distintas de la eficiencia en términos de costo-beneficio, fueran relevantes para la intervención propuesta como, por ejemplo, la de afectar la igualdad de oportunidades y redistribución del ingreso.¹⁰
 - (iii) Finalmente, las relacionadas con su capacidad de predicción, inherentes a cualquier método económico debido a la incertidumbre respecto a cómo los individuos responderán a una determinada intervención y a la posibilidad de que terceros no considerados en el proyecto se vean afectados de una manera que disminuyan los costos o beneficios de las políticas aplicadas.

⁹ Como se ha mencionado, a pesar de que el análisis económico se basa en la presunción de que el proyecto tiene un soporte técnico sólido, en las iteraciones consecutivas de su aplicación pueden surgir recomendaciones -con el objetivo de optimizar la rentabilidad económica esperada del proyecto- que implicasen modificaciones en el diseño técnico de algunos de sus componentes.

¹⁰ Cuando otras metas, en adición a la eficiencia, son relevantes, o cuando todos los impactos no pueden ser monetizados de una manera confiable, el análisis multi-objetivo provee un apropiado marco de análisis. En el caso especial, en el cual la eficiencia y la igualdad de *outcomes* son las únicas relevantes, el análisis costo beneficio ponderado puede ser una técnica apropiada. El primero de los análisis mencionados, descansa sobre la noción de que todas las alternativas de política podrían ser comparadas en términos de todas las metas relevantes. El segundo de ellos, provee una regla de decisión alternativa para la maximización de los beneficios netos. En lugar de considerar los beneficios netos de manera agregada, estos se calculan para cada uno de los diferentes grupos relevantes, distinguidos por su nivel de ingreso. Así, los beneficios netos de cada grupo son multiplicados por un factor de ponderación, seleccionado por el analista, para reflejar algunas metas distributivas y luego sumar los beneficios netos descontados y hacer comparables las alternativas evaluadas.

- 2.11. Por otra parte, el análisis económico requiere que se considere la disposición a pagar de los individuos implicados como un método para valorar los *outputs* del proyecto y el costo de oportunidad para valorar los recursos o *inputs* necesarios para la consecución de aquel. En este sentido, existen dos aspectos fundamentales que surgen como consecuencia de la interpretación de la disposición a pagar como una medida de los beneficios en la valoración de la eficiencia de las políticas. En primer lugar, existen limitaciones teóricas en la agregación de las cantidades que los individuos están dispuestos a pagar por un bien o servicio recibido, y estas implican la posibilidad de que el criterio de beneficios netos no conduzca a un *ranking* inequívoco de las intervenciones propuestas. En consecuencia, ordenar las intervenciones en términos de los beneficios netos no garantiza la transitividad del ordenamiento social de dichas intervenciones. En segundo lugar, toman parte aspectos de carácter normativo, a causa de la dependencia que mantiene la disposición a pagar de la distribución de la riqueza en la sociedad, hecho que en la práctica se resuelven a través de la valoración subjetiva del analista y de la práctica de reportar los beneficios netos por grupo de ingreso.

B. El Análisis Económico en la Práctica

- 2.12. En la práctica, si bien la evaluación económica de un proyecto puede mostrar una marcada especificidad sectorial, para su realización se hace necesario seguir, en líneas generales, los siguientes pasos metodológicos: (1) **especificar el set de alternativas** evaluadas para resolver el problema identificado; (2) **determinar la demanda efectiva y potencial** del bien o servicio generado por el proyecto, así como la **oferta existente y futura**; (3) **determinar la población objetivo** (beneficiarios directos e indirectos del proyecto) e **identificar quienes acarrearán con los costos de la operación**; (4) **catalogar los impactos esperados** y seleccionar los indicadores de medida; (5) **cuantificar el impacto de la intervención** a través de los indicadores seleccionados; (6) **monetizar los impactos del proyecto** a partir de la utilización de precios sombra para los *inputs* y *outcomes* del proyecto; (7) **descontar los beneficios y costos netos del proyecto** para computar el valor presente neto (VPN), a través de una adecuada tasa de descuento social; (8) **realizar un análisis de riesgo** que permita reconocer y gestionar la incertidumbre a la que están supeditados los resultados de la intervención; y (9) **calcular el impacto fiscal del proyecto**, (10) **su sostenibilidad financiera** y (11) la **capacidad institucional** de las entidades involucradas en su ejecución.
- 2.13. La aplicación de la metodología del análisis costo-beneficio ha sido adoptada por las organizaciones multilaterales de desarrollo que financian proyectos de inversión con la finalidad de soportar las decisiones de asignación de recursos disponibles sobre la base de la valoración del impacto esperado de las intervenciones propuestas.¹¹ La sistematización de esta metodología y su adaptación en cada una de las mencionadas organizaciones han dado lugar a lo que se conoce como las mejores prácticas internacionales en esta materia. Como se explica más adelante, las anteriores han sido aprehendidas por esta investigación como estándares de evaluación de los proyectos que conforman la muestra. El anexo I presenta de manera detallada cada una de las dimensiones del análisis costo-beneficio que son consideradas por el Banco Mundial,

¹¹ Como parte del esfuerzo de diseminación de la práctica del análisis costo-beneficio, las agencias multilaterales de financiamiento han promovido su utilización en los ministerios de planificación (u homólogos locales) de los países prestatarios a través del financiamiento para el desarrollo de los denominados Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).

el Banco Asiático de Desarrollo, la Comisión Europea, el Ministerio de Planificación de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como la conceptualización que cada una de estas instituciones ofrece para cada una de ellas.

1. El Análisis Costo-Beneficio desde una Perspectiva Sectorial

- 2.14. Aplicado a través de toda la gama de sectores productivos, el análisis económico mantiene características comunes. Sin embargo, en cada sector, adquiere rasgos específicos que, absorbidos por su aplicación sistemática, logran esquemas preestablecidos que permiten modelar el diseño del proyecto sobre la base de sus beneficios netos esperados. Este proceso puede observarse en los cuadros 1 y 2 en los cuales se muestra las especificidades que adquiere el análisis económico en los sectores de Infraestructura Vial y Educación.

Cuadro 1. El Análisis Económico en Proyectos de Infraestructura vial

El análisis económico en los **proyectos de infraestructura vial** suele evaluar la factibilidad financiera y económica de alguno de los **tipos de intervención** siguientes: **(a) ampliaciones**, a través de las cuales se aumenta la capacidad vehicular de un camino como consecuencia de la construcción de segundas calzadas o la construcción de terceras pistas; **(b) mejoramiento del trazado**, que implican cambios en la trayectoria del camino, debido a la disminución de la curvatura de las pendientes o la construcción de un camino alternativo; **(c) mejoramiento de la carpeta**, modificando el tipo de carpeta de rodado a una de mejor calidad, como es el caso de una pavimentación de un camino de ripio o la rapiadura de un camino de tierra; **(d) reposición de la carpeta**, que consiste en la renovación parcial o total de la carpeta de rodado deteriorada; y **(e) construcción de nuevos caminos**, con la finalidad de incorporar zonas con problemas de accesibilidad, tales como la construcción de caminos de penetración, de caminos costeros o de pasos fronterizos.

A través de estas intervenciones se persigue la consecución de alguno de los siguientes **objetivos**: **(a) reducir la congestión**, eliminando limitaciones de capacidad en redes o construyendo nuevas conexiones o itinerarios alternativos; **(b) mejorar la eficacia de una conexión**, en particular aumentando la rapidez de desplazamiento y reduciendo los costos de operación vehicular y la frecuencia de los accidentes mediante la adopción de medidas de seguridad; **(c) construir conexiones inexistentes o completar la construcción de redes mal interconectadas** que permitan la integración de territorios transnacionales, nacionales o regionales; y **(d) mejorar la accesibilidad de las zonas o regiones periféricas**.

Con la finalidad de estimar el flujo de costos y beneficios económicos es necesario hacer mensurables los objetivos antes señalados a través de indicadores de beneficios cuantificables. Entre estos destacan los siguientes: **(a) variaciones en el excedente del consumidor**, incluido el tiempo multiplicado por el valor del tiempo (de trabajo) y las cargas soportadas por el usuario, tales como las tarifas, los peajes y las modificaciones de los costos de explotación de los vehículos sufragados por estos, en los que se incluyen la variación en la eficiencia en el uso de combustible, lubricantes, neumáticos, mantención y depreciación; **(b) variaciones en el excedente del productor**, incluida las pérdidas y ganancias de los gestores de infraestructuras y los operadores de transporte público, así como cualquier variación en los impuestos y subvenciones estatales; **(c) valoración del tiempo** de los desplazamientos no profesionales (incluido el trayecto casa-trabajo), que oscilan, en la mayoría de los países, entre el 10% y el 42% del valor del tiempo de trabajo; **(d) costos ambientales**, que dependen, en general, de las distancias de desplazamiento y del grado de exposición a las emisiones contaminantes; y **(e) seguridad vial**, en la que los métodos utilizados para evaluar los costos externos asociados a los accidentes evitados deben aplicarse con referencia a los niveles medios de peligrosidad por modo de transporte.

Elaborar las estimaciones de estos indicadores requiere que el especialista realice una **estimación de la demanda existente y de la demanda potencial**. Para ello se debe calcular **(a) la composición de la flota vehicular que constituye el tráfico promedio diario anual (TPDA) captado por la nueva infraestructura o la infraestructura reforzada**, en términos de tráfico existente, tráfico desviado de otros modos de transporte y tráfico generado o inducido;¹² **(b) la elasticidad con respecto al tiempo y**

¹² El tráfico promedio diario anual (TPDA) se descompone en tráfico normal, tráfico derivado y tráfico inducido. El primero se define como aquel que corresponde al volumen original de tráfico y al crecimiento esperado de este. El segundo es aquel que es atraído desde rutas alternativas como consecuencia del proyecto propuesto. Finalmente, el tercero es aquel tráfico nuevo que es completamente posibilitado por la mejora vial, es decir,

los costos que se desprende implícitamente de las estimaciones de tráfico desviado de otros modos; y **(c) la sensibilidad de los flujos de tráfico previstos frente a determinadas variables fundamentales:** la elasticidad con respecto al tiempo de desplazamiento y los costos, así como los niveles de congestión de distintos modos competidores.

El análisis de viabilidad está también destinado a calcular, para cada escenario y solución de referencia, los **costos de inversión** y los gastos que previsiblemente ocasionarán las operaciones de renovación y de mantenimiento extraordinario (que se efectuarán a intervalos regulares) durante todo el período evaluado. También deberán contabilizarse las pérdidas en tiempo que podrían causar a los usuarios de la vía, los posibles cierres u obstaculizaciones asociadas a los trabajos de construcción o mejoramiento previstos; así como otros costos sociales asociados al proyecto tales como el precio de reposición de servicios, de expropiaciones y de las áreas verdes o áreas de uso recreacional.

Aunque, los sectores de infraestructura son generalmente conocidos como sectores fuertes,¹³ por su capacidad de tener indicadores de costos y beneficios mensurables, estos muestran una gran variación esperada en indicadores de costos fundamentales. En efecto, retardos en la ejecución del proyecto, detalles de ingeniería no previstos, así como condiciones geológicas no identificadas durante el proceso de diseño y estudios de prefactibilidad técnica, pueden introducir un componente importante de incertidumbre en los costos agregados del proyecto y, por tanto, en los indicadores de rentabilidad asociados al proyecto. Por ello, es necesario incluir estos escenarios en el análisis de riesgo.

Cuadro 2. El Análisis Económico en Proyectos de Educación

El análisis económico de los proyectos de educación suelen evaluar la factibilidad financiera y económica de alguno de los tipos de intervenciones siguientes: **(a) construcción de nuevos planteles** con el objeto de aumentar la oferta educativa de la zona geográfica que se estudia, **(b) implementación de programas de capacitación y actualización para los profesores de las unidades educativas** y **(c) provisión de equipos técnicos, material didáctico y recreativo a los planteles educativos**. Entre los objetivos que persiguen estas intervenciones destacan los siguientes: (a) aumentar el nivel de productividad de los beneficiarios y por ende, sus ingresos y los de los empleadores, (b) lograr una mayor satisfacción personal por el conocimiento adquirido y (c) mejorar la inserción de los beneficiarios en la sociedad al permitirles acceder a nuevos servicios y disminuir las conductas antisociales. Con la ejecución de estos proyectos se espera lograr impactos positivos en indicadores de desempeño escolar tales como: el índice de cobertura¹⁴, de rendimiento escolar¹⁵, de hacinamiento, de saturación de la capacidad instalada y de la capacidad técnica del profesorado.

Para realizar un diagnóstico de los requerimientos educacionales de una localidad determinada se utilizan indicadores educativos tales como: adelanto escolar, asistencia media, cobertura, escolaridad promedio de la población, tasa de aprobados y reprobados, tasa de analfabetismo, tasa de éxito oportuno y tasa de éxito total, tiempo de egreso, entre otros. Adicionalmente con el objeto de dimensionar el proyecto que se diseña, así como de determinar y cuantificar los potenciales beneficios de su ejecución es necesario **proyectar la demanda** en un horizonte de aproximadamente 10 años. Para efectos de la proyección, es muy importante considerar, si el área de referencia es consolidada o de densificación poblacional, si es área de expansión urbana y si se están produciendo migraciones como producto del cierre o de la apertura de alguna fuente de empleo. Conjuntamente, para la delimitación y caracterización del área de estudio es necesario tener en cuenta los siguientes elementos: la red de establecimientos existentes, límites relevantes (geográfico y administrativos), condiciones de accesibilidad (existencia y estado de las vías de acceso, medios de transporte público disponibles, tarifas de los medios de transporte público, condiciones climáticas y condiciones de seguridad ciudadana) y características generales del área de estudio (tipo de zona, condiciones socioeconómicas de la población, localización de la población según estratos socioeconómicos, infraestructura de zona y aspectos culturales) y características administrativas del sistema educativo. Adicionalmente, es necesario identificar las características de la población matriculada en cuanto a nivel socio-económico, nivel de educación de los padres y/o apoderados, características

aquel grupo de nuevos usuarios viales, que en un escenario de ausencia del proyecto o no se trasladarían o usaran medios de transporte alternativos a la carretera.

¹³ En comparación con los denominados sectores débiles (Educación y Salud), en los que se percibe una mayor dificultad para medir los *outputs* y *outcomes* derivados de las intervenciones.

¹⁴ A través del índice de cobertura se mide el déficit de atención educacional de la población en edad escolar. Esta se mide por la proporción de niños y niñas matriculados en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media

¹⁵ El rendimiento escolar se refiere al mejoramiento del nivel de aprendizaje, elevación del nivel de cultura, mejoramiento de los niveles de socialización y aumento de condiciones de competitividad para el ingreso al mercado laboral

culturales predominantes y población escolar en el área de influencia.

Por otra parte, también se deberá determinar la oferta del sistema educacional actual para el área de influencia del proyecto, que corresponde a la capacidad instalada total al momento en que se está desarrollando el estudio. Esta dependerá de la infraestructura existente, su equipamiento y los recursos humanos y financieros disponibles. La oferta de infraestructura educacional está determinada por la capacidad instalada de los establecimientos educacionales, así como por la capacidad normativa de aulas, servicios higiénicos y patios.

Los beneficios esperados de los proyectos educativos son difíciles de medir, especialmente cuando la demanda privada de educación no refleja totalmente esos beneficios, debido a que las personas no los valoran, o porque no tienen el suficiente poder adquisitivo para pagar el valor en su totalidad. En otras palabras, los beneficios de la educación no pueden ser estimados a través de la disposición a pagar de los usuarios. Sin embargo es posible estimar algunos de esos beneficios por vías indirectas. Así los **beneficios que se traducen en una mayor producción del individuo pueden estimarse como la diferencia de los ingresos que perciben las personas que han alcanzado distintos niveles educativos a lo largo de su vida**. La mayor educación agrega conocimientos y destrezas que hacen al individuo más productivo en su trabajo, lo cual es un beneficio para la sociedad (se produce más) y también para el individuo que adquiere la mayor educación (recibe mayores ingresos por su trabajo).¹⁶ El individuo que recibe la educación tiene la posibilidad de acceder aun a más educación, con lo cual lograría mayores niveles de producción y podría acceder a mejores niveles salariales. Existen **beneficios** de la educación que son **captados por personas distintas del educando**, por ejemplo, la asistencia a la escuela permite que las madres dispongan de más tiempo y que los niños se alimenten y estén cuidados. Aun cuando no podamos valorar los beneficios de todos los proyectos de educación, sí es importante identificarlos, cuantificarlos y señalar quién los recibe.

En los costos deberán considerarse costos operativos (remuneraciones, insumos, servicios básicos, mantención, arriendos, otros costos de operación), de inversión (terrenos, construcción, equipamiento y difusión) y de transporte (costos de transporte: tiempo y costo de traslado, transporte de alumnos y docentes).

C. La Normativa del Análisis Económico en el BID

- 2.15. Establecer cuál es el estándar de calidad del análisis económico de los proyectos que conforman la muestra objeto de evaluación en la presente investigación hace necesario conocer el tipo y grado de exigencias explícitas en la normativa del Banco en esta materia. A este respecto, la normativa que rige la aplicación del análisis costo-beneficio en el Banco ha experimentado considerables modificaciones en el tiempo, especialmente en relación con su alcance y nivel de especificidad.
- 2.16. Específicamente, la evaluación socioeconómica exigida por las Políticas de Préstamo, en la sección de Preparación y Evaluación de Proyectos (OP-302), cuyos orígenes se encuentran en una discusión celebrada en agosto de 1978 en el seno del Directorio Ejecutivo,¹⁷ se caracterizaba por el amplio alcance de las dimensiones que incorporaba dentro del análisis y por contar con un nivel de desagregación y detalle que permitía al analista del proyecto derivar acciones específicas a partir de su aplicación. Como se observa, la norma OP-302, presentada en el cuadro 3, consideraba, en buena medida,

¹⁶ Estimaciones efectuadas en diversos países indican que los ingresos que percibe un individuo dependen de su nivel de escolaridad, de su experiencia en el trabajo, de su habilidad innata y de otras variables tales como relaciones familiares y sociales, adiestramiento en el trabajo, etc. Las estimaciones de ingresos para individuos con distinto nivel de escolaridad tienen significado en una economía de mercado, pues en ella lo que se paga por cada unidad de trabajo representa la productividad marginal de esa unidad (es decir, el valor de la producción que se obtiene adicionalmente debido al uso de esa unidad). Con base en lo anterior, se suelen estimar los beneficios de obtener cierta educación adicional a través de los diferenciales de ingresos para toda la vida del educando, es decir, los ingresos que obtendría con la educación adicional menos los ingresos que obtendría sin esa educación, todo debidamente actualizado.

¹⁷ Esta discusión estuvo liderada por el asesor económico del Gerente del Departamento de Análisis de Proyecto, el Sr. Beers, y el Economista de la Unidad de Metodología del Departamento de Desarrollo Económico y Social, el Sr. Powers.

las dimensiones de análisis propuestas en las actuales prácticas internacionales, y una de sus mayores ventajas fue constituirse en un documento de carácter vinculante que ofrecía al analista una guía para llevar a cabo el análisis económico del proyecto evaluado.

- 2.17. La norma implicaba la elaboración de un análisis costo-beneficio, para lo cual los insumos requeridos, así como los bienes y servicios provistos por el proyecto, debían ser valorados a precios de mercado y luego corregidos por posibles distorsiones (barreras al comercio, impuestos y subvenciones, o monopolios) que no permitieran que ellos reflejasen el costo de oportunidad de los recursos. Una vez obtenidos los flujos de costos y beneficios valorados a los precios sociales¹⁸ correspondientes, se exigía la obtención del VPN del proyecto (y de cada alternativa evaluada) mediante el costo de oportunidad del capital del país/sector. La norma OP-302 establecía la realización de un análisis de costo-efectividad o costo mínimo en aquellos casos en los que la valoración de los beneficios del proyecto no fuese posible, debido a que la ausencia de un mercado explícito para los bienes o servicios producidos por el proyecto conllevara la inexistencia de un vector de precios que pudiera ser utilizado como referencia. La propia norma reconocía las limitaciones inherentes a esta aproximación, derivadas del hecho de suponer la homogeneidad e igualdad de valor de los beneficios. Por este motivo, este tipo análisis aparecía, en la norma, como una solución de *second best*, cuando los datos (**o una proxy confiable**) no estuvieran disponible para el analista.
- 2.18. Adicionalmente, la normativa exigía la elaboración de un análisis de sensibilidad de los valores inicialmente supuestos sobre cada variable clave del modelo. También exigía la internalización de los efectos indirectos del proyecto, en cuanto reclamaba la contabilización de los efectos ambientales adversos o efectos colaterales positivos, tales como el estímulo que produce el proyecto sobre las industrias que proporcionarían los insumos para el proyecto, sobre el desarrollo regional y el proceso de integración económica, así como sobre el proceso de diversificación productiva.
- 2.19. La norma OP-302 reconocía que un proyecto era económicamente aceptable si su rentabilidad interna era superior al costo de oportunidad del capital, establecido en 12%. Bajo esta norma, el Banco, además de promover la aprobación de proyectos socialmente rentables, conducía a la consecución de aquellos diseños de proyecto considerados óptimos en relación con cualquier otro modelo de intervención alternativo. Por tanto, pasar la prueba de aceptabilidad económica era una condición necesaria pero no suficiente para que un proyecto fuese aprobado por las instancias de decisión del Banco. El proyecto considerado debía mostrarse, además, como la alternativa óptima, al no existir otra opción *accesible* en cuanto a diseño, escala, ubicación u oportunidad que pudiera producir mayores beneficios netos.
- 2.20. Por último, la norma exigía la realización de un análisis que permitiera medir los efectos redistributivos del proyecto y mostrar la distribución de los beneficios según los diferentes estratos de ingreso de la población objetivo. Para ello se pedía calcular el flujo de ingresos bajo la siguiente calificación del grupo de beneficiarios: (a) sector de ingreso bajo privado,¹⁹ (b) otros sectores privados y (c) sector público.

¹⁸ Los precios sociales se obtienen luego de limpiar de distorsiones los precios de mercado.

¹⁹ La población de bajos ingresos se determinaba a partir de la estimación de los costos de requerimientos mínimos de comida, ropa y vivienda.

Cuadro 3. La Normativa y el Análisis Económico

Manual de políticas operativas OP-302 Marzo 1981²⁰	Manual de operaciones de procesamiento PR-1105-5. Norma Vigente
Políticas de Préstamo. Preparación y evaluación de proyectos Evaluación Socioeconómica	Ciclo del Proyecto. Fase de Análisis. PR-1105 Evaluación Económica. PR-1105-5
Objetivos	Propósito
<p>Este análisis contribuye a asegurar que la actuación del Banco haga un aporte máximo al logro de los objetivos de desarrollo de los países prestatarios, tales como el crecimiento económico nacional y sectorial, la integración regional, una mejor utilización de la tecnología, una distribución más equitativa del ingreso (en especial mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias más necesitadas), la disminución del desempleo y el mejoramiento de la balanza de pagos. El análisis socioeconómico se incorpora también en la preparación de proyectos a través de préstamos de preinversión y operaciones de cooperación técnica, mediante ambas actividades se procura seleccionar y formular proyectos en función de los objetivos mencionados.</p>	<p>El análisis económico está caracterizado por la consideración del uso más productivo de los recursos necesarios para realizar un proyecto. En proyectos de desarrollo, la eficiencia económica es considerada desde la perspectiva de toda la sociedad, no desde la perspectiva de los intereses particulares de un individuo o una firma. El análisis económico de un proyecto está enfocado principalmente a: 1) la comparación entre costos y beneficios sociales que están asociados a la ejecución del proyecto; 2) determinar formas eficientes de usar los recursos; 3) diagnosticar y valorar los efectos redistributivos de los proyectos. El análisis costo-beneficio de los diferentes diseños de un proyecto permite seleccionar aquel diseño que mejor contribuye a los objetivos de desarrollo de un país. Este análisis generalmente se realiza en sucesivas etapas durante la preparación del proyecto, sin embargo la etapa de evaluación económica tiene lugar cuando se realiza el examen final del proyecto y las decisiones son tomadas. El contexto sectorial es estudiado durante la evaluación económica de un proyecto. Los programas de inversión sectorial, las fortalezas y debilidades de las instituciones privadas y públicas en el sector y las políticas claves del gobierno son también examinados.</p>
Alcance y Método	
<p>El análisis económico comprende lo siguiente: 1) la identificación de los insumos físicos utilizados y de los productos que ha de proporcionar el proyecto, y 2) la cuantificación de esos insumos en términos monetarios. En este análisis se emplean metodologías macroeconómicas generalmente aceptadas y también metodologías formuladas especialmente por el Banco u otras entidades para tipos específicos de proyectos. En todos los casos, el enfoque básico se cifra en estimar el valor del efecto diferencial del proyecto en la economía en su conjunto, comparando lo que ocurriría en el mercado de insumos y productos con y sin la inversión.</p> <p>La fase de evaluación del análisis de proyectos consta de dos pasos: 1) un análisis de eficiencia económica, en el que se fijan precios a los insumos y productos según su valor para la economía en su totalidad, y 2) un análisis de distribución, que explica la división de los beneficios y costos del proyecto entre los individuos de diferentes nivel de ingresos, entre el ahorro y el consumo y entre el consumo público y el privado. El Banco reconoce la importancia de un análisis económico integral de distribución y, cuando es posible, promueve su inclusión en los documentos respectivos. Esta ahora incorporando sistemáticamente</p>	

²⁰ El resto de las dimensiones contempladas en la norma operativa del Banco OP-302 —ajuste de datos, efectos indirectos, prueba de aceptabilidad económica, minimización de los costos a precios de eficiencia, aspectos sociales de los proyectos y objetivos del proyecto— se presentan en el anexo II.

<p>el efecto de los préstamos del Banco sobre los beneficiarios de bajos ingresos. Este análisis está sujeto a mejoras en la medida en que se adquiera más experiencia en su aplicación.</p> <p>En la evaluación económica se comparan los beneficios con los costos económicos, su resultado puede expresarse como la tasa de rentabilidad económica interna del proyecto o su valor neto actualizado (el excedente de los beneficios actualizados sobre los costos actualizados, en el que la tasa de actualización es el costo de oportunidad del capital). En el análisis se comparan las distintas opciones en cuanto a diseño, escala, evaluación y oportunidad, de modo de maximizar el valor neto actualizado y, en consecuencia, contribuir al crecimiento económico en la forma más eficaz posible.</p> <p>Ordinariamente se lleva a cabo un análisis de sensibilidad para determinar el efecto que sobre el proyecto pueden tener ciertos cambios en supuestos importantes en relación con los precios y/o las cantidades de los insumos y la producción. Cuando los datos claves son inciertos, puede hacerse un esfuerzo por preparar análisis de probabilidades para indicar, por ejemplo, qué porcentaje de probabilidad hay de que se obtenga una tasa de rentabilidad superior al valor límite aceptable.</p> <p>A través de los informes de países y los estudios sectoriales preparados por el Departamentos de Desarrollo Económico y Social se establecen nexos entre los objetivos nacionales de desarrollo y las decisiones acerca de qué proyectos podrían financiarse. Los informes de países describen la situación macroeconómica del país, el sector y la región geográfica. También deben proporcionar ciertos parámetros nacionales de cuentas fundamentales, como los costos de oportunidad del capital, y el trabajo y los bienes locales, que establecen un vínculo entre los objetivos nacionales de desarrollo y el análisis económico de los proyectos. Estos parámetros ayudarán al economista de proyecto a valorar los insumos y productos del proyecto, desde el punto de vista nacional, y establecerán un nivel de rentabilidad mínimo (costo del capital) para proyectos financiados por el Banco. Los parámetros se usarán, también, en la evaluación ex post de los proyectos.</p> <p>Ajuste de datos, efectos indirectos, prueba de aceptabilidad económica, minimización de los costos a precios de eficiencia, aspectos sociales de los proyectos y objetivos del proyecto se encuentran en el anexo II</p>	
--	--

- 2.21. Por otra parte, al observar la actual política del Banco,²¹ presentada en el cuadro 3, se aprecian importantes modificaciones en términos del alcance que se exige al análisis económico y del nivel de detalle con que se presenta. En relación con el primer aspecto, la norma actual no requiere, por ejemplo, la elaboración de un análisis de riesgo, a partir del cual el analista informe de los escenarios adversos que podría enfrentar el proyecto que se evalúa, así como de la probabilidad asociada a la

²¹ El referente actual de la anterior normativa (OP-302) se encuentra en la evaluación económica del Manual de Operaciones de Procesamiento en la sección del Ciclo del Proyecto, específicamente en la Fase de Análisis (PR-1105).

materialización de estos. En relación con el segundo, la norma es estrictamente de carácter general, obviando la inclusión de características específicas que no sólo permitirían que fuese cumplida, sino que, además, fuese susceptible de supervisión por parte de las instancias de revisión y aprobación del Banco. Esto resulta evidente cuando comparamos ambas normas, ya que la más reciente no detalla el significado ni la implicancia de ninguno de los tres grandes lineamientos que presenta: (a) comparación de los beneficios y costos sociales, (b) determinación de formas eficientes de asignar los recursos, y (c) diagnóstico y valoración de los efectos redistributivos del proyecto.

- 2.22. Las divergencias entre la norma actual y la anterior OP-302 se extiende más allá de las fronteras del análisis socioeconómico, abarcando también otras dimensiones adicionales y complementarias, tales como la evaluación institucional, técnica y financiera. Un cuadro comparativo de la norma de 1981 y la norma vigente para estas dimensiones se presenta en el anexo III. Por ejemplo, en relación con el análisis institucional, las diferencias de alcance entre la norma anterior y la norma vigente, y más aún, de nivel de especificidad son significativas. La norma actual exige la realización de un análisis de «viabilidad institucional» pero no explicita cuáles son las dimensiones que deben revisarse para conocer la capacidad de la(s) institución(es) involucradas para llevar a cabo la ejecución del proyecto. En contraposición, la norma OP-302 explicita aspectos que deben considerarse para evaluar la capacidad institucional de los entes involucrados, entre los que destacan: (a) identificación de objetivos y metas (tanto los formales como los derivados de la percepción de los diferentes niveles gerenciales); (b) el grado de organización de la entidad (estructura interna: niveles de decisión, acción y coordinación, así como responsabilidades y autoridad); (c) el uso de los recursos humanos, financieros y físicos dentro de la estructura organizativa; y (d) el marco institucional en el que opera la entidad.
- 2.23. En general, la brecha entre la norma actual y la norma OP-302 se explica porque la primera solo establece el objetivo que se persigue con su cumplimiento, pero no los procedimientos o guías generales que deberán guiar la labor del especialista que evalúa la factibilidad técnica, económica, financiera e institucional del proyecto que se desea llevar a cabo.

D. El Análisis Económico y el Ciclo del Proyecto

- 2.24. En las fases iniciales del ciclo del proyecto, denominadas fase de programación y fase de identificación, el Banco y el País entablan un proceso de diálogo a través del cual se establecen consensos en relación a los problemas fundamentales de desarrollo, sus causas y las formas de intervención más apropiadas, las cuales pueden ir desde la definición e implementación de una modificación en el marco regulatorio del país hasta la provisión de un bien o servicio específico. Los productos de esta fase generalmente se plasman a través de informes de evaluación económica, documentos de diálogo de política, estrategias país, estudios sectoriales, entre otros. Estos documentos cumplen tres propósitos básicos: actuar como instrumentos de facilitación del diálogo sobre las estrategias de política macroeconómica con los países, servir como un instrumento de apoyo y retroalimentación en el proceso de programación con el país y proveer información relevante a los equipos de proyecto para el diseño de operaciones.

- 2.25. El impacto de estos informes en el proceso de programación del Banco se concreta a través de dos mecanismos principales. El primero es el posible efecto de estas propuestas en las autoridades gubernamentales, que podría provocar que adoptaran las estrategias sugeridas y plantearan estas propuestas en el proceso de programación. El segundo, por la vía de la coordinación entre la elaboración de los informes de evaluación económica y la programación de operaciones con cada país. Este proceso permite a los especialistas del Banco identificar nuevas posibilidades de inversión y nuevas formas de intervención, al proveer información relevante a los equipos de proyectos para el diseño de operaciones, colocando a su disposición las alternativas que deben ser consideradas como potenciales soluciones a los problemas identificados.
- 2.26. La elaboración explícita del análisis económico, tiene lugar en una etapa posterior denominada **fase de análisis**, como se aprecia en el gráfico 1. De acuerdo con el manual de procesamiento de operaciones de la institución, en la **fase de análisis**, se evalúa la factibilidad de las medidas propuestas por el proyecto desde el punto de vista económico, técnico, financiero, medio ambiente, legal e institucional.
- 2.27. El proceso de generación de proyectos, y por tanto el estudio de su factibilidad técnica y económica, no es lineal y tampoco se deriva de un ejercicio realizado de arriba hacia abajo debido, principalmente, a la diversidad de agentes implicados. Los proyectos que son financiados por el Banco son resultado del consenso entre la actividad de investigación y monitoreo que realiza el Banco y el diálogo que se realiza con el País, en donde se acuerdan visiones de desarrollo y se diseña, muy flexiblemente, la agenda de intervención. No existe una única forma para la generación de proyectos, por el contrario, estos pueden originarse por múltiples vías. Aunque en algunos casos pueden ser propuestas de intervención de autoría exclusiva del Banco o de autoría exclusiva del País, en la mayoría de casos son producto de una actividad conjunta.
- 2.28. En general, los Gobiernos –a través de su Sistema Nacional de Inversión Pública²²–, son quienes centralizan las propuestas de los distintos ministerios, alcaldías, municipalidades, etc. y presentan al Banco conceptos preliminares de proyecto. La selección de estos proyectos por parte del Gobierno puede estar influenciada en alguna medida por las discusiones con el Banco respecto a los problemas de desarrollo que tienen lugar en la fase de identificación, en cualquier caso, el Banco revisa la consistencia de la solución específica con los problemas y soluciones planteadas en el diálogo con el país. En la mayoría de ocasiones el equipo de proyecto debe encargarse de transformar este concepto preliminar en un proyecto completo y aprobable por las instancias de decisión del Banco. En este proceso, el Banco interviene modelando y optimizando los componentes del proyecto, implicando la inclusión de un conjunto de elementos de diseño que pueden ser críticos para el éxito del proyecto tras su implementación.
- 2.29. Por tanto, a pesar de que los esquemas de generación de proyectos pueden variar significativamente en cada caso, e incluso que el grado de institucionalidad y desarrollo del Sistema de Inversión Pública conlleve a que sea el propio país quien lleve a cabo la evaluación financiera y económica del proyecto que ejecuta, siempre

²² En la actualidad, la mayoría de los países de la región cuentan con sistemas nacionales de inversión pública (SNIPs), cuyo objetivo es asignar los recursos dirigidos a la inversión pública a aquellos proyectos más eficientes, tal y como se explica en el cuadro 4.

recaerá sobre el Banco la responsabilidad de velar porque los recursos otorgados en préstamo sean asignados de la manera más eficiente posible.

Cuadro 4. El Papel de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIPs)²³

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP)²⁴ son coordinadores interinstitucionales que norman y rigen el proceso de inversión pública. Estos organismos de carácter administrativo integran todos los principios, metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de inversión realizados con fondos públicos. En este sentido, el objetivo de los SNIP se centra en promover la ejecución de proyectos rentables, sostenibles, bien integrados y dimensionados, consistentes con las políticas sectoriales que resulten **coherentes con las prioridades** de las políticas y planes nacionales así como **consistentes con las metas de gasto público y de endeudamiento externo** que definen el marco macroeconómico de mediano y largo plazo. Considerando que las necesidades de inversión pública son siempre superiores a los recursos disponibles para su financiamiento, el SNIP de cada país se enfrenta a la tarea de decidir cuáles demandas de inversión pública serán priorizadas y cuáles se deberán postergar en el tiempo por limitación de recursos. Además de restringir de manera considerable la discrecionalidad en la asignación de financiamiento a proyectos, al hacer mucho más riguroso el proceso de aprobación y desembolso de recursos, una de las mayores bondades de que los países desarrollen y fomenten sus SNIPs es el hecho de contar con un registro ordenado de proyectos de carácter nacional, sectorial, territorial y local, que les permita una mejor negociación y un mayor acceso al financiamiento de la preinversión e inversión por parte de organismos nacionales, internacionales y agencias de cooperación. Aunque la mayoría de los países de América Latina cuentan con SNIPs, la **evolución de su institucionalidad y aplicabilidad no ha sido homogénea en la región**. A pesar de que la mayoría de los países cuentan con legislación que regula la operación de su SNIP, mientras más reciente es el sistema, más clara y precisa es la normativa legal que lo soporta. Así, el más antiguo (Chile) no cuenta con un marco legal específico, sino que se apoya, fundamentalmente en las instrucciones en la Ley del Presupuesto del Sector Público. En cambio los sistemas más recientes (Argentina, Perú), cuentan con una ley específica que crea el SNIP y decretos reglamentarios que norman su operación. Dados que los bancos de proyectos, de los cuales se derivó la idea de los SNIPs, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los países más antiguos se vinculan a las Oficinas o Ministerios de Planificación. En la medida en que estas fueron reestructuradas o desaparecieron, los sistemas más recientes se vinculan a los Ministerios de Hacienda o de Economía. En cuanto a los países de Centroamérica, a comienzos o mediados de los noventa, los SNIPs entraron en un ciclo promisorio de revalorización, actualización y mayor protagonismo en cuanto a la programación, administración y control de la inversión pública. Con funciones y responsabilidades más específicas, los organismos u oficinas de planificación incorporaron con respaldo legal y metodológico la preparación del plan anual de inversiones públicas como parte de los Sistemas de Administración Financiera del Estado y bajo el amparo de los Ministerios de Economía y Finanzas (Panamá), Ministerio de Hacienda (El Salvador), la Secretaría General de Programación y Planificación y el Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), la Secretaría de Finanzas (Honduras), el Ministerio de Planificación (Costa Rica) y la Secretaría Técnica de la Presidencia (Nicaragua). En relación al componente metodológico, la estructura es similar en todos los SNIPs e incorpora aspectos relacionados con la identificación del proyecto, el diagnóstico de la situación actual, el análisis de alternativas y la evaluación privada y social. Solo cambia la profundidad con que se trata cada tema y la forma en que se solicita sea presentada la información. En general, se aprecia una tendencia a desarrollar metodologías cada vez más detalladas y auto explicativas, a presentar los resultados del análisis realizado en planillas o formatos estandarizados (por ejemplo, en Colombia, Bolivia y Perú) y a desarrollar metodologías sectoriales y casos prácticos que sirven de guía para otras tipologías de proyectos. En relación a las fuentes de financiamiento incorporadas al SNIP, éste es muy variado, pero puede afirmarse que, en general, se trata de incorporar a todos los recursos de inversión de que disponen las entidades que hacen parte del SNIP, incluyendo los fondos de origen externo. Por otro lado dado que la capacitación es un aspecto fundamental para el éxito de un SNIP, la mayoría de los países han desarrollado programas de capacitación basados en cursos a nivel básico, intermedio y avanzado. Estos últimos usualmente a través de convenios con universidades locales. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha tenido un rol pionero y significativo en éste aspecto, con activa participación en el montaje del programa de capacitación en Colombia, la administración de cursos del programa de capacitación en Chile, varios cursos en otros países y el diseño de nuevos cursos y modalidades de capacitación. En términos de su alcance, es posible afirmar que en aquellos países en los que la evaluación de los distintos proyectos y programas incluidos en los presupuestos de inversión de las entidades del nivel central, territorial o regional se ha convertido en una actividad sistemática e institucionalizada (por ejemplo en Colombia y en Chile), la eficiencia de la

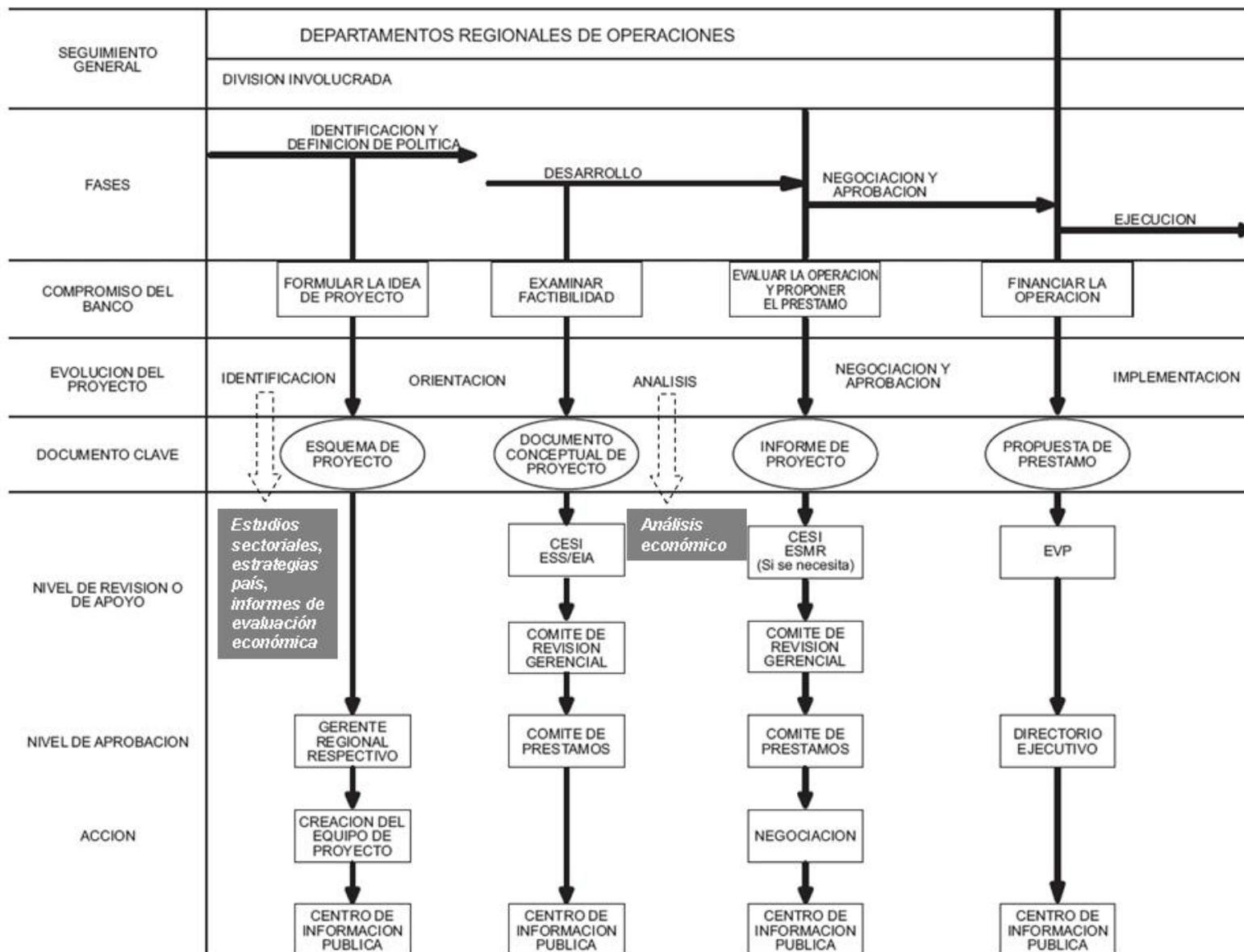
²³ La modernización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública: análisis crítico y perspectivas. CEPAL. Diciembre 2002.

²⁴ Los SNIPs operan a distintas escala de Gobierno: Nacional, Regional y Local. Por su concepción como sistemas nacionales, los SNIPs incorporan a todas las entidades del sector público que realizan actividades de inversión, incluyendo a ministerios, empresas públicas o sociedades con participación mayoritaria del Estado y a organismos descentralizados.

inversión pública ha visto importantemente beneficiada.

Los **cambios en los SNIPs se han dado hasta en los últimos años**. Por ejemplo, en el caso peruano, recientemente se introdujeron medidas orientadas a “descentralizar” el SNIP para agilizar la inversión pública en un contexto de mayores recursos fiscales. Ello implicó que los ministerios, las regiones y los gobiernos locales tuvieran la facultad de declarar la viabilidad de todos sus proyectos (excepto los de endeudamiento o que requieran aval del Estado), haciéndose responsables por el control de la calidad de sus inversiones, materia que antes era evaluada por el Ministerio de Economía y Finanzas en la mayoría de casos. Otro caso interesante es el mexicano, donde se establecieron distintos niveles de rigor en el análisis de los proyectos de inversión pública, desde el análisis costo-beneficio tradicional para los proyectos más grandes; el costo-beneficio simplificado para las inversiones medianas; el análisis costo-eficiencia para proyectos de infraestructura social, gubernamental, o programas de mantenimiento; o simplemente la justificación económica en el caso de inversiones y programas de mantenimiento muy pequeños.

Gráfico 1. El Ciclo del Proyecto, Marzo 2008



III. MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL BANCO EN UNA MUESTRA DE PROYECTOS APROBADOS EN EL PERIODO 1997-2006

3.1 Este capítulo presenta los resultados de la evaluación del análisis económico del Banco en una muestra de proyectos aprobados en el periodo 1997-2006. Su desarrollo se hace en tres secciones: la primera describe el instrumento de evaluación y la segunda, la cartera de préstamos del Banco y, específicamente, la muestra analizada. Finalmente, la tercera presenta los resultados arrojados por la aplicación del instrumento.

A. Instrumento de Evaluación de la Calidad del Análisis Económico

3.2 La ausencia de una normativa vigente que defina de manera completa y detallada el análisis económico del Banco supuso que la presente evaluación careciera de una línea de base que le sirviera de referencia para evaluar la calidad de aquel en las propuestas de préstamo. Esta limitación exigió la elaboración de un instrumento de evaluación replicable, que considerara parámetros de calidad compatibles con los estándares internacionales²⁵ y que permitiera discriminar entre proyectos con análisis económico de calidad diversa. La aplicación de este instrumento permitió realizar un diagnóstico exhaustivo, que a través de un procedimiento formal y bajo una valoración inter subjetiva, brindó la oportunidad de determinar fallas, encontrar regularidades y derivar recomendaciones.

3.3 El Banco ha desarrollado dos instrumentos de evaluación previos relacionados con el análisis económico: el de evaluabilidad y el de calidad inicial de los proyectos, diseñados por OVE²⁶ y DEV,²⁷ respectivamente. El objetivo de estas herramientas, al igual que la propuesta en este documento, era posibilitar que el Banco contara con evaluaciones comparables sobre sus operaciones y, de este modo, pudiera mejorar la calidad de sus intervenciones. En relación con la posible superposición de los aspectos evaluados, el instrumento de calidad del análisis

²⁵ Una breve revisión de los trabajos anteriores sobre la calidad del análisis económico, así como de las mejores prácticas internacionales, puede verse en el anexo II y I respectivamente.

²⁶ OVE desarrolló y aplicó el instrumento de evaluabilidad a partir del 2001 con el propósito de que el Banco pudiera hacer efectiva una gestión por resultados. Existen tres áreas clave que deben ser consideradas para determinar el grado de evaluabilidad de un proyecto: a) una clara definición de los resultados esperados (expresado como una relación lógica entre las estrategias y los objetivos propuestos), b) la identificación de indicadores y de las metas esperadas, para permitir la medición del alcance de los resultados efectivamente obtenidos, c) y por último la identificación de un sistema de almacenamiento de datos, para generar información de estos indicadores durante el proceso de ejecución y culminación del proyecto.

²⁷ DEV desarrolló el instrumento de calidad inicial de los proyectos en el marco de un esfuerzo de la Administración por evaluar la calidad de los proyectos a través de un sistema estructurado de análisis. El objetivo de este era diagnosticar la calidad de un proyecto en todas sus dimensiones: pertinencia estratégica y metodológica; aspectos técnicos, financieros, económicos y ambientales; responsabilidad fiduciaria; evaluabilidad; ejecutabilidad; sostenibilidad; y, por último, gestión de riesgos. Con este fin se diseñó un modelo de análisis para cada uno de los tres principales instrumentos de préstamo, pues sus diferencias conceptuales y de diseño hacían necesario su tratamiento individual.

económico solo comparte algunos elementos comunes con el instrumento para la evaluación de calidad inicial de los proyectos²⁸, mas no con el de evaluabilidad.

1. Unidad de Observación

- 3.4 La presente evaluación utiliza el proyecto como unidad de observación, pues este, como modelo diseñado para lograr determinados objetivos mediante la ejecución de un conjunto de acciones, es la entidad que resume la totalidad de los procesos operativos y que se constituye en el elemento de base para la toma de decisiones de las instancias de revisión y aprobación del Banco. El documento de préstamo del proyecto, es aquel que plasma, en alguna medida, el acervo de conocimientos acumulados respecto al país y al sector²⁹ al que se aplica la intervención, así como el conocimiento que se genera durante la preparación del proyecto.
- 3.5 Por otro lado, las actividades seguidas con más detenimiento por las entidades multilaterales de desarrollo son los proyectos que financian, por lo que suelen utilizar sus resultados para describir su efectividad. Este hecho se evidencia, también, en el sistema de registro del Banco, pues sus operaciones se asocian, generalmente, a un proyecto específico que guarda relación con los gastos operativos y el tiempo del personal dedicado a su preparación, diseño, ejecución y supervisión.
- 3.6 Además de los documentos de préstamo, el presente estudio examinó, los anexos metodológicos y analíticos relativos al análisis económico que soportan el diseño del proyecto con el fin de determinar si existía evidencia de que se consideraron intervenciones alternativas al proyecto presentado, así como de verificar si los riesgos inherentes a este se identificaron y valoraron correctamente en las etapas de diseño y preparación.³⁰
- 3.7 Aun cuando fueron revisados todos los documentos disponibles a través de la red interna y externa del Banco que estuviesen relacionados con el proceso de preparación y diseño de los proyectos, la unidad de observación utilizada presentó varias restricciones que es necesario destacar.³¹ A pesar de que existe algún

²⁸ El caso más notorio es el aspecto económico del proyecto. No se pudo acceder a la información de las calificaciones establecidas previamente con dicho instrumento, por lo que fue imposible realizar una comparación entre las evaluaciones de calidad inicial y los resultados encontrados en este documento.

²⁹ Según estudios llevados a cabo por el Banco Mundial, un *project leader* hace uso de información proveniente de de análisis macroeconómicos y estudios sectoriales (ESW por sus siglas en inglés), incluso hasta cuatro años después de que estos son publicados.

³⁰ Se revisó toda la documentación que estuviese disponible en la intranet del Banco para cada proyecto de la muestra. Del total de 190 proyectos, 172 presentaron algún tipo de anexo. Con respecto a los tipos de anexos encontrados, 25 presentaron un análisis institucional, 7 un análisis ambiental, solo 20 proyectos presentaron anexos relacionados con el análisis económico (cabe resaltar en total se analizaron 57 anexos económicos dado que 7 de estos proyectos presentaron más de un anexo económico) y 137 presentaron un marco lógico. Así mismo, se tuvo acceso a diversos tipos de anexos como el plan de adquisiciones, la carta de política y la matriz de resultados, entre otros.

³¹ Estas mismas restricciones han sido destacadas por estudios anteriores de otras entidades financieras multilaterales. Como ejemplo puede verse: BANCO MUNDIAL. *A review of the quality of economic analysis in staff appraisal reports for projects approved in 1993*. Washington DC: Banco Mundial, 1995.

análisis económico de buena calidad, hay un número significativo de proyectos en los que el documento de préstamo o los documentos técnicos de soporte del proyecto no proveen una base adecuada para valorar la calidad del análisis económico.³² La información presentada en estos informes en relación con el tema es muy limitada, pues no ofrece las comparaciones entre las alternativas de intervención examinadas y, por lo tanto, no permite discernir, a partir de aquel, cuáles fueron las razones que condujeron a que el proyecto presentado fuera seleccionado.³³ El análisis económico presentado en el documento de préstamo tiende a focalizarse fundamentalmente en la presentación de indicadores de rentabilidad como la tasa interna de retorno y el valor presente neto del proyecto, pero no provee información suficiente para evaluar todos los aspectos relevantes para caracterizar su calidad.

- 3.8 Así mismo, el formato bajo el cual se presenta el contenido del análisis económico en los documentos de préstamo no facilita su inclusión. Este se presenta en forma extremadamente agregada en tres partes del documento (análisis socioeconómico, análisis de riesgos y análisis financiero) y, además, el espacio disponible para su presentación es reducido, por lo que las explicaciones son necesariamente muy generales. La carencia de una norma que exija formalmente la presentación de la documentación detallada del análisis económico como un requisito de aprobación hace que, en una parte significativa de la muestra revisada en la presente evaluación, se verifique la ausencia de algún análisis de esta naturaleza.
- 3.9 En contraste, la utilización extendida del marco lógico³⁴ en los proyectos presentados para aprobación, hace que estos siempre cuenten con algún nivel de evaluabilidad.³⁵ En la aplicación de este instrumento, difícilmente se afronta el problema de no encontrar un nivel mínimo de evaluabilidad, puesto que el marco lógico requiere la presentación de resultados esperados, indicadores o metas. Este problema que sí se da cuando se evalúa la calidad del análisis económico, toda vez que hay proyectos que no presentan ningún tipo de análisis de esta naturaleza.

³² BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. «Economic Analysis for Development Effectiveness: Proposed Guidelines». Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (DEV).

³³ Uno de los errores fundamentales del análisis económico presentado a las unidades de revisión y aprobación es la ausencia de alternativas al proyecto elegido para dar solución al problema identificado. El documento de préstamo debería proveer una discusión de los objetivos del sector y de las alternativas consideradas que conducen a la consideración del curso de acción propuesto. Este requerimiento no implica necesariamente que el equipo de proyecto haya tenido que realizar este análisis, pues este podría ser elaborado por el economista país, el economista sectorial del Banco o, incluso, el Ministerio de Planificación del país prestatario.

³⁴ El marco lógico, herramienta de uso extensivo en los proyectos del Banco, y el análisis económico son instrumentos complementarios y no sustitutos. Mientras a través del primero se pueden cuantificar las condiciones antes y después de una intervención, el segundo permite analizar el impacto del proyecto, es decir, comparar los escenarios con y sin proyecto.

³⁵ Así lo muestra la el estudio sobre la evaluabilidad de los proyectos realizado por OVE: BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. «Análisis de la evaluabilidad de los proyectos, 2001». Documento RE-275. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (OVE), 2003.

2. Descripción del Instrumento

- 3.10 El instrumento de evaluación aquí propuesto considera un conjunto de factores que complementan la evaluación del análisis costo-beneficio o costo-efectividad. Así, el instrumento agrupa ocho dimensiones: (i) relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico, (ii) consideración de alternativas, (iii) análisis financiero, (iv) análisis costo-efectividad o costo-beneficio, (v) impacto fiscal, (vi) impacto ambiental, (vii) análisis de riesgos y (viii) análisis institucional. A cada una de estas dimensiones corresponde uno o más criterios de evaluación, con lo que la herramienta utilizada evalúa un total de 14 criterios.
- 3.11 Tanto las dimensiones como los criterios guardan una relación directa con el análisis económico –costo-beneficio o costo-efectividad³⁶. La primera dimensión evalúa si existe una relación entre los objetivos del proyecto, siempre presentes en cualquier propuesta de préstamo, y los beneficios del proyecto descritos en el análisis económico. La segunda dimensión corrobora la presentación de cursos de acción alternativos al proyecto, entre los cuales también se contempla el escenario contrafactual, es decir, la alternativa de no tomar ningún curso de acción. El análisis financiero, la tercera dimensión, no evalúa todos los ámbitos que un estudio de esta naturaleza usualmente presenta, sino más bien solo considera aquellos aspectos que son relevantes para al análisis económico. En particular, la presencia de flujos financieros puede servir de base para la elaboración del flujo económico. La cuarta dimensión evalúa la calidad del análisis económico propiamente dicho.
- 3.12 La quinta dimensión analiza si se estudiaron las implicancias del proyecto en términos quiénes son los agentes que pagan o reciben los impuestos, subsidios y transferencias. El impacto ambiental del proyecto, referido a la sexta dimensión, no contempla analizar la calidad de los estudios de impacto ambiental, sino únicamente si los impactos esperados, fueron evaluados en el flujo económico. De la misma forma, la séptima dimensión, el análisis de riesgos, no pretende evaluar la calidad de las consideraciones propuestas en relación a todos los riesgos que puede estar sujeto un proyecto, sino más bien se centra, en los riesgos que pueden afectar el flujo económico del proyecto. Finalmente, el análisis institucional está referido a aquellos actores (*stakeholders*) identificados en el análisis económico.
- 3.13 A partir de lo señalado, queda claro que el instrumento propuesto no constituye una evaluación completa de todos los aspectos usualmente abordados por un análisis financiero, fiscal, ambiental, de riesgos e institucional; sino únicamente algunos ámbitos que están ligados al análisis costo-beneficio o costo-efectividad. A continuación se presenta una tabla que resume todas las dimensiones y criterios del instrumento, así como una descripción de los requisitos mínimos que los proyectos debían cumplir para alcanzar la máxima calificación en cada criterio.

³⁶ Costo-efectividad o costo mínimo, dependiendo del sector que se evalúa y de la información de la que dispone el analista.

Tabla 1. Instrumento de Evaluación de la Calidad del Análisis Económico³⁷

1. Relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico
1.1 Relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico: se presenta una definición mensurable de los objetivos. Existe una relación directa entre estos y los beneficios del proyecto, que han sido cuantificados en el análisis costo-beneficio o costo-efectividad.
2. Consideración y evaluación de alternativas
2.1 Escenario contrafactual: se consideró un escenario sin proyecto, en la cual se mencionan y sustentan (con una descripción detallada y una presentación de flujos) los beneficios y costos asociados a esta opción.
2.2 Identificación y evaluación de alternativas: se consideró un set de alternativas distintas a la realización del proyecto, en la cual se mencionan y sustentan (con una descripción detallada y una presentación de flujos) sus beneficios y costos.
3. Análisis financiero
3.1 Estimación de los flujos financieros: los flujos financieros de ingresos y costos (de diseño, ejecución y operación) generados por cada una de las alternativas evaluadas se presentaron de forma detallada.
3.2 Capacidad de endeudamiento: se evaluó el historial crediticio de la entidad con el Banco u otras instituciones, su clasificación crediticia, los estados financieros y la composición, estructura y servicio de su deuda. Adicionalmente, para los préstamos al sector público, se presentó un análisis de las cuentas fiscales (presupuesto, ingreso, gastos y resultado económico).
4. Análisis costo-efectividad o costo-beneficio
4.1 Análisis costo-efectividad: en el caso en que los beneficios no pudieron ser valorados, se aplicó el análisis de costo mínimo, costo-efectividad o costo-efectividad ponderado, presentándose la ratio costo-efectividad de cada una de las alternativas evaluadas. Cuando se trabajó con el análisis costo-efectividad, se sustentó que los indicadores utilizados fueran confiables (rinde los mismos resultados cuando es aplicada en repetidas ocasiones sobre los mismos individuos) y válidos (refleja una estrecha relación con el concepto subyacente).
4.2 Análisis costo-beneficio: en el caso en que los beneficios pudieron ser valorados, se realizó un análisis costo-beneficio. Se expuso de manera detallada, además de la tasa interna de retorno (TIR), el valor presente neto (VPN) y los flujos del proyecto. Este análisis se realizó para cada una de las alternativas evaluadas.
5. Impacto fiscal
5.1 Identificación del impacto fiscal sobre agentes del proyecto: se identificaron quiénes eran los agentes que recibían o aquellos que pagaban los impuestos, subsidios y transferencias, con lo que se reconocieron los agentes beneficiados y perjudicados con el proyecto. Se cuantificaron las ganancias y pérdidas de los agentes involucrados.
6. Impacto ambiental
6.1 Consideración del impacto ambiental del proyecto: los costos ambientales derivados del estudio de impacto, así como el costo de las medidas de mitigación propuestas, se incorporaron en el análisis costo-beneficio.
7. Análisis de riesgos
7.1 Análisis de sensibilidad: se realizó un análisis de sensibilidad con el objeto de evaluar la variación a la cual están sometidos los flujos de beneficios netos ante modificaciones en los parámetros sobre los cuales se establecen los supuestos del análisis (vector de precios, retardo promedio de ejecución, demanda promedio del bien y estabilidad institucional, entre otros). El nivel de <i>stress</i> al cual se sujetó cada alternativa respondió a la variabilidad propia de los parámetros involucrados y no a un cambio arbitrario sobre los beneficios y costos del proyecto.
7.2 Análisis de <i>switching value</i> por supuesto y probabilidad asociada: se realizó un análisis de <i>switching value</i> para cada uno de los parámetros identificados y utilizados en el análisis de sensibilidad. Además, se corroboró, través de un análisis de su distribución, que los valores de los parámetros —para los cuales el VPN se anula o la TIR se ubica debajo del umbral establecido por el Banco— tienen poca probabilidad de ocurrencia.
7.3 Variables a ser monitoreadas y medidas de mitigación: se propuso el monitoreo periódico de las variables que sensibilizan en mayor medida el flujo de beneficios netos esperados del proyecto a partir de los dos análisis previos (sensibilidad y <i>switching value</i>). Se indicaron las medidas de mitigación correspondientes en caso de fluctuaciones, así como su impacto y costo asociado.
8. Análisis institucional
8.1 Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos: se elaboró una matriz institucional en la que se identificaron cada uno de los <i>stakeholders</i> afectados por el proyecto, explicando de forma detallada la relación que guarda cada uno con el proceso de cambios que se adelanta en términos de insumos, productos y resultados. Además, se expusieron de manera detallada las preferencias e incentivos de cada uno de los <i>stakeholders</i> identificados.
8.2 Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación: se han identificado y detallado las debilidades de las instituciones participantes para que las actividades requeridas por el proyecto tenga una implementación exitosa; así mismo, se propusieron las medidas de mitigación correspondientes a las debilidades identificadas.

³⁷ Las definiciones presentadas en la tabla 1 para cada criterio es la que corresponde a la calificación más alta (4) para cada una de las dimensiones evaluadas. La conceptualización de cada una de las cuatro calificaciones posibles se consigna en el anexo IV, que presenta la herramienta de evaluación detallada.

- 3.14 El instrumento de evaluación ha sido diseñado para evaluar la calidad del análisis económico de los proyectos de inversión y, en menor medida, los préstamos de reforma de política que integran la cartera de préstamos del Banco. Esta última categoría de instrumentos exhibe un conjunto de particularidades que hacen que la evaluación de su impacto requiera de la utilización de metodologías de equilibrio general, parcial u otros, más que de un análisis del tipo de costo-beneficio³⁸. Además, precisan de un mayor nivel de profundidad en la utilización de matrices institucionales, pues estas deben hacer posible evaluar las acciones, interacciones y consecuencias de las reformas sobre las agencias institucionales involucradas.
- 3.15 Si bien el alcance del instrumento de evaluación presentado se restringe al análisis costo-beneficio, y eso impide su utilización para realizar una evaluación exhaustiva de los préstamos de reforma de política, su naturaleza sí posibilita la evaluación del análisis institucional y de la capacidad de endeudamiento del Estado o de la entidad gubernamental que llevará a cabo el proceso de reforma. De hecho, estas son las dimensiones que, en la práctica, reciben mayor atención en los documentos de préstamos de esta naturaleza. No obstante, aquellos proyectos catalogados bajo este instrumento (préstamos de reforma de política) de financiamiento se excluyeron en la exposición del análisis de los resultados, aunque el presente documento ofrece, en un anexo, una breve descripción de los resultados de aplicar el instrumento a esta clase de préstamos.

3. Sistema de Calificación y Consistencia de los Criterios Evaluados

- 3.16 Se empleó una escala del 1 al 4 para calificar cada uno de los criterios que integran los ocho módulos de análisis de la herramienta de evaluación, en la que 1 representa la peor y más baja calificación (pobre); 2, una calificación también no satisfactoria (regular); 3, una calificación moderadamente satisfactoria (aceptable); y 4, la calificación más alta y satisfactoria (bueno).
- 3.17 Para facilitar la aplicación de la herramienta y la consistencia de las calificaciones entre los proyectos revisados, se elaboraron lineamientos de clasificación que muestran de forma explícita el significado de cada una de las cuatro calificaciones posibles (pobre, regular, aceptable y bueno) para cada uno de los criterios de las ocho dimensiones evaluadas, viabilizando el consenso entre los evaluadores en cuanto a lo que significa cada dimensión y al tipo de evidencia que lleva a un puntaje y no a otro.³⁹ Para corregir los sesgos que pudieran tenerse de una evaluación de este tipo, por la subjetividad inherente que supone una calificación cualitativa, se llevó a cabo un proceso de validación posterior. Este implicó la elaboración de 190 plantillas con los comentarios de cada proyecto para cada criterio evaluado, a fin de facilitar la identificación de inconsistencias entre las calificaciones otorgadas por los miembros del equipo de evaluación.

³⁸ BOLT, Richard y otros (2004) «Economic Analysis of Policy-Based Operations: Key Dimensions». Asian Development Bank.

³⁹ La herramienta de evaluación se muestra detallada en el anexo IV.

4. Limitaciones del Instrumento

- 3.18 La principal limitación del instrumento presentado es que no permite evaluar, a profundidad y detalle, todos los aspectos de la calidad del análisis económico. El ejercicio de minimizar la subjetividad en las calificaciones mediante la utilización de requisitos específicos para cada criterio del instrumento ha derivado en el establecimiento de una valla que determine lo que se entiende por un trabajo de calidad mínima (*benchmark*). En este sentido, lo que se termina evaluando es si el proyecto cumple los requisitos mínimos para tener un análisis económico de calidad, con lo que se puede afirmar que la evaluación refleja la existencia de las condiciones necesarias, mas no suficientes, para alcanzar el nivel de calidad más alto.
- 3.19 Adicionalmente, aunque la herramienta de evaluación permite categorizar diversos aspectos relacionados con la calidad del análisis económico, no hace posible evaluar completamente la calidad del diseño del proyecto. Como ya se señaló, la unidad de observación, los documentos de préstamo y los documentos anexos relativos al análisis económico, usualmente no proveen información completa sobre el diseño del proyecto.
- 3.20 Dado que el diagnóstico se ha llevado a cabo sobre proyectos que pertenecen a los distintos sectores (Saneamiento, Turismo, Energía, Transportes, etc.) en los cuales ha intervenido el Banco y que los parámetros de referencia incluidos en la herramienta son generales y libres de especificidad sectorial, la identificación de características del análisis económico que son idiosincrásicas a cada sector no son capturadas a través de la herramienta de evaluación. De hecho, esta es una característica de las plantillas de verificación de calidad utilizadas por las herramientas de evaluabilidad y de calidad inicial, así como por las evaluaciones del Banco Mundial sobre la calidad del análisis económico.

B. Cartera de Préstamos del Banco y Muestra Utilizada

- 3.21 Entre 1997 y 2006, el Banco aprobó un total de 775 préstamos, equivalentes a un monto de 62.600 millones de dólares. Estas cifras representan un promedio anual de 77 operaciones de préstamos y de 6.000 millones de dólares en crédito. Durante el periodo considerado, la cartera de préstamos del Banco, medida como la cantidad de fondos aprobados anualmente, presenta una tendencia creciente. Sin embargo, si se mide como proporción del producto interno bruto (PIB) o de la deuda pública, se observa una tendencia contraria. Esto último se explica, en parte, por el crecimiento de América Latina, hecho que, acompañado de un manejo prudente de sus cuentas fiscales y, en particular, del perfil de sus pasivos internacionales, ha permitido que los países de la región puedan acceder a fuentes alternativas en los mercados de deuda.

1. Universo de Proyectos

3.22 El universo de proyectos analizado está conformado por todos los préstamos aprobados en el periodo 1997-2006, que incluyen préstamos de inversión, préstamos al sector privado, préstamos sectoriales, préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos de emergencia. En cuanto a la especialización sectorial de la cartera de préstamos en el periodo analizado, el 29,5% de los montos aprobados se concentran en el sector de Inversión Social, seguido por los sectores de Reforma y Modernización del Estado con el 24,7%.

2. Selección de la Muestra

3.23 El ejercicio de evaluación de la calidad del análisis económico consideró una muestra de 190 operaciones aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco en el periodo 1997-2006.⁴⁰ De este modo, se revisó, del total de préstamos, el 24,5% en términos de número de proyectos y el 27,5% en términos de montos aprobados.

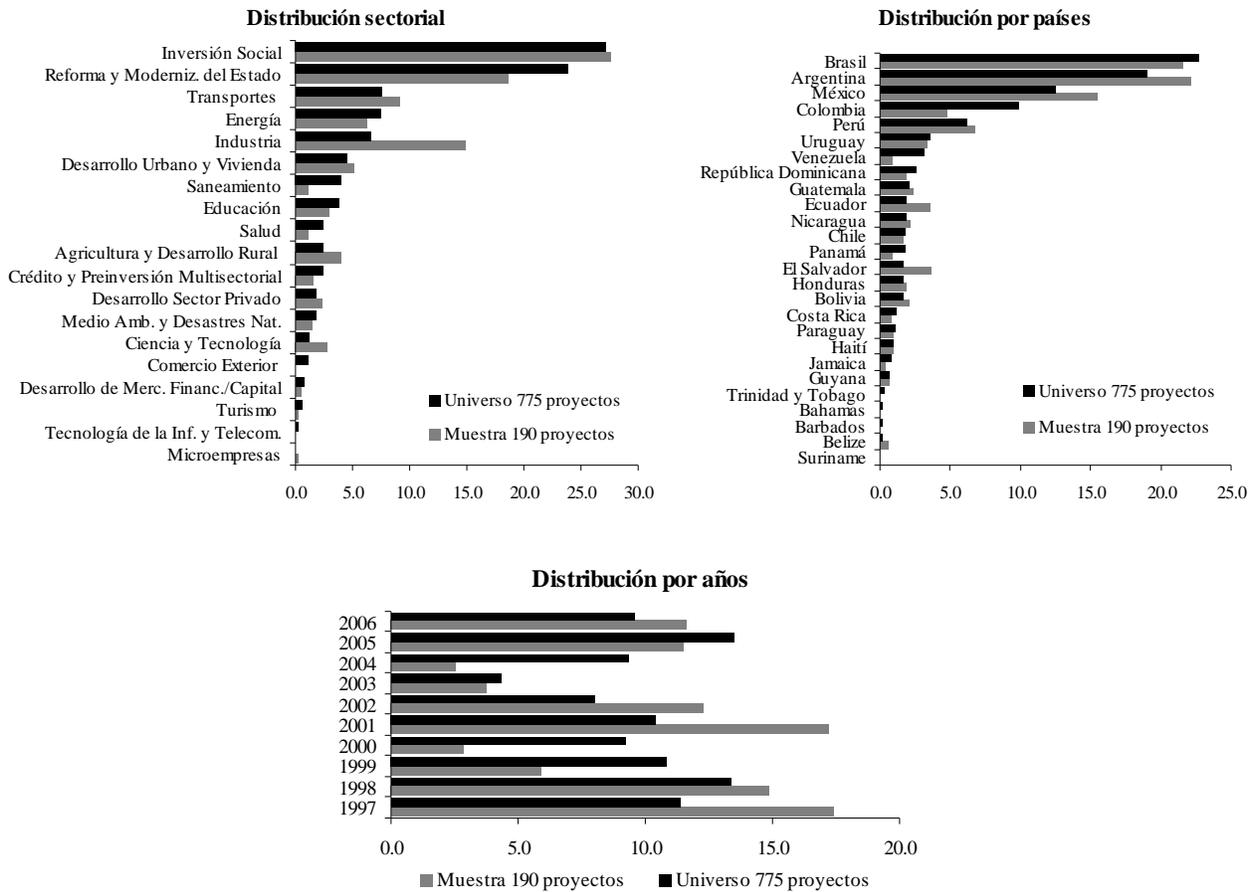
3.24 La selección de los 190 proyectos se realizó de forma aleatoria,⁴¹ pero condicionada a replicar, en primer lugar, la distribución sectorial de la cartera y, en segundo lugar, su distribución por país.⁴² El gráfico 2 muestra las distribuciones por sectores, países y años, y evidencia que no se replicó, para esta evaluación, la distribución de la cartera del Banco por años.

⁴⁰ Al considerar solo las operaciones de préstamo, se excluyeron los recursos no reembolsables (*grants*) y las garantías de las operaciones con garantía soberana. Además, la categoría de préstamos tampoco incluyó las operaciones del FOMIN, ni las de facilidades para la preparación de proyectos o las de cooperación técnica. Así mismo, se excluyeron los préstamos de clasificación regional.

⁴¹ Cuando no se pudo acceder a los documentos de préstamos de las operaciones originalmente escogidas en la selección aleatoria, los proyectos se eligieron arbitrariamente para mantener la distribución sectorial y por países que se buscaba replicar. Luego de una revisión del total de 775 proyectos que representan el universo trabajado, se halló que en un 8,6% de los casos (67 proyectos) no se pudo acceder al documento de préstamo. Entre estos, se encontró que el 34,3% correspondió a los dos primeros años del periodo analizado (13 se aprobaron en 1997 y 10, en 1998). Este hecho podría indicar que el sistema de registro de los documentos del Banco ha ido mejorando a lo largo del tiempo.

⁴² Las principales diferencias de la calidad del análisis económico se explican por la composición sectorial de la cartera de préstamos. Se partió trabajando con esta hipótesis, puesto que estos fueron los resultados encontrados en las dos grandes evaluaciones llevadas a cabo por el Banco Mundial para determinar la calidad del análisis económico de los proyectos aprobados, primero, en 1993 y, después, en 1996 y en la primera mitad de 1997. En particular, el Banco Mundial discrimina entre un primer grupo de sectores que tradicionalmente usan el análisis costo-beneficio (Agricultura, Energía, Finanzas, Telecomunicaciones, Transportes, Urbanización y saneamiento) y otro grupo de sectores en el que tradicionalmente este tipo de análisis está ausente (Educación, y Población, Salud y Nutrición). Sobre la base de esta consideración, se optó por replicar, primero, la distribución sectorial de la cartera del Banco y por utilizar, luego, la representatividad a nivel de países en relación con la cartera total del Banco. Los resultados obtenidos en la presente evaluación, según países y sectores, presentados en la sección C.3. del presente capítulo, corroboran que las principales diferencias en la calidad del análisis económico se dan a nivel de sectores.

Gráfico 2. Distribución del Universo de Proyectos y de la Muestra por Sectores, Países y Años según los Montos de Préstamo



3.25 Como se observa en el gráfico, al igual que en el caso del universo de proyectos, la muestra se concentra en 7 de los 19 sectores existentes: (i) Inversión Social, (ii) Reforma y Modernización del Estado, (iii) Transportes, (iv) Energía, (v) Educación, (vi) Desarrollo Urbano y Vivienda, y (vii) Agricultura y Desarrollo Rural. Los siete sectores representan el 73,7% de la muestra elegida tanto en términos de montos aprobados como de número de proyectos; mientras que, para el caso del universo de proyectos, los sectores citados representan el 76,9% de los montos aprobados y el 71,0% del número de operaciones.

3.26 La distribución de la muestra según el tipo de operación presenta un sesgo hacia los préstamos de inversión, en desmedro de los préstamos al sector privado y los préstamos en apoyo de reformas de política. Si se considera el número de proyectos, el universo concentra un 76,1% de sus operaciones en los préstamos de inversión, mientras que esta ratio alcanza el 84,2% para la muestra. Una figura similar se obtiene si se revisan los montos aprobados, en relación con los cuales la muestra tiene un 73,2% de los recursos colocados en préstamos de inversión, cifra

mayor a la del universo de proyectos, que concentra un 57,0% del monto aprobado en este tipo de operaciones.

- 3.27 Los resultados de la revisión de la calidad del análisis económico, presentados en la siguiente sección, corresponden a una parte de la muestra analizada: los 166 préstamos de inversión (tanto al sector público como privado). Como ya se señaló, la inclusión de los préstamos en apoyo de reformas de política (24 proyectos analizados) haría no comparables los resultados por su distinta naturaleza. Sin embargo, estos también se evaluaron y sus resultados se comentan en el anexo VI.

C. Resultados de la Evaluación

1. Resultados Generales

- 3.28 Los resultados de la evaluación de los proyectos de inversión revelan una baja calidad en el análisis económico que hace el Banco. El análisis de riesgos, financiero, ambiental y de alternativas, junto con el análisis costo-beneficio o costo-efectividad, son las dimensiones en las que más notorias son las debilidades. Los resultados indican que un 46,4% de la muestra presenta algún tipo de análisis económico (77 de 166 proyectos de inversión), si se acota la definición de este a lo que es el análisis costo-beneficio (64 proyectos) o costo-efectividad (29 proyectos).⁴³ Este porcentaje da luces sobre la preocupación del Banco por introducir instrumentos de evaluación en las operaciones, pero también oculta un bajo nivel en la calidad del análisis económico.⁴⁴

Cuadro 5. La «Viabilidad Socioeconómica» cuando no se Realiza un Análisis Costo-Beneficio o Costo-Efectividad

Fuera de los 77 proyectos con análisis económico (costo-beneficio o costo-efectividad), existen 89 proyectos con variadas explicaciones sobre los posibles impactos. En principio, **en 38 proyectos (de los 89) no se hace mención alguna sobre el tema** e, incluso, no existe el acápito usual en los documentos de préstamo denominado «viabilidad socioeconómica» o «viabilidad económica». Se ha clasificado el resto de proyectos en seis grupos. Tres de estos grupos contienen las explicaciones más usuales: **22 proyectos describen los posibles impactos sociales** de la intervención, **14 hacen referencia a un incremento en la eficiencia del mercado** y **4 describen sus impactos macroeconómicos o financieros**. Finalmente, hay tres grupos pequeños: en cinco proyectos se hace referencia a evaluaciones previas de los programas; en cuatro se dice que se realizó una evaluación socioeconómica, pero no se muestra ningún indicador o cifra derivada de la supuesta evaluación; y en dos se señala que se realizará una evaluación en el futuro.

⁴³ Existen 16 proyectos que hicieron tanto un análisis costo-beneficio como uno costo-efectividad.

⁴⁴ La baja calidad del análisis económico es una característica que también ha sido resaltada en investigaciones previas del Banco, como la realizada por DEV, que analizó una muestra de 42 proyectos de inversión aprobados entre 2003 y 2005, o la realizada por OVE sobre los proyectos de Guyana para el periodo 1992-2004. En el primer caso se encontraron las siguientes limitaciones: (i) la información económica presentada era muy limitada, (ii) la documentación que apoyaba el análisis no era una base adecuada para determinar la efectividad en el desarrollo de los préstamos, (iii) el análisis económico usualmente se limitaba a presentar la TIR y (iv) los Comités de Gerencia prestaban muy poca atención al análisis económico presentado. En el segundo, que los proyectos, con excepción de los de transporte, carecían de análisis costo-beneficio y de análisis de riesgos.

En relación con el grupo más importante, el de **impactos sociales**, es usual encontrar, en el acápite de «viabilidad socioeconómica», la referencia a los grupos que serán beneficiados (10 casos), la repetición de los componentes de los proyectos y de los potenciales beneficios (3 casos), la mención de los indicadores de desempeño del proyecto (3 casos) o la remisión a estudios de impacto para programas similares en otros países (2 casos). Llamó la atención la argumentación del proyecto HA-0093, que señala lo siguiente: «cualquier proyecto que pueda generar oportunidades de acceso a empleos o servicios básicos debe ser considerado como una prioridad». Evidentemente, lo señalado supone una clara negación de la utilidad básica del análisis económico tradicional (costo-beneficio o costo-efectividad) y del concepto de escasez de recursos.

3.29 Así, solamente el 7,8% de los proyectos con análisis costo-beneficio y el 6,9% de aquellos con análisis de costo-efectividad alcanzaron el más alto puntaje de la evaluación. De hecho, más de un tercio de los primeros mostró únicamente la TIR, y más de la mitad de los segundos indicó que el proyecto era el de costo mínimo o costo-efectivo, pero no hizo mención alguna de las alternativas sobre las cuales se hicieron las comparaciones. Como se muestra en el cuadro 6 la Tasa Interna de Retorno requerida para que un proyecto sea aprobado por las instancias de revisión del Banco es igual o superior a 12%. Este valor de rentabilidad mínima admitida por la mayoría de las instituciones multilaterales se ha mantenido casi invariable en el tiempo a pesar de que el costo de oportunidad del capital no solo difiera entre países y sectores económicos, sino que además presente un patrón temporal variable.

Cuadro 6. Costo de Oportunidad Constante en 12%: Un Poco de Historia

El costo de oportunidad usado por el BID, desde hace mucho tiempo, se mantiene constante en un valor de 12% y tiene su origen en la literatura sobre desarrollo económico de los años 50. En su libro *Design of Development* escrito en 1955, Jan Tinbergen usa una tasa de 10% como el costo de capital apropiado para evaluar proyectos en países en desarrollo. Su fuente original es el *Manual on Development Projects* elaborado por la CEPAL. Desde entonces, diferentes proyectos del Banco Mundial fueron evaluados a tasas de 10% y 12%. En un memorándum operativo de marzo de 1971, el Banco Mundial señala que “*en muchos países, el costo de oportunidad del capital caerá dentro del rango de 8% a 14%*”.⁴⁵ En su historia del Banco Mundial, Mason y Asher describen cómo las áreas del Banco no fueron suficientemente sensibles a la estimación del costo del capital de los proyectos, de manera que en general, “*si los proyectos del Banco prometían una tasa interna de retorno del 10% –o aun mejor 12%–, estos eran considerados aceptables*”.

Para los años 70, la tasa de 10% se había convertido ya en el “*método tradicional*” usado por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Un proyecto se consideraba satisfactorio si “*alcanzaba por lo menos una tasa económica de retorno de 10%, u otro beneficio significativo si la tasa era menor, o un juicio cualitativo del evaluador si la tasa económica de retorno no había sido calculada*”.⁴⁶ En el caso del BID, el manual de políticas operativas OP-302 de 1981 ya estipulaba utilizar la tasa de 12% para la evaluación de sus proyectos que hasta hoy se mantiene.

Como muestra la historia, la tasa de 12% usada actualmente por el BID se debió tomar de la literatura iniciada en los años 50 y descansa sobre técnicas de evaluación de proyectos muy antiguas, además de asumir que las tasas de referencia se han mantenido fijas por más de medio siglo. Cuando la práctica del 10% o 12% empezaba a consolidarse como norma, el problema metodológico ya era reconocido, tal como

⁴⁵ Edward Mason y Robert Asher. *The World Bank since Bretton Woods*. The Brookings Institution, 1973. pp. 242.

⁴⁶ Devesh Kapur, John Lewis y Richard Webb. *The World Bank, its First Half Century*. Vol. II, Brookings Institution Press, 1997. pp. 421.

lo indica la preocupación de Mason y Asher: “Es remarcable cuán frecuente es 10% la tasa del costo de oportunidad del capital sin importar qué economía esta involucrada o cuál es el año en que se estima”.⁴⁷ Resulta ilustrativo ver cómo el método tradicional del 12% resulta inconsistente en un sistema financiero mundial tan fluctuante. Si bien no es fácil determinar cuál podría ser la tasa de descuento de proyectos de desarrollo, es claro que dicha tasa no puede haberse mantenido constante en los últimos cincuenta años.

Gráfico 3. Tasa Libor 6m y el método del 12%: 1963-2007



Existen diversas metodologías para estimar la tasa social de descuento, como el modelo de tasa marginal social de preferencia en el tiempo, el costo de oportunidad social ponderado, el precio sombra del capital o la tasa social de descuento decreciente en el tiempo. Todas estas metodologías dejan abierta la posibilidad de cambios en el tiempo, y sugieren que en los últimos años la tasa social de descuento promedio podría estar en un nivel cercano a 7%.⁴⁸

- 3.30 Otra dimensión del análisis económico evaluada que tiene una estrecha relación con el análisis costo-beneficio o costo-efectividad es la referida a los riesgos, en particular, el análisis de sensibilidad. Del total de proyectos con costo-beneficio, en el 64,1% de los casos se realizó un análisis de sensibilidad, mientras que, para los proyectos con costo-efectividad, un 34,5% presentó un ejercicio de esta naturaleza. Así, solo fueron dos los proyectos que recibieron la máxima calificación (4,8% de los proyectos con análisis de sensibilidad). La principal limitación identificada fue la introducción arbitraria de variaciones (entre 10% y 25% en la mayoría de casos) en los beneficios y costos totales de los proyectos.
- 3.31 La dimensión de objetivos y análisis económico, que evalúa la relación entre los objetivos del proyecto y los beneficios explícitos en el ejercicio de análisis costo-beneficio o costo-efectividad, obtuvo la calificación de bueno o aceptable en más del 26% de los casos. La ausencia de alternativas es un rasgo característico de más del 84% de los proyectos revisados, cifra similar a la encontrada en el caso del análisis de la capacidad de endeudamiento dentro del criterio de análisis financiero. Además, la no presentación de los flujos financieros fue casi una constante de la evaluación, puesto que más del 90% de los proyectos fueron calificados como pobre. Una situación un poco más favorable se observa en la identificación del impacto fiscal sobre los agentes del proyecto, respecto del cual

⁴⁷ Edward Mason y Robert Asher. *The World Bank since Bretton Woods*, p 242.

⁴⁸ Anthony Boardman, David Greenberg, Adan Vining and David Weimer. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practices*. Prentice Hall, 3rd ed., 2006.

un 11,4% de los proyectos se categorizaron como aceptables y un 59%, como regulares.

Tabla 2. Distribución de Proyectos según Dimensiones Analizadas y Calificación Promedio

Dimensión del Análisis	Criterio	Bueno	Aceptable	Regular	Pobre	Puntaje promedio (rango del 1 al 4, donde 4 es el mejor puntaje)
Económico (AE)		(en porcentaje)				
Objetivos y AE	Relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico	24.7	1.8	3.6	69.9	1.813
Alternativas	Escenario contrafactual	2.4	5.4	7.8	84.3	1.259
	Identificación y evaluación de alternativas	2.4	4.2	9.6	83.7	1.253
Análisis financiero	Estimación de los flujos financieros	2.4	1.8	5.4	90.4	1.163
	Capacidad de endeudamiento	0.6	1.8	13.3	84.3	1.187
Análisis CE o CB	Análisis costo-efectividad (CE)	1.2	6.0	10.2	82.5	1.259
	Análisis costo-beneficio (CB)	3.0	22.3	13.3	61.4	1.669
Impacto fiscal	Identificación del impacto fiscal sobre agentes del proyecto	0.0	11.4	59.0	29.5	1.819
Impacto ambiental	Consideración del impacto ambiental del proyecto	0.0	0.0	2.9	97.1	1.029
Análisis de riesgos	Análisis de sensibilidad	1.2	11.4	13.3	74.1	1.398
	Análisis de switching value por supuesto y probabilidad asociada	0.0	0.0	0.6	99.4	1.006
	Variables a ser monitoreadas y medidas de mitigación	0.0	0.6	0.0	99.4	1.012
Análisis institucional	Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos	0.0	5.4	87.3	7.2	1.982
	Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación	6.0	4.2	49.4	40.4	1.759

3.32 Para el caso del análisis de impacto ambiental del proyecto se otorgó una calificación binaria dependiendo de si los costos y beneficios ambientales habían sido incluidos en el análisis económico. Así, el estudio reveló que más del 97% de los proyectos tuvo una calificación pobre, debido a que, en la mayoría de casos, los costos ambientales derivados del estudio de impacto no se incorporaron en el análisis costo-beneficio.⁴⁹ La última dimensión evaluada fue la de análisis institucional. El criterio de descripción de los actores (*stakeholders*) obtuvo una calificación de bueno o aceptable en un poco más del 5% de los casos, mientras que para el criterio de identificación de la debilidad de las instituciones y medidas de mitigación, dicho ratio fue de 10.2%.

2. Análisis por Dimensiones

a) Relación entre los Objetivos del Proyecto y el Análisis Económico

3.33 La definición clara de los objetivos del proyecto tiene el propósito de acotar el conjunto de cursos de acción alternativos que posteriormente serán comparados —en términos de su rentabilidad esperada— a través de un análisis económico formal. Adicionalmente, es preciso que exista plena coherencia entre los objetivos del proyecto y los beneficios declarados en los ejercicios de costo-beneficio o costo-efectividad para poder seleccionar aquel proyecto que optimice tales indicadores.

⁴⁹ Los estatutos del Banco explicitan el requerimiento de un análisis de impacto ambiental que debe pasar por un proceso de revisión particular liderado por CESI. Esta norma exige la elaboración de un documento especializado en el que se explicita todo el análisis técnico en materia ambiental adjudicado al proyecto. Así, a pesar del uso extendido del análisis de impacto ambiental y del reconocimiento de dicho impacto en los documentos de préstamo, en la mayoría de casos este no se cuantifica, ni se considera en la evaluación económica.

3.34 Considerando lo señalado, se analizó un único criterio para esta dimensión: la relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico. La revisión de este criterio revela, en relación con los proyectos, que:

- a. En primer lugar, el 24,7% recibió una calificación de buena, pues establecían una relación directa entre los objetivos del proyecto y los beneficios cuantificados en el análisis costo-beneficio o costo-efectividad.
- b. En segundo lugar, el 1,8% de los proyectos se calificó como aceptable, ya que, a pesar de presentar objetivos medibles y de haber cuantificado los beneficios del proyecto en el análisis costo-beneficio/costo-efectividad, no guardaban una relación directa entre sí.
- c. En tercer lugar, el 3,6% de los proyectos obtuvo una calificación de regular, dado que se limitó a presentar una definición medible de los objetivos.
- d. Finalmente, el 69,9% de los proyectos recibió una calificación de pobre, dado que los objetivos presentados no eran cuantificables.

b) Consideración y Evaluación de Alternativas

3.35 La elaboración de un análisis económico de calidad permite conocer el impacto del proyecto —y de las intervenciones alternativas a este—, al comparar los beneficios netos de los escenarios con y sin proyecto. Así, la consideración de cursos de acción alternativos al proyecto, incluyendo la posibilidad de no intervención, constituyen la base del análisis económico. Dos fueron los criterios utilizados para analizar esta dimensión: el establecimiento de un escenario contrafactual y la consideración de alternativas distintas a la realización del proyecto. Los resultados de la revisión indican que:

- a. Los proyectos del Banco no responden a la pregunta ¿qué pasaría si no se realiza el proyecto? en un 84,3% de los casos. En relación con la existencia de un escenario contrafactual, en un 15,7% de la muestra analizada se menciona la existencia de este, mientras que, para el total de proyectos con análisis costo-beneficio, esta ratio aumenta a 40,6%. Sin embargo, cuando no solo se exige la mención del escenario contrafactual sino, también, la presentación de los costos y beneficios de no emprender el proyecto, los porcentajes citados disminuyen a la mitad (a 7,8% y 20,3%, respectivamente).
- b. La ausencia de mención de alternativas distintas a la realización del proyecto es una característica del 83,7% de los casos. Del total proyectos que realizan esta mención (16,3%), solo un 40,7% presenta efectivamente las alternativas consideradas. Para los proyectos con análisis costo-beneficio, un 28,1% del total señaló que habían cursos de acción alternativos al proyecto, mientras que, para los proyectos con análisis costo-efectividad, lo hizo un 82,8%. Si se es más acucioso y no se pide únicamente la mención de las alternativas evaluadas, sino que se requiere la descripción de estas, solo el 15,6% de los

proyectos con costo-beneficio cumplieron con esta característica, mientras que la ratio alcanzó el 27,6% para los proyectos con costo-efectividad.

c) Análisis Financiero

- 3.36 El análisis financiero identifica el flujo monetario neto del proyecto desde el punto de vista de la agencia de implementación y permite evaluar la capacidad de la entidad para honrar sus obligaciones financieras y financiar futuras inversiones. En contraste, el análisis económico evalúa el proyecto desde el punto de vista de la economía como un todo; por cuanto, este último considera la totalidad de los costos y beneficios que acarrearán y disfrutarán los miembros de la sociedad en su conjunto. La relevancia de este análisis radica en que puede servir de base para el análisis económico, a través de la posterior corrección de flujos financieros, particularmente cuando el proyecto plantea cambios en los ingresos de la agencia involucrada (cobros u otros), o también cuando se propone una reducción de los costos de los servicios provistos.
- 3.37 Dos fueron los criterios evaluados en la dimensión de análisis financiero: la presentación de los flujos financieros y la evaluación de la capacidad de endeudamiento del prestatario. Las calificaciones mostradas en la tabla 2 pueden ser complementadas con las siguientes observaciones:
- a. Un 9,6% de los proyectos mostró los flujos financieros del proyecto. Del total de proyectos que presentaron flujos, solo una cuarta parte presentó de manera desagregada los costos e ingresos, introduciendo comentarios o aclaraciones para los rubros más relevantes. Se debe mencionar que todos los proyectos que presentaron este tipo de flujos realizaron, luego, algún tipo de análisis económico (costo-beneficio o costo-efectividad) y que, en el 68,8% de los casos, recibieron calificaciones de bueno o aceptable.
 - b. La capacidad de endeudamiento del prestatario se analizó en un 15,7% de los casos. La mayoría de estos se centró en la presentación de las cuentas fiscales, sin incluir el tema de la deuda. Así, en el 76,9% de los proyectos que analizan este criterio, se evalúa exclusivamente las cuentas fiscales y solo hay un proyecto (PE-0216), uno de inversión del sector privado, que examina el historial crediticio de la entidad prestataria con el Banco u otras instituciones, su clasificación crediticia, sus estados financieros, y la composición y servicio de su deuda.

d) Análisis costo-Efectividad o Costo-Beneficio

- 3.38 Los análisis costo-beneficio y costo-efectividad⁵⁰ constituyen las dos herramientas tradicionales del análisis económico. En tanto que la primera permite cuantificar y comparar directamente los beneficios y costos de un proyecto, la segunda se utiliza para contrastar los costos del proyecto con alguna

⁵⁰ El análisis costo-efectividad incluye el análisis de costo mínimo, el análisis costo-efectividad propiamente dicho y el análisis de costo-efectividad ponderado.

medida no monetaria de los beneficios y, de este modo, seleccionar la alternativa más efectiva en términos de costo, es decir, aquella cuyos costos por unidad de beneficio sean menores. Los dos criterios analizados para esta dimensión son precisamente las dos herramientas citadas y su revisión permite las siguientes conclusiones:

- a. Un 46,4% de los proyectos del Banco presenta algún tipo de análisis económico. En el caso del análisis costo-beneficio, un 38,6% del total de proyectos utilizó esta herramienta (64 proyectos), mientras que, en el caso del análisis costo-efectividad, la ratio alcanzó el 17,5% (29 proyectos). Un grupo de proyectos, que representan el 9,6% del total, utilizaron ambas herramientas (16 proyectos). En este punto, se debe señalar que la evaluación podría estar sesgada, por cuanto no siempre se tuvo acceso a todos los anexos que supuestamente debían de acompañar a los documentos de préstamo, como se discute en el cuadro 7.

Cuadro 7. El Sesgo en las Calificaciones por la Carencia de Anexos en Algunos Proyectos

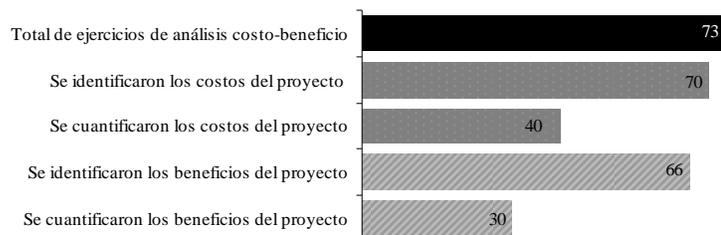
De los 64 proyectos con análisis costo-beneficio, los documentos de préstamo de 39 señalaron que existía un anexo en el que se incluía mayor información sobre el análisis económico, pero solo se tuvo acceso efectivo a los anexos en 20 casos⁵¹. Para los proyectos que únicamente presentaron costo-efectividad, solo dos documentos de préstamo hacían referencia a un anexo y se tuvo acceso a uno de ellos. Así, **existen 20 proyectos en los que no se tuvo acceso completo a la información** (12% de la muestra total de 166). Como un ejercicio para aproximar el sesgo en la calificación, se volvió a dar puntuación a 20 proyectos con análisis costo-beneficio en los que sí se contaba con los anexos, pero sin considerar estos últimos en la evaluación (es decir, como si no se hubiera tenido acceso a ellos). En 15 proyectos, la calificación recibida fue la misma, mientras que, en 5 casos, la calificación fue menor. Si se supusiera que la proporción de proyectos con sesgo a la baja se mantuviera para los 19 proyectos sin anexo, se podría señalar que existen 5 proyectos que deberían tener mayores calificaciones en relación con el análisis costo-beneficio.

- b. En relación con la calidad del análisis costo-beneficio o costo-efectividad de los proyectos, un 29,5% del total de proyectos obtuvo calificaciones buenas o aceptables. Se consideró un análisis costo-beneficio aceptable cuando se presentaba el VPN del proyecto o sus flujos, mientras que, para el caso del análisis costo-efectividad, se exigió como mínimo que se presenten las alternativas evaluadas. Otras características importantes del análisis costo-beneficio se presentan en el gráfico 4. Resaltan la ausencia de una adecuada cuantificación de los costos y beneficios identificados, así como de los flujos del VPN para el proyecto; del cálculo mismo o presentación del VPN para las alternativas del proyecto; y de la cuantificación de los costos o beneficios ambientales identificados, entre otros.

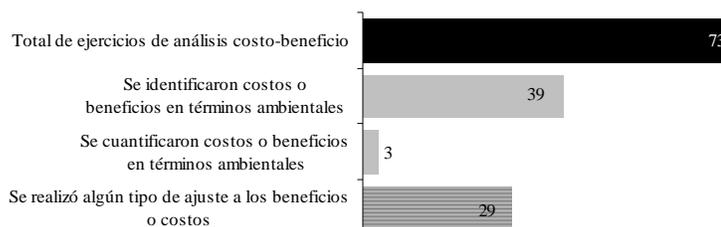
⁵¹ Cabe resaltar que si bien fueron 20 los proyectos que presentaron algún tipo de anexo económico, en 7 proyectos se presentó más de un anexo económico; por lo que en total se evaluaron 57 anexos económicos.

Gráfico 4. Características de los 73 Análisis Costo Beneficio Encontrados en 64 Proyectos⁵²

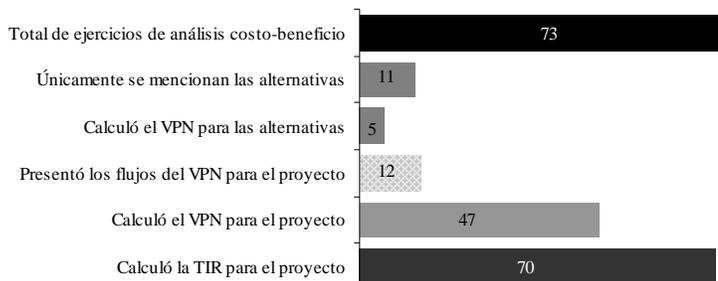
(a) Identificación y cuantificación de costos y beneficios



(b) Consideraciones ambientales y ajustes en flujos



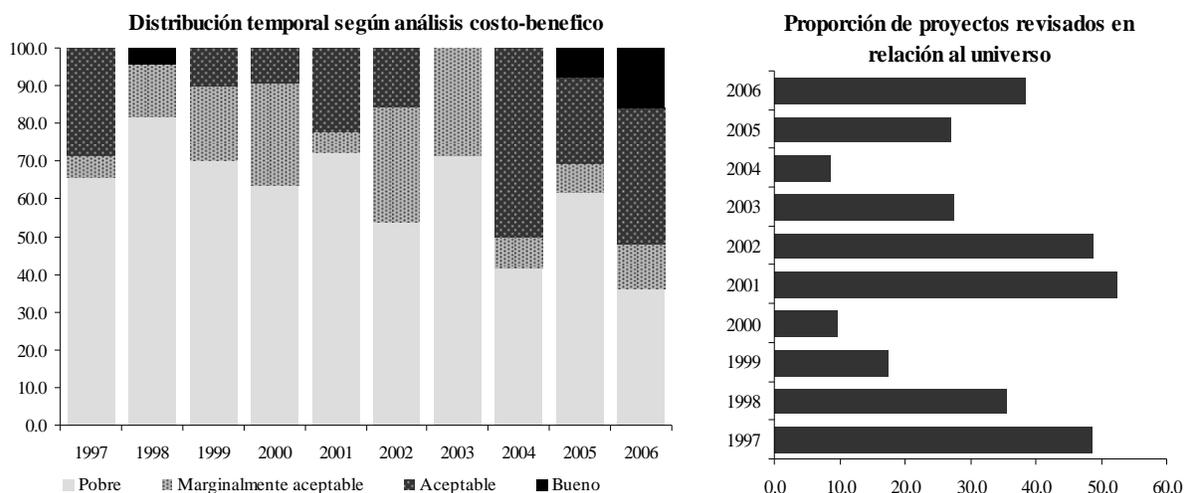
(c) Alternativas, TIR y VPN



- c. La principal deficiencia encontrada en los proyectos con análisis costo-beneficio es que solo presentan la TIR, mientras que, para el caso de los proyectos con análisis costo-efectividad, es no mostrar las alternativas que se supone fueron analizadas. De los 64 proyectos con análisis costo-beneficio, en 22 casos solo se presentó la TIR como único resultado (34,4% del total proyectos con costo-beneficio). La ausencia de alternativas en el caso del análisis costo-efectividad fue aún más importante, puesto que esta se dio en 14 de los 28 proyectos que hicieron uso de dicha herramienta (50% del total de proyectos con costo-efectividad).

⁵² Se evaluaron 73 componentes de 64 proyectos con ejercicios de análisis costo-beneficio. Se presentaron ocho proyectos en los que se realizó más de un ejercicio.

Gráfico 5. Distribución Temporal de Proyectos según la Clasificación del Análisis Costo-Beneficio y Proporción de Proyectos Revisados Respecto del Universo en Términos de Montos Aprobados



- d. Finalmente, en relación con el análisis costo-beneficio, se presenta, en el gráfico adjunto, la distribución temporal de los resultados de la revisión de los proyectos. Como se señaló en la sección que describía la selección de la muestra, esta se escogió para intentar replicar la distribución sectorial y por países del universo de préstamos del Banco; y, en este sentido, la proporción de proyectos revisados para cada año no es la misma. Por ello, si bien en el gráfico adjunto muestra una mejoría en los últimos años en relación con la calidad del análisis costo-beneficio, esta debe considerarse solo referencial.

Cuadro 8. Casos Modelo del Análisis Costo-Efectividad y Costo-Beneficio

La dimensión de análisis económico de la presente evaluación hizo uso de dos criterios: el análisis costo-efectividad y el análisis costo-beneficio. Por ello, se identifican aquellos casos modelo según el criterio especificado.

Análisis costo-efectividad

La evaluación de este criterio tomó en consideración la identificación de la metodología usada para realizar el análisis y el nivel de detalle de la información presentada. Así, fueron dos los proyectos que recibieron el máximo puntaje. En primer lugar, el proyecto de recuperación de áreas centrales y apoyo al ordenamiento territorial de Cuenca en Ecuador (EC-L1021) recibió una calificación de 4. Este proyecto tenía como objetivo contribuir a mantener la vitalidad del Centro Histórico, mejorando la calidad de vida de la población de las áreas con mayor deterioro físico, social y económico del centro de la ciudad. En este caso, se realizó una evaluación de costo mínimo para elegir entre aquellas alternativas que producían idénticos resultados o beneficios, y se mostraron las alternativas existentes.

Así, el análisis consideró las especificaciones técnicas que se derivan de ordenanzas propias de zonas históricas; por ejemplo, la estructura escogida para la remodelación del mercado no puede implicar cambios de fachada en la edificación, en tanto que las vías deben ser adoquinadas. No obstante, en este último caso se consideró la posibilidad de una plataforma única frente a la existencia de desnivel entre vías y aceras. En los casos en que no operaban las restricciones mencionadas, se contemplaron alternativas de material o constructivas para los componentes más importantes de la inversión; por ejemplo, en el caso de las estructuras de los centros comerciales del pasaje San Francisco y del nuevo centro comercial de la 9 de

Octubre, se estimaron ahorros de 5 y 30%, respectivamente, al escogerse la opción metálica en lugar de la de hormigón. En tanto, la opción de construcción del estacionamiento bajo la Plaza Cívica resultaría un tercio más económica que la de construir en superficie. En este último caso, la escasez de terrenos y las actividades de demolición inciden fuertemente en los costos.

Por otro lado, la propuesta de préstamo para un programa de desarrollo de un sistema satelital y aplicaciones basadas en la observación de la Tierra en Argentina (AR-L1017) también recibió el máximo puntaje. Esto se debe a que la evaluación económica incluyó un análisis de costos mínimos de tecnologías alternativas capaces de arrojar beneficios similares a los previstos de las dos aplicaciones agropecuarias (es decir, reproducir mapas exactos de la humedad del suelo que reduzcan los márgenes de error de las recomendaciones del INTA de fertilizar o aplicar controles fitosanitarios). Las soluciones alternativas consideradas fueron las siguientes: (i) el método de parámetros dieléctricos, basado en la instalación y operación de sensores para medir la humedad del suelo sobre la base de sus propiedades de conductividad; y (ii) el método del equilibrio hídrico, basado en la instalación y operación de estaciones meteorológicas automáticas para medir la humedad del suelo. Los resultados mostraron que, en comparación con esas otras tecnologías, el sistema satelital representó la alternativa de menor costo. Con una tasa de actualización del 10%, el valor actual de la inversión, la operación y los costos de mantenimiento del sistema satelital ascendían a US\$ 132 millones, mientras que los guarismos correspondientes al método de los parámetros dieléctricos y al del equilibrio hídrico ascendían, respectivamente, a US\$ 902 millones y US\$ 197 millones.

Análisis costo-beneficio

Fueron seis los proyectos que obtuvieron el máximo puntaje en la evaluación de análisis económico. Entre estos proyectos se encuentra el proyecto de recuperación de áreas centrales y apoyo al ordenamiento territorial de Cuenca en Ecuador (EC-L1021), descrito previamente, que recibió una calificación de 4. Esto se debe a que se realizó un análisis económico costo-beneficio basado en rendimientos específicos que permitió identificar y cuantificar los principales beneficios individuales. Entre estos destacan la liberación de espacio público para esparcimiento y el mejor aprovechamiento de áreas subutilizadas en plazas y mercados; la reducción de gastos de limpieza y mantenimiento del espacio público; las menores pérdidas materiales ocasionadas por actos delictivos y accidentes de tránsito; el mayor bienestar por mejoras en la percepción de seguridad; el ahorro de costos de operación y mantenimiento de vehículos, así como de tiempo de los conductores; la utilidad por consumo de servicios de estacionamiento y de guardería-comedor; las menores pérdidas por inadecuada manipulación y almacenamiento de mercaderías; la reasignación de personal policial a tareas de prevención; la mejora en el bienestar de la población por reducción de enfermedades asociadas al inadecuado manejo sanitario de alimentos; el desarrollo de conocimientos al facilitarse el acceso a información; el establecimiento de bases para el desarrollo de estadísticas que mejoren la eficiencia y efectividad de las políticas sociales; los menores gastos municipales al evitarse intervenciones para sancionar usos inadecuados del espacio público; la mayor productividad de los comerciantes, al igual que un incremento de bienestar al mejorar sus condiciones de trabajo; la menor incidencia de enfermedades respiratorias al reducirse la contaminación ambiental; y el incremento de la productividad de los recursos turísticos. Por otro lado, con respecto a los costos, estos se calcularon para cada componente y proyecto, y se eligió la alternativa de mínimo costo para la evaluación económica. Así, en un horizonte de 10 años, estos beneficios permitirían recuperar aproximadamente el 95% de los costos asociados al proyecto, ya que, bajo este análisis, el VPN del proyecto resultó de US\$ -465.227, mientras que la TIR fue de 10,83%.

Por otro lado, se realizó un análisis costo-beneficio basado en precios inmobiliarios. Luego de la fuerte caída del 2002, los precios inmobiliarios en los sectores del mercado 9 de Octubre y de la plaza San Francisco se recuperaron aceleradamente, contrariamente a lo que ocurría en el resto del Centro Histórico. En gran parte, este hecho se debe a que dichas áreas mantenían un fuerte atractivo para el desarrollo de actividades comerciales: 80% de las propiedades transadas tuvieron destino comercial. Adicionalmente, en San Francisco, la evolución positiva en los precios se explicó por las intervenciones realizadas en el mercado 10 de Agosto (aledaño a la plaza), tendientes a reubicar comerciantes informales en un nuevo centro comercial. En este contexto, los agentes inmobiliarios afirmaban que las mejoras físicas, sociales y económicas que se darían con la implementación del proyecto (principalmente seguridad, disponibilidad de estacionamientos, limpieza y orden) podrían impulsar un aumento de los precios inmobiliarios de 30% en el caso de la zona del mercado 9 de Octubre y de más de 20% en la de la plaza San Francisco. De este modo, los aproximadamente 680.000 m² afectados (directa e indirectamente) por la intervención tendrían

una revalorización de US\$ 23,2 millones que justificaría ampliamente el proyecto; sin embargo, aumentos cercanos al 22 y 15% asegurarían la rentabilidad de la operación. Como marco de referencia adicional, en el área del mercado 10 Agosto, donde hubo una intervención, en el 2004, mucho más acotada que las que se pensaron para el mercado 9 de Octubre y San Francisco, los precios aumentaron más de 6% por encima del promedio de Cuenca (período 2003-2005); es más, si solo se considera 2004-2005, las diferencias son mucho más amplias. Así, haciendo uso de los costos mencionados previamente y considerando el incremento de precios resultante de una encuesta realizada, se obtuvo un VPN de US\$ 4.628.433,64 y una TIR de 48,0%, mientras que para un escenario del mínimo necesario se obtuvo un VPN de US\$ 17.316,01 y una TIR de 12,2%.

Cabe resaltar que también se elaboró un análisis financiero de proyectos privados. Aun en un escenario pesimista, los ingresos corrientes generados por los estacionamientos superaban sus gastos de funcionamiento. No obstante, en un escenario conservador-bajo (la capacidad se usaría plenamente entre seis y siete horas al día, cobrándose la tarifa más baja del mercado), la TIR resultó cercana al 9%.

e) Impacto Fiscal

3.39 El análisis de las implicancias fiscales permite identificar quiénes son los agentes beneficiados o perjudicados con la ejecución del proyecto. De este modo, se pueden diferenciar quiénes son aquellos que pagan y reciben impuestos, subsidios y transferencias. Este fue el único criterio evaluado en esta dimensión. Ningún proyecto se calificó como bueno: un 11,4% del total de proyectos recibió la categoría aceptable; un 59%, de regular; y un 29,5%, de pobre. Ningún proyecto recibió la máxima calificación por cuanto no se cuantificaron las ganancias y pérdidas de los involucrados. La gran mayoría de proyectos obtuvo una calificación de regular, ya que, en lugar de identificar claramente las ganancias y pérdidas de los actores en términos fiscales, solo hicieron una mención de los costos y beneficios, usualmente de los beneficiados, a partir de la cual se puede inferir algún impacto fiscal.

f) Impacto Ambiental

3.40 El análisis económico debe internalizar las externalidades provocadas por la ejecución del proyecto. Entre estas, una de las más importantes es la referente a los costos ambientales asociados a las estrategias de intervención evaluadas. En este sentido, esta dimensión evalúa un único criterio que analiza si, en aquellos casos donde se identificaron impactos ambientales, dichas pérdidas se contabilizaron en el análisis costo-beneficio. Por ello, la calificación otorgada se encontró entre 1 y 2 según la cuantificación de los beneficios y costos ambientales. Así, los resultados indican que un 2,9% de los proyectos sujetos a evaluación ambiental⁵³ fue calificado como bueno y un 97,1%, como pobre. El bajo porcentaje de proyectos que recibió la máxima calificación posible se explica porque este grupo de proyectos no incorporó, en el análisis costo-beneficio, los costos ambientales derivados del estudio de impacto, así como el costo de las medidas de mitigación propuestas.

⁵³ A diferencia del resto de criterios analizados, el total de proyectos sobre el cual se trabajan los porcentajes fue de 104 (y no de 166), puesto que había una gran cantidad de casos donde el análisis de impacto ambiental no era aplicable.

g) Análisis de Riesgos

- 3.41 El análisis de riesgos es un complemento necesario del análisis económico tradicional (costo-beneficio o costo-efectividad) que permite analizar en qué medida variaciones en los supuestos esgrimidos sobre las variables de interés pueden afectar o no a la ejecución del proyecto y al logro de sus metas. Así, el análisis de riesgos no solo contribuye a la mitigación de los efectos perniciosos de los riesgos identificados sino, también, a su neutralización. La carencia de un buen análisis de riesgos es reconocida como uno de los principales causantes de la brecha existente entre la TIR esperada al inicio del proyecto y la calculada al final de la implementación del mismo.
- 3.42 La dimensión del análisis de riesgos ha incorporado tres criterios que han sido evaluados en la revisión de los proyectos: (i) análisis de sensibilidad, (ii) análisis de puntos críticos (*switching values*) por cada supuesto y probabilidad asociada, e (iii) identificación de variables que habrían de ser monitoreadas y medidas de mitigación. Los resultados del análisis indican que:
- a. El 64,1% de los proyectos con análisis costo-beneficio y el 34,5% de aquellos con costo-efectividad realizaron un análisis de sensibilidad. La principal característica de estos análisis es que simplemente someten los indicadores de rentabilidad del proyecto a un porcentaje de incremento o decrecimiento de los beneficios y costos esperados. El 51,2% de los análisis de sensibilidad realizados consistió únicamente en aumentos en los costos, reducciones en los beneficios o alguna combinación de estas. En un 44,2% se realiza un análisis de sensibilidad sobre los principales indicadores de rentabilidad, como la TIR o el VPN, ante variaciones *arbitrarias o exógenas* en los parámetros sobre los cuales se tiene incertidumbre. Solo en un 4,7% del total, es decir, en dos proyectos, se realizó ejercicios de sensibilidad con modificaciones en los parámetros que derivaran de su comportamiento pasado o previsiones futuras. Una descripción más detallada de los ejercicios realizados se presenta en el cuadro 9.

Cuadro 9. El Análisis de Sensibilidad en los Proyectos del Banco

El análisis de sensibilidad en la gran mayoría de casos consistió en modificaciones arbitrarias de los costos y beneficios de los proyectos. Así, **25 proyectos incluyeron distintos incrementos de costos, cuyas variaciones más comunes fueron de 10, 20 o 25%**. En 15 de los proyectos citados y en otros 2, se dieron reducciones arbitrarias de los beneficios, también en las mismas proporciones citadas. Hubo cuatro proyectos en los que se simulaban atrasos en el inicio del proyecto (uno o dos años), seis en los que se consideraron aumentos inesperados en los recursos destinados a la inversión (10, 20 o 30%), siete con modificaciones de la demanda y tres con atrasos en los beneficios del proyecto. Finalmente, también se encontró 13 proyectos con ejercicios de sensibilidad más precisos y particulares. Entre estos se pueden mencionar cambios en los rendimientos de los cultivos (HA-0016), modificaciones en las tarifas (EC-L1021 y BR-0249), modificaciones en las horas de ocupación (EC-L1021), factores financieros⁵⁴ (BO-L1002), energía no suministrada (PR-L1010), probabilidad de un evento cada 100 años (EC-L1003), valor esperado de la producción de fruta y vegetales (GU-0133),

⁵⁴ Incluyen los gastos efectivos por concepto de operación y mantenimiento, el monto de las sanciones por encima de la situación de base, los efectos del tipo de cambio y la variación de los tipos de interés.

elasticidad de la demanda (BR-0249) y disponibilidad del agua (PN-0030), entre otros.

- 3.43 Un solo proyecto realizó análisis de *switching value*⁵⁵; lo mismo ocurrió en el caso de la identificación de las variables que habían de ser monitoreadas y las medidas de mitigación. El proyecto con *switching values* (BA-0019) calculó las variaciones máximas en costos y beneficios que igualaban a cero el valor presente neto del proyecto, pero el ejercicio no se realizó sobre los parámetros del flujo, por lo que recibió una calificación de marginalmente aceptable. En el caso del proyecto que presentó variables que habían de ser monitoreadas y medidas de mitigación (PR-L1010), no se cuantificó el costo de las mismas, por lo que recibió una calificación de aceptable. Es necesario destacar que, en ningún caso, la selección de los parámetros susceptibles de monitoreo y la determinación de la frecuencia de esta supervisión se sostuvo en un análisis de riesgo.
- 3.44 A pesar de que los documentos de préstamo, en general, prestan notable atención a los riesgos asociados a la capacidad institucional de las agencias ejecutoras, muy pocos proyectos incorporan la valoración de riesgos dentro del análisis de sensibilidad. De manera general, los supuestos sobre los cuales se diseñan los proyectos —tales como capacidad de implementación del gobierno, entorno macroeconómico, disponibilidad de financiamiento de costos locales (cumplimiento de la contraparte local), así como de otros aspectos operacionales clave— no son incluidos en el análisis, hecho que impide la evaluación del impacto de estos factores sobre los principales indicadores de desempeño del proyecto.

h) Análisis Institucional

- 3.45 La evaluación de la capacidad institucional es quizá, junto con el análisis de riesgos, una de las dimensiones más relevantes del análisis económico. Poder identificar y caracterizar a las instituciones y actores involucrados permite conocer las limitaciones existentes para una ejecución exitosa, así como los posibles conflictos o resistencias que se puedan generar. Evidentemente, contar con esta información es necesario para tomar las medidas que aseguren la consecución de los objetivos que se persiguen.
- 3.46 Tomando en consideración lo señalado previamente, se analizaron los siguientes criterios: (i) identificación de cada involucrado (*stakeholder*), así como de su comportamiento, preferencias e incentivos; e (ii) identificación de las debilidades de las instituciones implicadas y medidas de mitigación. Los resultados de la revisión indican que:
- a. El 87,3% de los proyectos identificó de manera superficial a los involucrados en la reforma apoyada por el préstamo. Si bien esta identificación se realizó en 154 casos, el nivel de análisis en el 94,2% de estos no permite conocer la

⁵⁵ Solo se consideró dicho análisis para el caso de los proyectos que tuvieran flujos económicos, puesto que se encontraron proyectos del sector privado que realizaban este ejercicio únicamente para los flujos financieros.

relación que guarda cada uno de los involucrados con el proceso de cambios que el proyecto plantea en términos de insumos, productos y resultados, así como tampoco expone sus preferencias e incentivos.

- b. A pesar de la marcada relevancia de la capacidad de los ejecutores para llevar adelante un proyecto de manera satisfactoria, el 89,8% de los proyectos revisados no analizan en profundidad el tema. Un 40,4% de los proyectos simplemente no hace mención al tema, mientras que un 49,4% sí identifica debilidades, aunque solo de manera general, y apenas un 4,2% del total detalla las debilidades institucionales encontradas. Un 6,0% de los proyectos alcanzó la calificación de bueno, por cuanto, además de realizar una descripción detallada de los problemas, plantea medidas de mitigación que guardan relación con los problemas citados.

Cuadro 10. Caso Modelo del Análisis Institucional

En el 2006, el Banco otorgó un préstamo de inversión al gobierno de Ecuador con el objetivo de contribuir a mantener la vitalidad del Centro Histórico, mejorando la calidad de vida de la población de las áreas con mayor deterioro físico, social y económico del centro de la ciudad (Proyecto de recuperación de áreas centrales y apoyo al ordenamiento territorial de Cuenca en Ecuador, EC-L1021).

Sus objetivos se lograrían conteniendo y rehabilitando estas zonas, con énfasis en los sectores del barrio 9 de Octubre y San Francisco, a través de (i) la recuperación y construcción de la infraestructura urbana necesaria para habilitar y complementar la **Red de Centros Comerciales Populares (RCCP)** de la ciudad, así como la revalorización del espacio público recuperado, mejorando las condiciones ambientales, de seguridad y de habitabilidad de la zona; (ii) el apoyo a los vendedores formales e informales para que mejoren sus negocios, incentivando la inversión privada, con énfasis en la microempresa y una mayor demanda en el área; y (iii) las acciones de fortalecimiento institucional de la municipalidad en los aspectos relacionados con las acciones del proyecto y con énfasis en la gestión y administración de la RCCP y del espacio público en general. Sobre el análisis económico, la propuesta de préstamo se consideró un proyecto modelo por la especificidad en los principales criterios evaluados para esta sección.

- **Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos.** El estudio identificó a los agentes afectados con el proyecto, así como sus beneficios. Entre ellos se menciona a los habitantes del Centro Tradicional de Cuenca, a los ciudadanos de Cuenca, a los turistas que visitan el Centro Histórico y a los beneficiarios directos como habitantes, vendedores formales e informales y sus familias, y empresarios, entre otros. Así mismo, se identifica al ejecutor del proyecto, la Municipalidad de Cuenca con el apoyo de una unidad ejecutora (UE), con dependencia directa del Despacho del Alcalde, y a los ejecutores secundarios involucrados dentro de cada componente del proyecto. Por este motivo, la calificación otorgada fue de 3, ya que se presentan los agentes más relevantes con sus respectivas preferencias e incentivos.

- **Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación.** La propuesta de préstamo muestra una evaluación de la capacidad del ejecutor. Así, se menciona que durante la preparación del proyecto se realizó un análisis de fortalezas y debilidades de la municipalidad (FODA) en los aspectos relevantes a la operación. Los resultados mostraron que la limitada experiencia de la municipalidad en la ejecución de proyectos con: (i) componentes socioeconómicos e institucionales asociados a obras; (ii) intervención de varios sectores, incluidos el sector privado como el turístico; (iii) procedimientos del Banco; y (iv) intervención de varios organismos de la municipalidad (Planificación, Social, Económica, Urbana y Centro Histórico, entre otros). Por este motivo, se determinó un mecanismo de ejecución de forma centralizada que contemple reforzar la capacidad municipal en esos campos. Así mismo, se realizó el análisis de riesgos, que evalúa detalladamente la capacidad institucional de la municipalidad y cuyas conclusiones reforzaron los resultados mencionados. Así, se pudo establecer que uno de los principales riesgos que enfrenta la operación era la debilidad institucional de la Municipalidad, con énfasis en la inexistencia de una organización que le permita administrar y gestionar la RCCP de la ciudad. Por ello, la actividad principal del componente de fortalecimiento institucional propuesta es la creación de esta entidad. Por otro lado, también se identificaron los ejecutores de cada componente del proyecto y se

presentó brevemente la capacidad institucional de estos. Del mismo modo, el proyecto propone algunas medidas para mitigar la debilidad institucional y señala que se han contratado estudios para definir nuevas modalidades de administración de la Municipalidad y otras instituciones. Dado que solo se identificó detalladamente la debilidad institucional del principal ejecutor, pero de una manera muy vaga la de otras instituciones, así como las medidas de mitigación propuestas, la calificación asignada fue de 2. Así, en promedio el proyecto recibió una calificación satisfactoria de 2,75 sobre 4 para el análisis de la capacidad institucional.

3. Análisis por Sectores y Países

a) Análisis por Sectores

- 3.47 Si bien la selección de la muestra buscó replicar, en principio, la distribución sectorial de la cartera del Banco, no se logró, en todos los sectores, el mismo nivel de representatividad. Así, en 12 sectores se revisó más del 20% de la respectiva cartera; en 4, entre el 10 y 20%; y en 2, menos del 10%. Por ello, los sectores se clasifican, en los resultados presentados a continuación, a según su nivel de representatividad.
- 3.48 En este sentido, el primer análisis realizado para cada sector buscó hallar cuántos de los 14 criterios revisados⁵⁶ presentaron un alto porcentaje de proyectos calificados como satisfactorios (calificaciones de bueno y aceptable). De esta forma, se encontró que los sectores mejor calificados —en términos relativos— fueron Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Energía.⁵⁷ Para estos tres sectores, en la mitad o más de los criterios existentes (entre siete y nueve criterios), se registró un alto porcentaje de resultados satisfactorios (superior al 10% de los proyectos de cada sector), mientras que en el resto de sectores, en las dos terceras partes (9 de 14 criterios) o más del total de criterios, se dio un bajo porcentaje de resultados satisfactorios.

⁵⁶ Desde relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico hasta la debilidad de las instituciones involucradas y las medidas de mitigación.

⁵⁷ En estos tres casos se revisó más del 20% de la cartera de cada sector. Las ratios fueron de 45,5, 30,9 y 22,8%, respectivamente.

Tabla 3. Número de Criterios Evaluados Considerados como Satisfactorios según Sector

	Número de criterios evaluados (total 14) con..		
	..menos del 10% de proyectos con calificaciones satisfactorias	..entre 10% y 30% de proyectos con calificaciones satisfactorias	..mas de 30% de proyectos con calificaciones satisfactorias
Agricultura y Desarrollo Rural**	7	6	1
Comercio Exterior	14	0	0
Desarrollo de Merc. Financ./Capital*	12	0	2
Crédito y Preinversión Multisectorial*	14	0	0
Ciencia y Tecnología**	10	2	2
Desarrollo Urbano y Vivienda**	5	8	1
Educación**	11	3	0
Energía**	5	6	3
Industria**	14	0	0
Inversión Social**	13	1	0
Microempresas**	13	0	1
Saneamiento	9	4	1
Medio Amb. y Desastres Nat.**	11	3	0
Desarrollo Sector Privado**	13	1	0
Reforma y Moderniz. del Estado**	14	0	0
Salud*	11	2	1
Transportes**	10	3	1
Turismo*	10	0	4

*Sectores donde se revisó entre el 10% y 20% de la cartera de cada sector

**Sectores donde se revisó más del 20% de la cartera de cada sector

Tabla 4. Porcentaje de Proyectos con Calificaciones Satisfactorias para Algunos Criterios según Sector

	Porcentaje de cada criterio con calificaciones satisfactorias (<i>Buena y Aceptable</i>)				
	Análisis costo-efectividad (CE)	Análisis costo-beneficio (CB)	Análisis de sensibilidad	Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos	Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación
Agricultura y Desarrollo Rural**	0.0	37.5	12.5	0.0	25.0
Comercio Exterior	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Desarrollo de Merc. Financ./Capital*	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0
Crédito y Preinversión Multisectorial*	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ciencia y Tecnología**	20.0	40.0	40.0	0.0	0.0
Desarrollo Urbano y Vivienda**	28.6	28.6	14.3	14.3	7.1
Educación**	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Energía**	12.5	62.5	50.0	0.0	12.5
Industria**	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inversión Social**	6.8	6.8	0.0	6.8	11.4
Microempresas**	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Saneamiento	0.0	57.1	14.3	0.0	0.0
Medio Amb. y Desastres Nat.**	0.0	27.3	27.3	0.0	9.1
Desarrollo Sector Privado**	0.0	16.7	0.0	0.0	0.0
Reforma y Moderniz. del Estado**	0.0	0.0	0.0	3.2	9.7
Salud*	0.0	20.0	0.0	0.0	40.0
Transportes**	4.3	65.2	21.7	8.7	8.7
Turismo*	0.0	50.0	100.0	50.0	0.0

*Sectores donde se revisó entre el 10% y 20% de la cartera de cada sector

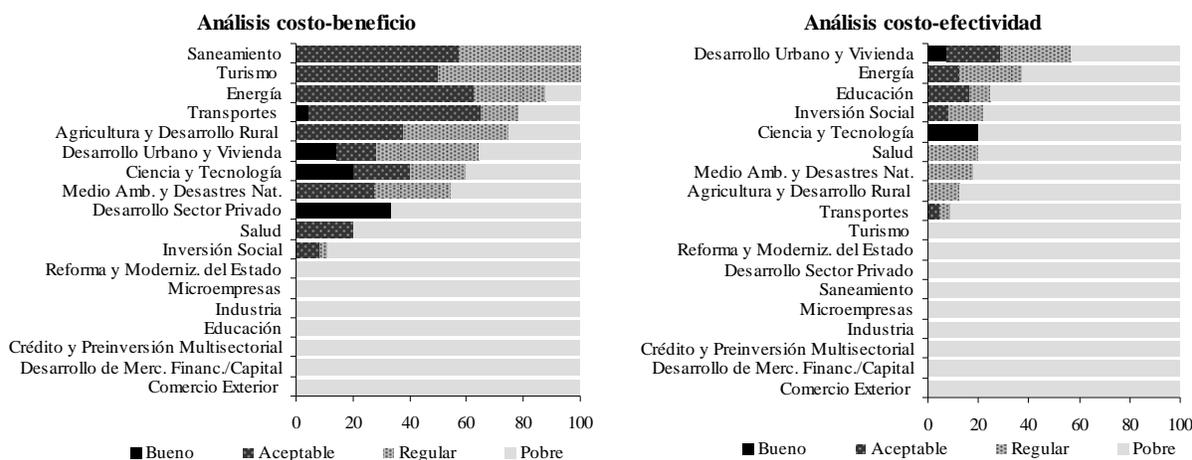
**Sectores donde se revisó más del 20% de la cartera de cada sector

3.49 Una segunda forma de analizar los resultados sectoriales fue estudiar en detalle algunos de los principales aspectos evaluados, como se observa en la tabla 4. En este caso, se optó por analizar algunos de los criterios correspondientes a las dimensiones del análisis económico, el análisis de riesgos y el análisis institucional. Los resultados más importantes indican que, en los sectores ligados

a infraestructura —Energía, Saneamiento y Transportes—, casi las dos terceras partes de los proyectos presentaron una calificación satisfactoria para el análisis costo-beneficio. Solo en el caso del sector Energía, la mitad de los proyectos complementaron el análisis anterior con un ejercicio de sensibilidad. En relación con el análisis institucional, los sectores de Salud y Turismo presentaron los mejores resultados.

3.50 La última manera de abordar el análisis sectorial corresponde a la presentación detallada de la clasificación de los análisis costo-beneficio y costo-efectividad para los 18 sectores analizados como se observa en el gráfico 6. En principio, en siete sectores no se encontró ningún tipo de análisis: (i) Comercio Exterior, (ii) Desarrollo de Mercados Financieros y de Capital, (iii) Crédito y Preinversión Multisectorial, (iv) Educación, (v) Industria, (vi) Microempresas y (vii) Reforma y Modernización del Estado. En contraposición, fueron cinco los sectores en los que el uso del análisis económico fue relativamente importante (75% o más del total de proyectos): (i) Saneamiento, (ii) Turismo, (iii) Energía, (iv) Transporte, y (v) Agricultura y Desarrollo Rural.

Gráfico 6. Distribución de Proyectos según Sector y Clasificación Recibida



Cuadro 11. Casos modelo de los análisis costo -efectividad y costo-beneficio en Salud y Educación

Salud: costo beneficio del EC-L1025
 En el 2006, el Banco otorgó un el préstamo EC-L1025 para un programa de apoyo al seguro universal de salud en Ecuador, que se encontraba dirigido a los dos quintiles más pobres del país (con énfasis en la población de origen indígena) y tenía como objetivo mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud mediante la creación de una nueva institución (SODEM), encargada de este sector de la población. Como objetivos secundarios se pretendía fortalecer la red de proveedores (públicos y privados), otorgándoles un incentivo monetario por su eficiencia en términos de fecha de entrega, calidad y costos. El análisis costo-beneficio elaborado recibió una calificación de aceptable y se consideró el mejor dentro de los proyectos del sector Salud. Este hecho se debe a que se calculó la TIR y el VAN, y se identificaron los beneficios y costos del proyecto. El proyecto no recibió una mejor calificación debido a que, si bien mencionaba que el programa tenía beneficios potenciales y que los estimados sugerían que un paquete enfocado en evitar muertes neonatales o infantiles podía rendir hasta 109% por dólar gastado, lo que implicaría un beneficio por sobre los US\$ 350 millones (en valor presente) para el proyecto en la forma de ahorros de gastos

incurridos por la población beneficiaria, no detallaba el proceso seguido para llegar a dicho estimado.

Educación: costo-efectividad del ES-0159 y del ME-0052

Son dos los proyectos que recibieron la mejor calificación costo-efectividad en el sector Educación. En primer lugar, se encuentra el préstamo ES-0159, otorgado en el 2005 a El Salvador con el objetivo de aumentar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación del ciclo escolar para las poblaciones más vulnerables del país, ampliando y flexibilizando la oferta educativa en parvularia y educación básica, y mejorando las condiciones de aprendizaje y convivencia escolar en las escuelas. El análisis costo-efectividad recibió una calificación de aceptable debido a que se realizó un análisis de costo mínimo, se mencionó que el proyecto era la alternativa más costo-efectiva y las alternativas en el costo-efectividad se expresaron en términos del mismo *outcome*. Sin embargo, si bien este análisis se realizó para evaluar una de las acciones que había que implementar dentro del proyecto (tercerizar la enseñanza de inglés), no se sustentaron los supuestos ni la metodología seguida para obtener dichos indicadores.

El segundo proyecto es el préstamo a Nacional Financiera S. N. C. para un programa de educación a distancia (ME-0052), cuyo propósito era ampliar la oferta educativa del nivel secundario a poblaciones que el sistema tradicional no ha podido atender eficientemente. El programa fortalecería modalidades educativas a distancia de manera de extender la oferta. El análisis económico realizado incluyó un análisis de costo mínimo, bajo el cual las alternativas producían idénticos *outcomes*, pero no se demostraba que el proyecto era la alternativa de costo mínimo.

3.51 Como se ha observado, existen importantes diferencias en las calificaciones otorgadas entre sectores. De la misma forma, se puede encontrar importantes diferencias dentro de los propios sectores si se analiza, en mayor detalle, las herramientas utilizadas para realizar los ejercicios de costo-beneficio o costo-efectividad. Ello se ve reflejado en el cuadro 12, que describe la falta de uniformidad en los criterios para aplicar el análisis costo-beneficio en los proyectos del sector Transporte.

Cuadro 12. Falta de Uniformidad en el Análisis Costo Beneficio en el Sector Transporte

Los 23 proyectos revisados del sector Transporte se agruparon en función de la similitud en los objetivos que planteaban con el fin de posibilitar la comparación entre ellos en relación con el análisis económico. Así, los grupos identificados fueron los siguientes: (i) aquellos relacionados con el aumento en la calidad y eficiencia del servicio mediante reformas en los ámbitos institucional, administrativo, normativo y de seguridad vial, grupo en el que se encuentran 9 de los 23 proyectos mencionados; (ii) los referentes principalmente a la rehabilitación y mantenimiento de carreteras, grupo en el que se encuentran 12 de los 23 proyectos; y (iii) aquellos relacionados propiamente a la construcción de otro tipo de infraestructura como aeropuertos y pasos de frontera, grupo en el que se encuentran los 2 proyectos restantes. En el caso del **grupo de proyectos de rehabilitación y mantenimiento de carreteras, 10 de los 12 proyectos incluyeron un análisis costo-beneficio**. Cabe resaltar que no se encontró justificación para que los dos proyectos restantes (CH-0179 y CO-0058) no hayan efectuado un análisis costo-beneficio como en el resto de casos.⁵⁸ Por otro lado, siete proyectos se basaron en el modelo HDM, usualmente utilizado para valorar los costos de transporte.

Todos los proyectos con análisis costo-beneficio calcularon el VPN y la TIR del proyecto, además de identificar los beneficios y costos del proyecto. En muchos casos, esta identificación (a través de una descripción) no implicó una cuantificación, es decir, una presentación de cifras. **En el caso de los beneficios, solo tres proyectos mostraron los valores correspondientes** (GY-0076, BO-0200, y BR-

⁵⁸ No se consideró el caso del proyecto CO-0058 como análisis costo-beneficio, dado que, a diferencia de los demás, no menciona explícitamente el valor de algún indicador de rentabilidad para el proyecto. Así, sobre el análisis económico solo afirma que «...las obras incluidas en la preparación y en el primer año del proyecto han demostrado su viabilidad económica, presentando una tasa de rendimiento económico que supera el umbral del 12%». La propuesta de préstamo CH-0179 es similar al respecto, ya que no presenta explícitamente un indicador de rentabilidad para el proyecto.

L1033), mientras que la descripción usualmente estuvo relacionada con los beneficios no incrementales, producto del ahorro en recursos tales como los costos de operación de los vehículos motorizados y el tiempo de viaje (7 de los 10 proyectos).

En el caso de los costos, solo hubo un proyecto que no realizó cuantificación alguna (PN-L1010); sin embargo, **se presentaron ajustes variados al flujo de costos en 4 de los 10 proyectos**. Por ejemplo, un proyecto calculó el valor económico de la mano de obra no calificada empleada y realizó ajustes basándose en la exclusión de «impuestos en los insumos totalmente importados» (NI-0146). Otro caso incluyó «las mejoras en el medio ambiente» y excluyó los impuestos (BR-0295). Otro proyecto reflejó «el efecto sobre el costo de los componentes importados de una subvaluación del tipo de cambio (10%) y el impacto sobre los salarios debido a la desocupación en el país» (HO-0164). En la misma línea, un proyecto mencionó el uso de precios económicos y la exclusión de impuestos (BR-L1033). Finalmente, los cinco préstamos restantes no realizaron ningún tipo de ajuste económico a los costos utilizados en el flujo económico (NI-0170, ES-0129, GY-0076, BO-0200 y BL-0001).

b) Análisis por Países

3.52 El análisis por países está sujeto a la misma salvedad realizada para el caso del análisis sectorial. Algunos países tienen una mayor proporción revisada de su cartera de proyectos en relación con otros, por lo que las tablas siguientes indican si se trabajó con más del 20% de la cartera de cada país (17 países), con entre el 10% y 20% (5 países) o con menos del 10% (2 países). Se replicó los dos primeros ejercicios de los tres utilizados en el análisis por sectores.

Tabla 5. Número de Criterios Evaluados Considerados como Satisfactorios según País

	Número de criterios evaluados (total 14) con..		
	..menos del 10% de proyectos con calificaciones satisfactorias	..entre 10% y 30% de proyectos con calificaciones satisfactorias	..mas de 30% de proyectos con calificaciones satisfactorias
Argentina**	8	5	1
Barbados*	12	0	2
Bahamas	14	0	0
Belize**	8	5	1
Bolivia**	5	8	1
Brasil**	8	5	1
Chile**	13	0	1
Colombia*	13	1	0
Costa Rica*	13	0	1
República Dominicana**	12	2	0
Ecuador**	5	8	1
El Salvador**	8	5	1
Guatemala**	13	1	0
Guyana**	9	4	1
Haití**	9	0	5
Honduras**	12	1	1
Jamaica*	14	0	0
México**	9	5	0
Nicaragua**	10	3	1
Perú**	13	1	0
Panamá*	10	4	0
Paraguay**	10	2	2
Uruguay**	9	3	2
Venezuela	12	2	0

*Países donde se revisó entre el 10% y 20% de la cartera de cada país

**Países donde se revisó más del 20% de la cartera de cada país

3.53 En principio, se calculó para cada país cuántos de los 14 criterios revisados presentaron un alto porcentaje de proyectos calificados como satisfactorios

(calificaciones bueno y aceptable). A pesar de tener más categorías en la distribución por países que en la distribución por sectores (24 frente a 18), se pudo identificar menos categorías (en este caso, países) que marcaran la diferencia en relación con el resto por su alto porcentaje de calificaciones satisfactorias. Así, solo dos países —Ecuador y Bolivia— presentaron un número importante de criterios (9 de 14) con un porcentaje alto de proyectos calificados como satisfactorios (superior al 10% de los proyectos de cada país).

- 3.54 Por ello, al igual que en la revisión de proyectos que realizó el Banco Mundial durante la década de 1990, se puede señalar que las principales diferencias en las calificaciones sobre la calidad del análisis de los proyectos del Banco durante el periodo 1997-2006 se dan a nivel de sectores y no de países.⁵⁹
- 3.55 La presentación detallada de algunos de los criterios del instrumento por país también indica que no existen diferencias tan marcadas como en el caso sectorial. De hecho, había tres sectores donde se daba una calificación satisfactoria para el análisis costo-beneficio en casi dos terceras partes de los proyectos. En contraposición, como se observa en la tabla 6, solamente hay un país con un alto porcentaje de proyectos revisados con un análisis costo-beneficio satisfactorio.⁶⁰ Para el resto de los 23 países estudiados, en el mejor de los casos (Nicaragua) se alcanzó una proporción de proyectos satisfactorios de 44,4%.

⁵⁹ Es necesario resaltar que el Banco Mundial realizó la distinción a nivel de regiones, y no de países, como se presenta en el documento.

⁶⁰ Este es el caso de Barbados, donde solo se revisó un solo proyecto que recibió una calificación de aceptable para el análisis costo-beneficio.

Tabla 6. Porcentaje de Proyectos con Calificaciones Satisfactorias para Algunos Criterios según País

	Porcentaje de cada criterio con calificaciones satisfactorias (<i>Buena y Aceptable</i>)				
	Análisis costo-efectividad (CE)	Análisis costo-beneficio (CB)	Análisis de sensibilidad	Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos	Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación
Argentina**	15.4	38.5	23.1	15.4	0.0
Barbados*	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0
Bahamas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Belize**	20.0	20.0	40.0	20.0	0.0
Bolivia**	12.5	25.0	25.0	0.0	12.5
Brasil**	10.5	31.6	10.5	0.0	10.5
Chile**	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0
Colombia*	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0
Costa Rica*	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
República Dominicana**	0.0	0.0	0.0	25.0	25.0
Ecuador**	12.5	37.5	12.5	18.8	6.3
El Salvador**	12.5	25.0	0.0	0.0	37.5
Guatemala**	0.0	8.3	8.3	0.0	8.3
Guyana**	0.0	40.0	20.0	0.0	20.0
Haití**	0.0	0.0	33.3	0.0	33.3
Honduras**	9.1	36.4	9.1	0.0	9.1
Jamaica*	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
México**	28.6	14.3	14.3	0.0	0.0
Nicaragua**	0.0	44.4	11.1	0.0	0.0
Perú**	0.0	9.1	9.1	9.1	9.1
Panamá*	0.0	14.3	14.3	14.3	14.3
Paraguay**	0.0	40.0	0.0	0.0	20.0
Uruguay**	0.0	33.3	0.0	0.0	16.7
Venezuela	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0

*Países donde se revisó entre el 10% y 20% de la cartera de cada país

**Países donde se revisó más del 20% de la cartera de cada país

IV. CAUSAS DE LA BAJA CALIDAD DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

- 4.1 Una encuesta⁶¹ y un grupo de entrevistas estructuradas⁶² fueron realizadas a funcionarios del Banco (en la Sede y en las Representaciones) y a las contrapartes en los países prestatarios para validar los resultados del análisis y para indagar sobre las posibles causas de los resultados presentados en la sección anterior.
- 4.2 Entre las razones que explican la carencia de un análisis económico de calidad en las propuestas de préstamo destacan: la estructura de incentivos que provee el marco normativo de la institución, el escaso Trabajo Económico y Sectorial, la naturaleza del proceso de aprobación, la desconexión entre la calidad del portafolio y la calificación de riesgo del Banco, la calidad de acreedor preferente del Banco y la separación orgánica entre el diseño y la ejecución de las operaciones.

A. Estructura de Incentivos

- 4.3 La ausencia de incentivos que hagan que la organización se movilice en torno a resultados de desarrollo es tan importante como la presencia de incentivos que hacen que la organización priorice otro tipo de actividades. La coherencia entre el mandato del Banco, la estrategia institucional, la organización, los procedimientos y la asignación de recursos específicos, es la que permite que exista compatibilidad entre lo que se dice que se hace y lo que realmente se hace. Esta coherencia es la que provee el conjunto de incentivos, formales e informales, que rigen al accionar institucional.

1. La Normativa

- 4.4 El cuerpo de normas institucionales vigentes proponen la estructura formal de incentivos que modela el comportamiento de los actores que integran la organización. Por un lado, está la normativa que define la forma y el contenido de los informes de proyectos, y por otro, aquella que define los parámetros de evaluación a partir de los cuales las instancias de revisión certifican que dichos documentos de préstamo cumplen con los lineamientos que aseguran su calidad y evaluabilidad.

⁶¹ El Anexo VII muestra los resultados de una encuesta diseñada y aplicada a todos los funcionarios del Banco relacionados con el diseño y preparación de proyectos, así como a todos los jefes de división de la Institución. La misma fue enviada a un total de 700 funcionarios activos en la Sede, obteniéndose un porcentaje de respuesta del 18% (124 personas), siendo esta una tasa de recepción muy favorable si la comparamos con otros ejercicios similares llevados a cabo por la Oficina de Evaluación y Supervisión.

⁶² Fueron entrevistados 30 miembros del personal staff y 25 especialistas sectoriales de las Representaciones en los países y contrapartes de Gobierno, con experiencia en el diseño y gerencia de proyectos. También fueron entrevistados algunos jefes de división y un gerente.

- 4.5 Las deficiencias en la calidad del análisis económico de los proyectos pueden atribuirse a las deficiencias de las normas para la gestión del ciclo de proyectos, a las deficiencias en el esfuerzo por hacer cumplir las normas y a las deficiencias en el esfuerzo por cumplir con las mismas. Es decir, la baja calidad del análisis económico en los proyectos puede ser una consecuencia de las acciones realizadas tanto por quienes elaboran las normas, por quienes representan las instancias de revisión y aprobación de los mismos, como por quienes elaboran los documentos de préstamo.
- 4.6 En este sentido, el estudio de evaluabilidad del año 2005,⁶³ realiza un análisis del proceso de preparación y revisión gerencial que tiene lugar antes de la aprobación del proyecto. Este documento afirma que:

“los manuales operativos, relativos a la preparación y revisión de los proyectos son de carácter genérico y no especifican requerimientos o estándares de calidad, ni criterios de evaluabilidad... Los incentivos formales que propone el proceso de revisión gerencial previo, de acuerdo con la norma y con su práctica, no favorecen una mayor evaluabilidad de los proyectos”.

Por otra parte, las dos principales instancias de revisión de calidad, refiriéndonos al Comité de Revisión Gerencial (CRG) y al Comité de Préstamos (CP), prestan escasa atención al grado de evaluabilidad y a la calidad del análisis económico de las propuestas de préstamos, mostrando preferencia por los aspectos estrictamente relacionados con los riesgos de aprobación del proyecto (conformidad con las políticas fiduciarias y normas administrativas), así como con aquellos riesgos asociados con la elegibilidad del desembolso del préstamo⁶⁴. Además, se carece de un sistema de seguimiento de los acuerdos realizados en instancias de revisión precedentes, desincentivando el cumplimiento de los acuerdos establecidos.

- 4.7 La evolución del proceso de revisión de los proyectos ha estado determinado por los intentos de equilibrar los objetivos de aprobación oportuna y desarrollo de calidad,⁶⁵ a través de modificaciones en el grado de independencia institucional existente entre los que diseñan los proyectos y quienes verifican su calidad. OVE a través de un informe publicado en el 2002 explica:

“hasta 1994, el proceso de revisión se basó en un sistema de “dos llaves” para la aprobación de los proyectos. El departamento de Operaciones del Banco tenía una de las llaves y el Departamento de Análisis de Proyecto tenía la otra”... “Durante la crisis financiera del decenio de 1980,

⁶³ RE-333. Análisis de la evaluabilidad de los proyectos del 2005. OVE, 2006.

⁶⁴ La poca concentración de las discusiones que se realizan en el seno del CRG en relación al Análisis Económico, puede explicarse porque estas tienen lugar cuando los proyectos están en una etapa de elaboración muy avanzada y por tanto en las que sustanciales modificaciones en elementos de diseño pueden suponer importantes costos. Los comentarios de carácter estructural son mucho más apreciados en etapas más bien preliminares, cuando los elementos del diseño se encuentran aun en forma tentativa.

⁶⁵ RE-260. Informe sobre la efectividad en el desarrollo. OVE. Marzo 2002.

estableció un método expedito de una llave para el diseño de préstamos sectoriales, y dio al Departamento de Planes y Programas la jurisdicción exclusiva sobre este instrumento. La reorganización de 1994 continuó esta orientación, traspasando los préstamos sectoriales a los Departamentos de Operaciones Regionales, autorizándolos a incorporar en su estructura dependencias técnicas que anteriormente presentaban informes al Departamento de Análisis de Proyectos. Esta consolidación de la preparación de proyectos probablemente haya aumentado la flexibilidad y la capacidad de respuesta del Banco pero a costa de inclinar la balanza en contra de una documentación amplia de los resultados esperados”.

La experiencia del Banco Mundial parece guardar importantes similitudes.⁶⁶

- 4.8 En la encuesta aplicada, encontramos que un 72% de los consultados reporta que la falta de normas internas claras y de mecanismos internos de control que exijan el cumplimiento de los lineamientos generales de evaluación económica, actúa como uno de los principales factores restrictivos de la calidad del análisis económico. La exigencia explícita de un análisis económico de calidad en las normas del manual operativo del Banco sería determinante para que éste sea incorporado en el proceso de preparación y diseño de los proyectos sometidos a aprobación.
- 4.9 Como se expuso en la sección II del presente informe, la Normativa ha experimentado un marcado deterioro en relación al nivel de exigencia de la calidad del análisis económico de los proyectos sometidos a aprobación. En la actualidad esta norma se ha extinguido hasta un punto en el que a pesar de que la elaboración de un análisis económico es requerido en la fase de análisis del ciclo del proyecto, no se hace mención ni al alcance, ni al nivel de detalle que deben seguir los miembros del equipo de proyecto. En la práctica este actúa más como una recomendación que como factor vinculante para la conducta de quienes se ocupan de la preparación de proyectos, tal y como los muestran los resultados del análisis realizados a los 190 proyectos de la muestra.

2. El Reconocimiento de los Funcionarios dentro de la Institución

- 4.10 Según resultados de la encuesta aplicada, el volumen de préstamos aprobados se considera el indicador usado de manera más frecuente para propósitos de reconocimiento al trabajo, promociones y/o incrementos salariales de los jefes y de los miembros de los equipos de proyecto con un 90% de frecuencia, seguido por la rapidez y eficacia con la que se gestiona la aprobación de proyectos con un

⁶⁶ En 1995 un estudio realizado por Devarajan,S., Lyn Squire, and Sethaput Suthwart-Nareput titulado “Reviving Project Appraisal at the World Bank” explica que el Departamento Central de Proyectos que estaba encargado de fijar los estándares y revisar los informes de evaluación dejó de cumplir sus funciones hacia 1982 y fueron “las vicepresidencias regionales que producían los reportes las mismas que se harían cargo de la medición de la calidad de dichas evaluaciones”. En el Banco Mundial la necesidad de controlar la calidad, condujo a la creación de un Grupo de Garantía de Calidad en el año 1997, el cual es un órgano independiente que depende mucho de expertos técnicos externos para determinar la “calidad a la entrada”.

82%. Reveladoramente, el 95% de funcionarios considera que la calidad del análisis económico es poco o nada importante para los mismos propósitos. Esto corrobora un estudio anterior de OVE en el cual se documenta que:

*“los gerentes de los departamentos de operaciones vinculan los incentivos con el número y el monto de los préstamos aprobados, no con los estudios producidos”.*⁶⁷

- 4.11 En esta misma línea, una investigación realizada por el Banco Mundial⁶⁸ intenta examinar si una reasignación de los recursos de la Institución hacia actividades de Trabajo Económico y Sectorial (TES) podría tener un impacto negativo en los volúmenes de préstamo. La investigación plantea que si la aprobación de un gran volumen de préstamos por el Directorio Ejecutivo fuera un motivo clave en la obtención de promociones y en el desarrollo de la carrera de un funcionario, podría esperarse un desplazamiento de recursos desde las actividades de TES hacia las actividades de preparación, dando lugar a una sustitución entre cantidad y calidad de los proyectos aprobados. Los resultados obtenidos sugieren que la variable que mide la cantidad de semanas-empleado dedicadas a actividades de preparación de préstamo, excluyendo las operaciones de ajuste, parece ser de 40% a 50% más efectiva en generar recompensas y reconocimiento que las actividades de TES. Es decir, los gerentes de proyecto estarían dispuestos a aceptar un moderado-a-importante declive en la calidad del programa de préstamo en retorno por un modesto incremento en el nivel de retribuciones. El estudio sugiere que los gerentes están preparados a admitir una reducción sustancial en la calidad del programa de préstamo a cambio de un pequeño incremento en las recompensas salariales, o reconocimiento, asociado al tamaño del programa de préstamo. Lo anterior, además, es corroborado para el BID por sus funcionarios, quienes, al ser preguntados por los factores que actúan adversamente sobre la calidad del análisis económico, responden mayoritariamente (en un 83%) que:

“los incentivos internos que favorecen una cultura de aprobación por encima de su calidad”.

- 4.12 Estos resultados derivan de forma natural de una estructura de incentivos informales que reconoce como virtuosa la aprobación masiva de proyectos, aun más en un contexto en donde se evidencia una reducción de los flujos financieros netos a los países prestatarios y una pérdida en la participación de mercado de las multilaterales.
- 4.13 El Banco enfrenta una situación especialmente difícil. Básicamente porque no se cuenta con métricas establecidas para los objetivos de desarrollo, que por tanto, no son sujetos de medición sistemática. De hecho, si estos últimos fueran medidos sistemáticamente, no serían atribuibles con facilidad al interior de los equipos de proyecto, y aunque fueran atribuidos al interior del equipos de proyecto, el rezago

⁶⁷ RE-323. Evaluación de los estudios del Banco. OVE. 2006.

⁶⁸ Klaus Deininger, Lyn Squire, and Swati Basu. “Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?”. October, 1998.

entre la remuneración y el desempeño del proyecto sería lo suficientemente amplio como para debilitar los vínculos entre el sistema remunerativo y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. A diferencia de los objetivos de desarrollo, las metas de aprobación son fácilmente cuantificables.

B. Exiguo Trabajo Económico y Sectorial (TES) y Deficiencia de la Demanda de este Producto por parte de los Equipos de Proyecto

- 4.14 Una evaluación reciente elaborada por OVE revela que los estudios que realiza el Banco son bajos en número y en calidad cuando se comparan con los producidos por otras agencias multilaterales de financiamiento.⁶⁹

“... muchos de ellos son de baja calidad. En una proporción sustancial de los estudios (20% de éstos) no se utilizaron datos primarios ni secundarios. En más de la mitad de los estudios no se aplicó una metodología basada en pruebas y apta para repetición, y en las tres cuartas partes no se mencionan implicaciones de política, o las que se consideran no guardan una relación lógica con el resto del estudio. En relación con el pequeño grupo del subconjunto de estudios del BID publicados, el FMI y el BM producen el doble de publicaciones por empleado, a pesar de que la publicación media del BID aparece en revistas de menor calidad”

Adicionalmente la demanda interna por estos productos es muy escasa, reflejando que esta información no está siendo aprovechada en el diseño de los programas y proyectos financiados por el Banco. Esta evaluación encuentra que las limitaciones relativas a la baja utilización de los estudios producidos por el Banco se deben en parte a la reducida calidad, escasa pertinencia, almacenamiento restringido de los resultados y altos costos de búsqueda asociados.

- 4.15 La deficiencia en la producción como en la utilización de los estudios macroeconómicos y sectoriales resulta contraria para el logro de los objetivos del Banco. En la medida en que el conocimiento del Banco no sea adecuadamente gestionado, se dificulta el diseño eficiente de las estrategias de desarrollo a través del diálogo con los Gobiernos. Además, una gestión inadecuada del conocimiento también explica la ausencia de alternativas en el análisis económico de los proyectos del Banco, ya que los proyectos no aparecen como derivados de un estudio de diagnóstico de problemas y de la efectividad de las soluciones factibles, sino como soluciones parciales cuyo impacto no puede ser anticipado en función de estudios realizados. El producto de la actividad de TES no es inmediato, de hecho, en promedio, se espera que este pueda afectar las operaciones de préstamo aprobadas en los cuatro años siguientes a su elaboración.
- 4.16 Uno de los principales objetivos del TES es identificar los factores externos que inciden en el desempeño de los proyectos y proponer soluciones para mejorar el

⁶⁹ RE-323. Evaluación de los Estudios del Banco. OVE. Diciembre 2006.

diseño. Por lo tanto, una actividad de TES débil conlleva a que el Banco tenga dificultades adicionales para anticipar y valorar los riesgos políticos e institucionales que condicionan los resultados logrados por las intervenciones.

- 4.17 Las estrategias país debieran ser documentos que vinculen el resultado de estudios especializados con la actividad programática. Sin embargo, en el estudio liderado por OVE sobre la evaluabilidad de las estrategias país, se menciona entre las características más comunes de éstos: la generalidad de su contenido; la ausencia de un foco estratégico claro; la presencia de numerosos objetivos o áreas de acción, que permiten justificar casi cualquier tipo de intervención; la escasa profundidad de los diagnósticos sectoriales; y la apariencia de estar escritas para justificar una lista de proyectos preconcebida.⁷⁰ Aunque siempre depende del país al que se haga referencia, OVE encuentra, en términos generales, que las estrategias definidas en estos documentos no son diagnósticos especializados con la especificidad y soporte analítico debidos, sino lineamientos generales que guiarán la asignación de recursos durante el ciclo político correspondiente.
- 4.18 A pesar de las deficiencias reseñadas, través de las entrevistas sostenidas con las contrapartes del gobierno en los tres países visitados -Perú, Argentina y El Salvador-⁷¹, se observa que existe un nivel de valoración en este ámbito. Las autoridades consideran que los TES son de suma utilidad para delinear las estrategias de desarrollo que se plasman en sus planes de gobierno. Si bien, los pasivos sociales que deben ser atendidos pueden ser evidentes para las autoridades de la Región, las formas de atender esos mismos pasivos sociales es bastante menos evidente. Esto se da especialmente en los países de bajos ingresos en los cuales el Banco es el principal acreedor. En las entrevistas se solicitó a los interlocutores que comparen los productos del Banco con instituciones homólogas y consistentemente se obtuvo que la principal diferencia es que, en su opinión, el Banco Mundial tenía claras ventajas sobre el BID en el trabajo analítico y técnico; y que el BID tenía claras ventajas sobre el Banco Mundial en la adecuación de los proyectos al entorno y características de cada país.
- 4.19 En términos del potencial impacto del TES, una investigación del Banco Mundial⁷² encuentra a través de un análisis estadístico descriptivo que el grupo de

⁷⁰ En la opinión de RES, el documento de país tiene la carencia de que se constituye en la asignación de proyectos que luego es vestida con un marco macroeconómico que solo buscaba darle cierta racionalidad política a créditos previamente asignados careciendo de una visión estratégica del país. RES es claramente favorable a una estrategia de arriba hacia abajo en la programación y opina que los documentos de país son construcciones de abajo hacia arriba de baja calidad en cuanto a las políticas estratégicas de los países.

⁷¹ Estos países fueron seleccionados porque nos permitió alguna representatividad por región económica y dimensiones del país. Así tenemos a un país grande, perteneciente a MERCOSUR y donde el crédito otorgado por el Banco representa una porción relativamente pequeña de su deuda pública, pero de gran peso dentro de los activos del Banco; un país mediano perteneciente a la Comunidad Andina y un país pequeño, perteneciente al Mercado Común Centroamericano (MCCA), donde el Banco representa una de las fuentes de recursos de mayor importancia, pero al mismo tiempo uno de los países menos representado, por valor nominal del crédito, en la cartera de préstamos de la Institución.

⁷² Klaus Deininger, Lyn Squire, and Swati Basu. "Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?". October, 1998.

proyectos calificados de satisfactorios que habían sido beneficiados con altos niveles de TES requieren niveles significativamente más bajos de preparación y de supervisión que el resto de proyectos. Al mismo tiempo se observa que los proyectos calificados de insatisfactorios requieren 20% más preparación y 22% más supervisión. Lo anterior destaca la importancia de realizar una mayor inversión de recursos en la etapa de diseño del proyecto, donde el TES tiene un mayor valor agregado. Por tanto, una mayor atención al TES, al permitir clarificar la racionalidad de las intervenciones y al permitir valorar su factibilidad económica en comparación con un conjunto de alternativas, podría resultar en un mejor diseño de proyectos y en una eficiente asignación de recursos en las etapas de preparación y supervisión.

C. La Desconexión entre la Calidad del Portafolio y la Calificación de Riesgo del Banco

4.20 La calificación de riesgo del Banco se ha mantenido en AAA desde el inicio de sus operaciones. Según las agencias calificadoras de riesgo que evalúan al Banco, la fortaleza de esta calificación descansa en tres factores fundamentales. Uno provisto por los miembros no prestatarios, otro provisto por los miembros prestatarios y un tercero provisto por la Administración del Banco. El primer elemento que sustenta la calificación de riesgo de la deuda del banco es la fortaleza y compromiso de sus accionistas expresada en el capital pagado y en el capital comprometido (*Callable*). Las políticas financieras del Banco limitan expresamente el máximo endeudamiento del Banco al tamaño del capital comprometido por los países no prestatarios. Esta estructura equivale a una garantía expresa de los países no prestatarios sobre la deuda del Banco. El segundo elemento, provisto por los miembros prestatarios, es la condición del Banco como acreedor preferente. Esta condición es una condición validada en la larga experiencia del Banco en su relación con los prestatarios, es reconocida por los mercados y consiste en que los países prestatarios consideran su deuda con el Banco como prioritaria (*senior*) respecto del resto de sus obligaciones. Es decir, el Banco es un acreedor preferente en el sentido que es el primero en cobrar (y prestar) en tiempos de dificultad. El tercer elemento, provisto por la Administración, está dado por las políticas financieras y la capacidad de gestión de riesgos del Banco. Las políticas de adecuación de capital, de precios, de riesgos de crédito, riesgo de liquidez, riesgo de mercado y riesgo operacional son consideradas por las agencias calificadoras de riesgo como apropiadas y conservadoras en relación al tipo de negocio y escala de operaciones del Banco.

4.21 Los tres elementos son complementarios, pero el primero de ellos es el único que está presente desde el inicio y es probablemente el más importante en la determinación de la calidad de la deuda del Banco.⁷³ La razón es sencilla, el replicar una garantía implica que el deudor original es sustituido por el garante en caso de incumplimiento, y por lo tanto el riesgo relevante es en última instancia el

⁷³ Para una explicación detallada, ver CA-199, The Committee of the Board of Governors, "Study on the Use of capital resources" IADB 1982.

riesgo del garante.⁷⁴ Sin embargo, como consecuencia de esta estructura la calificación de riesgo deja de reflejar directamente la calidad del portafolio del Banco. De esta manera, la calificación de riesgo deja de ser una guía precisa y un elemento de disciplina de mercado respecto de la calidad del portafolio. En estas circunstancias el análisis económico, y en particular el análisis financiero y de riesgos, pierde importancia dentro de las prioridades institucionales.

D. Preponderancia de Riesgo Soberano en el Portafolio

4.22 Relacionado al punto anterior, investigaciones previas coinciden en que la cartera de préstamos del sector privado exhibe en términos generales una mayor evaluabilidad y sus propuestas de préstamos suelen estar soportadas en un análisis de mejor calidad.⁷⁵ Esto puede responder a que para los proyectos del sector privado no funciona la característica de acreedor preferente. Por este motivo, los requisitos de aprobación exigidos en materia de evaluabilidad y de calidad para los proyectos del sector privado son más altos, y por comparación los requisitos para las operaciones de riesgo soberano pueden ser más laxos, ya que cuentan con la capacidad de pago del Estado en caso de incumplimiento. Los proyectos con el sector privado, por su parte, están obligados a establecer formalmente la adicionalidad del Banco, a mostrar que los beneficios generados por la ejecución del proyecto superan los costos para evidenciar la capacidad de repago y a minimizar los riesgos financieros asumidos.

4.23 Si bien los proyectos del sector privado tienen un riesgo de crédito de naturaleza distinta, el riesgo de no cumplir adecuadamente los objetivos de desarrollo es común a todos los proyectos del Banco. A diferencia del riesgo de crédito, el riesgo de desarrollo es el riesgo de que el proyecto no tenga los resultados de desarrollo esperados, independientemente del riesgo de que el préstamo no sea reembolsado.⁷⁶

⁷⁴ Por ejemplo: “A finales de 1958, el volumen de deuda pendiente del Banco Mundial fue menor que el capital comprometido por el Gobierno de los EEUU en US\$700MM, las agencias calificadoras de riesgo hicieron sonar las señales de alarma. Varios inversionistas que mantenían bonos del Banco Mundial se pusieron nerviosos, y un representante del Banco fue informado por el presidente de Moody’s Investor Services que si la diferencia se aproximaba a cero, Moody’s tendría que reconsiderar seriamente el rating otorgado a las emisiones del IBRD” Mason y Asher 1973. p 117 Citando un Memorandum de W. Bennett, “The World Bank and the Investment Market”. 1969

⁷⁵ Los préstamos al sector privado representan en el promedio de los últimos cuatro años solo un 5% de los préstamos aprobados.

⁷⁶ No se incluye una descripción de los resultados del instrumento de calidad del análisis económico según prestamos de inversión públicos y privados, por cuanto la selección de la muestra no contempló tener representatividad de los resultados según estas categorías. Así, en términos de montos aprobados, los préstamos de inversión al sector público de la muestra (160 proyectos) representan el 36.7% del universo de proyectos de dicha categoría, mientras que en el caso de los proyectos del sector privado revisados (6 proyectos), dicho ratio solo alcanza el 6.4% del total de la cartera de préstamos al sector privado.

E. Separación Orgánica entre el Diseño del Proyecto y su Ejecución

- 4.24 La separación de las actividades de diseño de las actividades de implementación y ejecución de proyectos es una de las principales causas de que existan incentivos tenues para realizar un análisis económico de calidad. Los que diseñan el proyecto no tienen que lidiar con las consecuencias de sus posibles errores de diseño y los que ejecutan el proyecto pueden hacer modificaciones materiales sobre el diseño original. Unos pueden considerar que algunos de los elementos del diseño fueron inadecuados, y por tanto deben ser modificados. Y otros pueden considerar que tales modificaciones son materiales, y por tanto alteran la esencia del proyecto. El banco tiene una larga tradición de separar el diseño de la ejecución de los proyectos, asignando la primera tarea al personal de la sede y la otra al personal de las Representaciones.⁷⁷

“Esta división orgánica crea un profundo problema de “dos culturas” en la institución. Con arreglo a la cultura del diseño, el éxito se define por la elegancia del documento que avanza sin tropiezos durante todo el proceso de aprobación. Lo que sucede después que el documento es aprobado tiene muy poca importancia práctica para la carrera del diseñador, que estará ocupado en la siguiente tarea del diseño. En la cultura de ejecución, el éxito se define por los desembolsos puntuales y rápidos, acompañados por el cumplimiento efectivo de los procedimientos y los compromisos contractuales del Banco. El logro de resultados de desarrollo no forma parte de la definición del puesto de un funcionario en una representación”.

⁷⁷ RE-260. Informe sobre la efectividad en el desarrollo. OVE. Marzo 2002.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 Los resultados de la evaluación muestran una baja calidad en el análisis económico que se realiza en el Banco. Todos los componentes analizados necesitan ser mejorados sustancialmente. El análisis de riesgos asociado al costo-beneficio, el análisis financiero que sirve de base para la elaboración de los flujos económicos, la exposición de alternativas y el propio análisis costo-beneficio o costo-efectividad son dimensiones en donde la calificación muestra niveles de calidad muy bajos.
- 5.2 Esta baja calidad se origina en distintos factores. Probablemente el más importante sea que los incentivos que enfrentan los profesionales del Banco favorecen nítidamente mayores volúmenes de préstamos sobre la calidad de las operaciones. Esto genera que las capacidades Banco también se sesguen a favor de la aprobación de operaciones. La capacidad institucional de los países miembros, el escaso Trabajo Económico y Sectorial, la separación orgánica entre diseño y ejecución, junto con un portafolio que se ha movido hacia sectores e instrumentos más complejos actúan como limitantes adicionales.

B. Recomendaciones

- 5.3 Las normas internas son un elemento clave entre los incentivos que determinan la asignación de recursos al interior del Banco. Como se ha señalado anteriormente, la falta de claridad en la normativa ha eximido sectores enteros de la obligación de presentar algún tipo de medición de los beneficios económicos esperados y principalmente concentra la atención en elementos ligados estrictamente a los aspectos más formales del proceso de aprobación de proyectos. De esta manera, es recomendable revisar las normas internas sobre los lineamientos de calidad y evaluabilidad de las propuestas de préstamo. Por un lado, es necesario el establecimiento de guías operativas a nivel sectorial que faciliten la elaboración del análisis económico por parte de los funcionarios del Banco; mientras que también, se debe asegurar que las instancias de revisión de calidad presten debida atención al grado de evaluabilidad y a la calidad del análisis económico de las propuestas. Asimismo, se debe establecer un sistema de seguimiento de los acuerdos realizados en las instancias de revisión si se quiere introducir un elemento adicional que favorezca un mayor grado de cumplimiento y de rendición de cuentas. Para ello, es necesario mejorar notablemente el acceso público a la información y estudios específicos de los proyectos, uno de los principales retos que se afrontó en la presente evaluación.
- 5.4 Por otro lado, de las encuestas, de las entrevistas realizadas, de la revisión de evaluaciones previas y de la experiencia de otras multilaterales queda claro que una cultura de calidad y de resultados encuentra sus principales dificultades

cuando tiene que desarrollarse en un ambiente que favorece abiertamente el volumen de aprobaciones como principal criterio de reconocimiento. Es decir, una cultura de aprobaciones se valida permanentemente como obstáculo a la gestión por resultados cuando la percepción generalizada es que el principal criterio en la determinación de aumentos y promociones es el volumen de aprobaciones. De manera que, se recomienda revisar el sistema de evaluación del personal para que considere explícita y formalmente la calidad de las operaciones y la calidad del análisis económico llevado a cabo en cada propuesta. Una manera de generar información para tal propósito podría ser que las instancias de revisión y de decisión se vean obligadas a producir, al momento de decidir, una calificación de cada propuesta en las dimensiones de calidad que se consideren convenientes.

- 5.5 Atender eficientemente las necesidades de los países miembros exige acortar el ciclo de proyecto de manera significativa, pero también exige mayor calidad en las intervenciones del Banco. La experiencia de otras multilaterales y del propio Banco, sugieren que la mayor profundidad del Trabajo Económico y Sectorial (TES), al permitir clarificar mejor la racionalidad de las intervenciones y al permitir valorar mejor la factibilidad económica, resultan en un mejor diseño de proyectos y en una más eficiente asignación de recursos. Por lo tanto, sería recomendable que se asignen mayores recursos hacia Trabajos Económicos y Sectoriales (TES). Esta recomendación exige un mayor esfuerzo de coordinación por parte de nuestra área de Investigación Económica (RES), que debe lograr integrarse completamente a las actividades del Banco y al ciclo de proyecto con productos específicos.
- 5.6 Un rasgo característico del análisis económico de calidad es la elaboración de un análisis de riesgos y de un análisis institucional que considere todas las potenciales fuentes de variación de los flujos de beneficios netos del proyecto. Tanto ante *shocks* en los factores exógenos como en el comportamiento de los agentes involucrados. Una vez que el proyecto es definido, el análisis de riesgos y el análisis institucional se convierten en los elementos de mayor relevancia. En particular la identificación de las medidas de mitigación y de control de daños. Idealmente, tanto el análisis de riesgos como el institucional deben ser exhaustivos e integrados completamente al aprendizaje institucional. Resulta recomendable, entonces, que los manuales operativos definan el conjunto mínimo de elementos a considerar en ambos tipos de análisis. Un enfoque cualitativo puede ser una aproximación eficiente en la medida en que los riesgos vinculados a los proyectos sean riesgos que por su naturaleza puedan ser considerados como riesgos operacionales.
- 5.7 Vinculado al tema anterior, resulta interesante resaltar que el análisis de riesgos de los proyectos que financia el Banco es hecho por los mismos funcionarios encargados de promover la aprobación del proyecto. De acuerdo con un principio elemental de separación de funciones, el análisis de riesgos de los proyectos debe ser hecho por un grupo independiente de las actividades de negocio o transaccionales. El conflicto de interés proviene del hecho que el promotor del proyecto no tiene los incentivos suficientes para identificar exhaustivamente los

riesgos del proyecto que está promoviendo. Menos aún si el reconocimiento, aumentos y promociones dependen del volumen de aprobaciones que logre. De manera que, se recomienda que el Análisis, Medición y Monitoreo de los riesgos de los proyectos sean llevados a cabo por un grupo independiente, ajeno a la originación de operaciones.

- 5.8 Los proyectos que son financiados por el Banco son resultado del consenso entre la actividad de investigación y monitoreo que realiza el Banco y el diálogo que se realiza con el País. En la mayoría de casos los proyectos son producto de una actividad conjunta en la que los gobiernos presentan al Banco conceptos preliminares de proyecto que el Banco debe transformar en proyectos completos. De manera que, se recomienda apoyar y complementar el análisis económico realizado por los países para que la racionalidad de las intervenciones y el diseño de proyectos mejore desde el origen. Invertir en mejorar la calidad del análisis económico en los países implica asignar mayores recursos a la generación de capacidad institucional y aprovechar al máximo la reconocida capacidad del Banco para adaptar sus propuestas a las particularidades de cada país.

REFERENCIAS

A Review of the quality of economic Analysis in Staff Appraisal Reports for Projects Approved in 1993. Operation Evaluation Department and Operation Policy Department. The World Bank. May 1995.

A Review of the Quality of Economic Analysis in Staff Appraisal Reports for Projects Approved in Fiscal Year 1996 and Preliminary Report for Projects Approved in the first half of Fiscal Year 1997. Operation Evaluation Department and Operation Policy Department. The World Bank. June 1997.

A Review of the Quality of Economic Analysis in Staff Appraisal Reports for Projects Approved 1993. Operation Evaluation Department and Operation Policy Department. The World Bank. May 1995.

An Evaluation of the Methodology, Quality and Relevance of Ex-Ante Socio-Economic Evaluation of IDB Projects in Guyana (1992-2004). April 2006

Análisis de la calidad inicial de los préstamos en apoyo a reformas de políticas aprobadas en 2005. GN-2282-2. Oficina de Efectividad en el desarrollo. Marzo 2007.

Análisis de la calidad inicial de los préstamos en apoyo a reformas de políticas aprobadas en 2003. GN-2282-1. Oficina de Efectividad en el desarrollo. Enero 2005.

Análisis de la calidad inicial de los proyectos aprobados por el Directorio ejecutivo entre agosto y diciembre de 2002. GN-2262. Oficina de Efectividad en el desarrollo. Mayo 2003.

Análisis de la calidad inicial de ocho proyectos de infraestructura sin garantía soberana, aprobados en 2004 y 2005, para prestatarios del sector privado. GN-2282-3. Oficina de Efectividad en el desarrollo. Marzo 2007.

Análisis de la Evaluabilidad de los Proyectos, 2001. RE-275. Oficina de Evaluación y Supervisión. Enero 2003.

Best Practice Guide: Economic and Financial Evaluation of Energy Efficiency Projects and Programs. Econergy International Corporation

Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal. Shantayanan Devarajan, Lyn Squire and Sethaput Suthiwart-Narueput. The World Bank Research Observer, vol 12, Nro 1, February 1997.

Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. Boardman, Greenburg, Vining, and Weimer, 2nd edition,. (Prentice Hall, 2001).

Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?. Klaus Deininger, Lyn Squire, and Swati Basu. The World Bank Economic Review. Vol12, Nro 3. 1998

Does Good Economic Analysis Improve Project Success?. Pedro Belli and Lant Pritchett
Operation Policy division. World Bank 1995.

Economic Analysis for Development Effectiveness. Proposed Guidelines. Oficina de
Efectividad en el Desarrollo. Noviembre 2003.

Economic Analysis of World Bank Education Projects and Project Outcomes. Ayesha
Yaqub Vawda, Peter Mook, J. Prce Gittinger and Harry Anthony Patrinos. Policy
Research Working Paper 2564. March 2001.

Economic and Sector Work and Results on the Ground. Operation Policy Department.
February. The World Bank, 1996.

Effective Implementation: Key to development Success. World Bank, Portfolio
Management Task Force. September, 1992.

Evaluability Assessment in Project Preparation. Interamerican Development Bank.
Working Paper, WP-01/00. Oficina de Evaluación y Supervisión. Octubre 2001

Evaluación de los estudios del Banco. RE-323. Oficina de Evaluación y Supervisión.
Diciembre 2006.

Guía del Análisis Costes - Beneficios de los Proyectos de Inversión. Fondos Estructurales
– Feder, Fondo de Cohesión e ISPA. 2002.

Guideline for the Economic Analysis of Projects. Economics and Development Resource
Center . February 1997.

Handbook on economic analysis of investment operations. Pedro Belli, J. Anderson, H.
Barnum, J. Dixon and J.P Tan. World Bank, 1996

*Informe de evaluación económica/encerronas. Análisis del departamento de
investigación y la labor del Banco.* RE-255. Oficina de Evaluación y Supervisión.
Octubre 2001.

Informe sobre la efectividad del desarrollo. RE-260. Oficina de Evaluación y
Supervisión. Marzo del 2002

Is Economic Analysis of Projects Still Useful? Pedro Belli. Policy Research Working
Paper 1689. December 1996.

Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos. División de
Planificación, Estudios e Inversión. Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile.

*Normas, lineamientos de clasificación, enfoque y metodología del análisis de la calidad
inicial de los proyectos de 2003.* GN-2282. Oficina de Efectividad en el Desarrollo.
Noviembre 2003.

Project Analysis and the World Bank. Glenn P. Jenkins

Project Appraisal and Planning Twenty Tears On. I.M.D Little and J. A. Mirrlees. Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1990. The World Bank 1991.

Project evaluation and Uncertainty in Practice: A statistical Analysis of Rate-of-Return divergentes of 1.015 World Bank Projects. Gerhard Pohl and Dubravko Mihaljek . The World Bank Economic Review. Vol 6 Nro 2. May 1992.

Reviving Project Appraisal at The World Bank. Shantayanan Devarajan, Lyn Squire and Sethaput Suthiwart-Narueput. Policy Research Working Paper 1496. August 1995.

Task Force on The Relationship of Loan Processing to Project Quality. Central Operation Department. The World Bank. June 2002.

The Impact of Macroeconomic Policies on Project Performance in the Social Sectors: a framework of Analysis and evidence. Policy Research Working Paper, 939.

ANEXO I

Criterio	Handbook del BM (Belli 1996, Belli et al (2001))	MIDEPLAN Chile	Comisión Europea (2003)	Asian Development Bank (1997)	IADB (2006/07)
Contexto	Contexto económico (vínculo entre el proyecto, el sector, el ambiente macroeconómico y el contexto institucional)	Identificación del área de estudio y de influencia (PP)	Compatibilidad del proyecto con objetivos e la UE en el sector considerado y con los objetivos de los fondos considerados	Contexto macroeconómico y sectorial	Contexto económico del proyecto Principales problemas de desarrollo económico (problem tree) Contexto del sector del proyecto
Intervención del sector público	Racionalidad para la intervención del sector público			Evalúa si el proyecto pudiera ser acometido por entes privados dados los retornos financieros de la inversión o si es necesaria la utilización de los fondos públicos para cubrir la efectiva o potencial deficiencia de oferta del bien o servicio.	Debe estudiarse la posibilidad de que sea el sector privado quien provea del bien o servicio requerido, Se trata de evitar que exista un desplazamiento de la oferta privada y de que solo sean financiados con recursos públicos aquellos proyectos cuya rentabilidad social es superior a la rentabilidad financiera. Básicamente se intenta restringir la inversión del Gobierno a la provisión de bienes públicos.
Objetivo del proyecto	Objetivo del proyecto	Identificación del problema Identificación de población objetivo (PP) Proyección de la población potencial -PP Demanda actual y proyectada Oferta actual y proyectada	Definición de los objetivos Los objetivos deben ser variables socioeconómicas Qué beneficios socioeconómicos derivarán de la ejecución del proyecto? Identificación del	Los objetivos del proyecto deben de contar con indicadores de medida que permitan evaluar el desempeño del proyecto y su impacto sobre los indicadores de resultados. Además los objetivos deben guardar relación con	Objetivos del proyecto. Estos deben estar asociados a indicadores de desempeño que puedan ser cuantificados y en la medida de lo posible valorados

		Déficit actual y proyectado (PP)			
Análisis contrafáctico	Comparación de la situación con y sin proyecto	Identificación de alternativas: optimización de la situación base	Análisis de viabilidad y de las opciones (asegurarse que el proyecto represente la mejor opción posible)	Identificación de costos y beneficios en la situación con y sin proyecto	Comparación de la situación con y sin proyecto (situación sin proyecto difiere de situación actual)
Alternativas	Comparación de alternativas	Configuración de alternativas de solución (tamaño, localización, tecnología) PP	Comparación de la situación con y sin proyecto y bajo una intervención mínima	Estudio de los proyectos alternativos	Alternativas entre proyectos diversos Optimización del diseño y tiempo (para un proyecto determinado)
Componentes separables	Componentes separables			Cada componente deberá evaluarse de manera separada, para de esta manera determinar su rentabilidad económica individual. Así se podrán eliminar o agregar componentes al diseño definitivo del proyecto.	Definición del proyecto a analizar: componentes separables
Fungibility	Asegurarse que todos los proyectos en el programa de inversión pública de los prestatarios contribuyen a los objetivos de desarrollo del país		Solo se acometerán aquellos proyectos que demuestren ser rentables económica y financieramente y que a su vez se muestren como la mejor alternativa factible de la gama de opciones disponibles..	El análisis económico deberá conducir a una resolución de proyecto que asegure que los fondos disponibles están siendo usados en la alternativa de inversión más rentable, una vez que se han internalizados los factores de riesgo y la probabilidad de ocurrencia asociados a estos.	

Efectos distributivos	El análisis económico debería incluir las transferencias, tales como subsidios e impuestos de manera de identificar los grupos que disfrutarán de los beneficios y aquellos quienes acarrearán con los costos			Distribución de efectos del proyecto Análisis de diferencias entre precios económicos y financieros	Análisis de los incentivos e impacto fiscal (desagregación de flujos de costos y beneficios)
Impacto fiscal	Impacto fiscal			Fondeo del proyecto y análisis fiscal	
Sostenibilidad del proyecto	Es el proyecto sustentable en términos financieros? Quién lo va a financiar? Es suficiente el financiamiento disponible?			Estimar la capacidad de pago de agente deudor a través de un estudio de su portafolio de pasivos de sus ingresos recurrentes. Esto preemitirá tener una idea de la capacidad de repago del prestatario, así como de su capacidad de cumplir con la cuota de la contraparte, en caso de que esta sea exigida.	

<p>Efecto ambiental</p>	<p>Las externalidades ambientales, positivas y negativas, deberán valorarse e incluirse en el flujo de costos y beneficios del proyecto. Si los impactos ambientales son previsibles, entonces deberán considerarse las medidas de prevención o de mitigación correspondientes (en este caso debe aun de incorporarse el costo asociado al impacto residual del proyecto).</p>	<p>Los proyectos deben contar con la resolución de Calificación Ambiental</p>	<p>Repercusiones sobre el medio ambiente (para grandes proyectos). Aplicación del proyecto de quien contamina paga</p>	<p>Sustentabilidad ambiental</p>	
-------------------------	--	---	--	----------------------------------	--

Análisis Costo- Beneficio	<p>El análisis financiero constituye el punto de partida para identificar los costos y beneficios económicos del proyecto. Dos tipos de ajuste son necesarios: el primero es la inclusión o exclusión de algunos costos y beneficios y la segunda es la revaluación de los inputs y outputs del proyecto a su costo de oportunidad. El análisis financiero se realiza desde el punto de vista de la agencia de implementación (AI). Este identifica el flujo monetario neto del proyecto para la AI y valora la capacidad de la entidad para honrar sus obligaciones financieras y para financiar futuras inversiones. El análisis económico por contraste evalúa el proyecto desde el punto de vista de la economía como un todo.</p>	<p>Indicadores de rentabilidad Enfoque de costo-beneficio o costo-eficiencia Utilización de precios sociales (EV)</p>	<p>Parte del análisis financiero. El análisis financiero tiene por objeto utilizar las previsiones de flujos de caja del proyecto para calcular tasas de rendimiento apropiadas, así como el valor actual neto financiero</p>	<p>Es necesario que se lleve a cabo un estudio de la demanda efectiva y potencial del proyecto que se financia así como también de la oferta existente y futura del bien o servicio que será provisto a través del proyecto. Lo anterior permitirá tener una estimación de la población servida y por tanto, de los beneficios que serán generados con la ejecución del proyecto.</p> <p>Con esta información se levantan los flujos financieros durante el periodo de vida útil del proyecto y se obtienen los indicadores de rentabilidad apropiados a las particularidades del caso. Estos pueden ser la tasa interna de retorno, el valor presente neto, la tasa interna de retorno incremental, entre otros.</p>	<p>Estimación de los costos (sistema de costos, precios reales vs nominales, costo de oportunidad, transferencias, contingencias, costos hundidos, servicio de deuda, depreciación, precios sombra). Estimación de beneficios (valuación) Uso de precios sombra. Precios reales</p>
	<p>En el deben incluirse los costos hundidos, el pago de intereses y repago del</p>		<p>Análisis económico (parte del financiero y pasa a precios sombra si corresponde; corrige externalidades e impuestos y subsidios</p>	<p>Debe evaluarse la sostenibilidad financiera del proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis menor costo - Análisis costo efectividad - Análisis costo-

			Costos y beneficios analizados en diversos momentos del tiempo	Identificación de costos y beneficios (sistema de costos, costos hundidos, contingencias, capital de trabajo, transferencias, depreciación, costos externos)	
	<p>consumidor que se derivan de las posibles reducciones en el precios del bien o servicio como consecuencia de la ejecución del proyecto. En los casos en que los precios de mercado no reflejen el verdadero costo de oportunidad del capital, por la existencia de distorsiones, deberán calcularse los precios sombras de los inputs y outputs – transables y no transables y servicios- para lograra valorar los beneficios y costos económicos del proyecto.</p>				

Análisis de Switching Values sobre variables seleccionadas: a) costos y beneficios agregados, b) componentes críticos de los costos (coeficiente de productividad y precios de los principales inputs) y beneficios (precios de los outputs del proyecto, niveles tarifarios, tasa de crecimiento esperada de la demanda de los outputs del proyecto) y c) el efecto de retardos en la ejecución del proyecto.

Considera el **análisis de sensibilidad** como muy limitado ya que no incorpora la probabilidad de ocurrencia de los eventos ni la correlación existente entre las variables implicadas. Adicionalmente, la practica de someter las variables claves a un porcentaje arbitrario de variación no guarda necesariamente ninguna correlación con la variabilidad observada o probable de las variables subyacentes en los beneficios y costos del proyecto.

Análisis de sensibilidad: este requiere la selección de variables y parámetros críticos del modelo. *Procedimiento:* a) determinar todas las variables utilizadas para calcular la producción y los consumos intermedios tanto en el análisis financiero como en el análisis económico b) realizar un análisis cualitativo del impacto de las variables a fin de identificar aquellas que tienen una elasticidad marginal, de manera de limitar el análisis cuantitativo a las variables que están sujetas a una variación más significativa. c) Realizar un análisis de escenarios adjudicando valores optimistas y pesimistas a cada una de las variables cuya elasticidad no es considerada marginal. Para ello es preciso seleccionar, respecto de cada variable crítica, los valores extremos en el intervalo delimitado por su distribución de probabilidad.

Análisis probabilista de riesgos: Este análisis requiere asociar a cada variable crítica una distribución de probabilidad definida dentro de un intervalo de valores en torno a la estimación óptima utilizada en la hipótesis de referencia para calcular los índices de evaluación.

Se recomienda realizar simulaciones de Monte Carlo en los casos donde se considera un set de variables con el objetivo de facilitar los cálculos de los indicadores de rentabilidad como

Análisis de sensibilidad: consta de cuatro pasos fundamentales: a) identificar las variables para las cuales la decisión del proyecto pueda ser sensible, b) determinar el grado en el cual el valor de tales variables pueda diferir del caso base, c) calcular el efecto de los diferentes valores sobre los principales indicadores de rentabilidad del proyecto (VAN y TIR) y finalmente d) interpretar los resultados y diseñar acciones de mitigación de riesgos.

El grado de variación al cual son sometidas las variables implicadas debe derivar de evaluaciones expost y otros estudios de proyectos con características similares. Para facilitar la acción de mitigación el análisis de sensibilidad debe realizarse sobre cada una de las variables de forma desagregada y no únicamente sobre los beneficios y costos totales.

Análisis de riesgo cuantitativo: en este se asigna una determinada probabilidad de ocurrencia a cada uno de los posibles valores que tomen las variables implicadas.

El objetivo es lograr una distribución de probabilidad sobre los indicadores de rentabilidad del proyecto luego de variar

El análisis de riesgo debe ser realizado sobre cada una de las variables sobre las cuales se realizaron supuestos para construir los flujos de beneficios y costos asociados al proyecto. El análisis a nivel sectorial y a nivel de proyecto permite identificar los factores que pueden afectar la viabilidad del mismo.

Para comprender el riesgo inherente a los proyecto se puede llevar a cabo: a) análisis de sensibilidad, b) análisis de switching values y c) análisis de riesgo de Monte Carlo.

El análisis de sensibilidad es útil en la medida en que los cambios registrados por los indicadores de rentabilidad del proyecto puedan ser relacionados a sus factores causales y no únicamente con los niveles de costos y beneficios de manera agregada. De lo contrario, la persona encargada de la toma de decisiones no está en capacidad de reconocer si una variación del 10% o del 20% en los beneficios y costos del proyecto representa de manera adecuada el riesgo al que el proyecto esta realmente expuesto

			<p>conjunta de las variables sujetas a incertidumbre.</p>	<p>probables de cada variable relevante. El objetivo último es proveer al hacedor de política de un marco de análisis que le permita comparar los proyectos alternativos a través de la magnitud de sus beneficios netos, así como de los riesgos asociados a que estos sean efectivamente alcanzados.</p> <p>Para cada variable sometida a considerables fluctuaciones deben ser propuestas adecuadas medidas de mitigación que serán incluidas en el diseño del proyecto. Estas pueden incluir acciones a nivel de proyecto, tales como contratos de oferta de largo plazo o fases piloto; acciones a nivel de sector tales como programas de asistencia técnica; o a nivel nacional, tales como modificaciones en la política impositiva. En los casos de alto riesgo, el proyecto debe someterse a un rediseño o a una fase piloto de implementación.</p>	<p>El análisis de switching values también posee la desventaja de no considerar la probabilidad de ocurrencia de los eventos que hacen cero el valor presente neto del proyecto o que sitúan su rentabilidad por debajo del threshold establecido por el costo de oportunidad del capital que es utilizado como referencia.</p> <p>El análisis de simulación de Montecarlo es un método que permite obtener la distribución de probabilidad de un outcome a partir de la distribución de probabilidad de income data. Este, permite superar las limitaciones del análisis de sensibilidad y de switching values, ya que no solo asigna una distribución de probabilidad a todos los supuestos detrás de los cálculos realizados, sino además permite las implicaciones de la existencia de correlaciones entre las variables implicadas.</p>
--	--	--	---	---	--

Análisis de pobreza	Explicitar supuestos; acciones críticas para el éxito del proyecto; comparación entre valores proyectados y valores históricos			Análisis distributivo y de pobreza	
Monitoreo y evaluación		Evaluación ex post		Monitoreo y valuación de los beneficios durante la vida útil del proyecto	
Análisis de género		Análisis de género si es pertinente y se justifica			
Ofrece guía de evaluación sectorial?		Guía de evaluación para aproximadamente de 30 tipos de proyectos	Ofrece guía de evaluación por sectores	No	Sugiere utilizar metodologías diferenciadas aunque no las propone

ANEXO II

Manual de políticas operativas OP-302 Marzo 1981 Políticas de Préstamo. Preparación y evaluación de proyectos Evaluación Socioeconómica. Cont.
Ajustes de Datos
<p>El análisis de eficiencia económica suele empezar con los datos financieros que se preparan para medir los resultados financieros de un proyecto a precios de mercado. Tales datos deben ajustarse para utilizarlos en el análisis económico, que trata de medir las repercusiones de la inversión en la sociedad, o en la economía nacional, más bien que desde el punto de vista de la entidad aislada o la rentabilidad financiera del proyecto. Los siguientes son los principales ajustes:</p> <ol style="list-style-type: none">1.- Determinar los precios de los bienes y servicios al costo de oportunidad marginal para el país. Esto incluye la valoración de los insumos y la producción en general a precios de frontera (CIF/FOB) ajustados respecto de los costos internos de manipulación y distribución, la valoración del trabajo de acuerdo con lo que produciría de no existir el proyecto y el ajuste a una base de costos reales de los insumos cuyos precios están afectados por subvenciones, situaciones monopolísticas del mercado u otras trabas al libre juego de las fuerzas del mercado mediante las cuales los precios serían iguales a los costos marginales.2.- Excluir los impuestos (y subvenciones), ya que constituyen transferencias dentro del país, más bien que costos (y beneficios) para la economía.3.- Excluir los intereses y la depreciación, porque supondrían una doble contabilización en el método de calcular la tasa de rentabilidad interna o el valor actualizado de un proyecto.
Efectos Indirectos
<p>En el análisis de eficiencia económica se estudian, también, los efectos indirectos o externos que pueden comprender, por vía de ejemplo: a) efectos ambientales adversos sobre la calidad del aire o el agua o la utilización del suelo, b) efectos externos benéficos, tales como la reducción de los daños producidos por las inundaciones aguas abajo de una presa hidroeléctrica, o c) el uso de un camino de acceso al proyecto por otros usuarios. Dentro de lo posible, estos efectos se cuantifican y se incorporan en el análisis cuando claramente son función o resultado del proyecto.</p> <p>Pueden también examinarse algunos otros efectos indirectos tales como el estímulo a las industrias que proporcionarán insumos para el proyecto, o los beneficios que los consumidores obtendrán de sus bienes y servicios, la influencia del proyecto en el desarrollo regional y la diversificación dentro del país, y sus efectos sobre la integración económica latinoamericana. Aunque no siempre pueden incorporarse en un análisis de costo-beneficio o minimización de costos, estos efectos indirectos e inducidos pueden tener influencia en la decisión del Banco en cuanto a aprobar o desaprobar el proyecto.</p>
Prueba de Aceptabilidad Económica
<p>Si el proyecto presenta una tasa de rentabilidad económica interna inferior al costo de oportunidad del capital en el país (que hasta ahora se ha supuesto en un mínimo del 12%), se lo considera submarginal desde el punto de vista de su eficiencia económica. Aún en el caso de que la tasa de rentabilidad pese del valor mínimo aceptable, el Banco trata de asegurarse de que no haya otra opción en cuanto a diseño, escala, ubicación u oportunidad que pueda producir mayores beneficios netos, y de que no se cuente con un proyecto mejor para financiamiento por el Banco en el sector de que se trate.</p>
Minimización de los Costos a Precios de Eficiencia
<p>En campos como los de la salud, la educación, la electricidad y el agua potable para zonas rurales, no siempre es factible estimar el valor de los beneficios económicos. Por consiguiente, el análisis de eficiencia económica queda limitado a un enfoque “del menos costo” o de “eficacia en función de los costos”. Mediante este método se compara el valor actualizado del costo a precios de eficiencia económica de dos o más opciones de proyectos para alcanzar ciertos objetivos dados, a fin de seleccionar las opciones que</p>

presenten los menores costos y maximizar la eficacia de una suma dada los recursos de inversión. Se reconoce que este método es incompleto porque supone implícitamente la homogeneidad e igualdad de valor de los beneficios, es decir, que cada tratamiento médico, cada kilovatio/hora de electricidad, cada escolar graduado o cada litro de agua tiene igual valor o mérito, cuando en realidad ello no se demostraría probablemente si se dispusiera de datos para comparar la situación con y sin el proyecto para todos los beneficiarios.

Al aplicar el análisis de eficacia en función de los costos a un solo proyecto, el criterio decisivo para el problema es el de la solución de menos costo. En el caso de programas globales se establece un costo máximo por persona o por unidad de producción, a base de la experiencia general, las evaluaciones expost y las condiciones específicas del programa de modo que se excluyen los sub proyectos de costos mayores, al menos que haya alguna justificación especial. Al excluir los subproyectos de alto costo se reduce el costo medio por persona o por unidad y el énfasis de la eficacia en función de los costos quedará reemplazado por el análisis corriente de eficiencia económica a medida de que se formulen métodos más confiables para la estimación de los beneficios económicos.

Aspectos Sociales de los Proyectos

Aunque un objetivo básico del Banco es el de acelerar el desarrollo social de sus miembros regionales en desarrollo, el concepto de “desarrollo social” es amplio y no esta claramente definido. En el empleo común de la expresión, el desarrollo social comprende no solo la satisfacción de necesidades humanas básicas (como la nutrición, el empleo, la salud, la vivienda y educación) , sino también muchas otras metas como el beneficio para las familias de bajo ingreso, el mejoramiento de la calidad de vida, un mejor ambiente físico y social, mayores oportunidades de mejoramiento personal y el fomento de actividades comunitarias participatorias o cooperativistas. Muchas de estas consideraciones sociales, son difíciles de cuantificar y sólo se las puede escribir y enunciar en forma cualitativa.

Los beneficios de ingreso directo de grupos de bajos ingresos si pueden ser cuantificados, por lo tanto, además de llevarse acabo el análisis de eficiencia descrito anteriormente, se realiza un análisis separado que mide efectos distributivos de los proyectos.

El primer paso en este análisis es determinar el nivel de ingreso per cápita anual máximo para que un individuo sea considerado como perteneciente al “grupo de bajos ingresos”. Esto se hace por país estimando los requerimientos básicos de alimentación y agregando a ello el costo para satisfacer otros requerimientos básicos mínimos tales como ropa y vivienda. Los resultados de los estudios y la tasa de bajo ingreso que se determine sólo serán operacionales después de la aprobación del país prestatario.

Basándose en el nivel de bajo ingreso per. Capita y en el componente familiar promedio, se estima un ingreso máximo para calificar a las familias beneficiarias como de “bajos ingresos”. Se calcula entonces el flujo de ingresos para tres grupos: sector de ingreso bajo privado, otros sectores privados y sector público. El flujo hacia estos grupos que resulten del proyecto depende de tales factores como: monto y distribución de los beneficios de consumo (si los hay), nivel y estructura de remuneraciones para ocupaciones no calificadas y calificadas, ganancias o pérdidas de cooperaciones públicas o privadas, inversiones directas y gastos de operación y mantenimiento. También toman en consideración transferencias entre grupos vía subsidios, impuestos, etc.

La proporción final que representa la distribución final del impacto del proyecto consiste del beneficio neto del grupo de bajos ingresos dividido entre el total de beneficios netos del sector privado. Por la dificultad de determinar el impacto distributivo de ingresos y gastos del gobierno esos flujos no entran dentro de esta proporción final.

En los casos en donde no es posible llevar a cabo un análisis costo beneficio, el objetivo es estimar un coeficiente para el proyecto que represente un impacto distributivo que sea consistente, en el sentido contable, con los resultados del proyecto para el cual se ha realizado el análisis costo beneficio. Para este fin se trata de estimar la proporción utilizada o consumida del producto o servicio recibido, como una función del nivel de ingreso o del beneficiario.

Una vez realizado el análisis costo-beneficio. Los resultados agregados, de o entre los proyectos, se logran sumando el flujo de ingresos computado para grupo del sector privado. A falta de esta claridad de análisis se hace el agregado usando ponderaciones apropiadas.

Todos los proyectos deben ser planeados de tal manera que puedan lograr sus metas eficientemente, de tal forma que se tenga en cuenta las costumbres, valores culturales y tradiciones de las personas que serán afectadas.

Objetivos del Proyecto

Las metas del proyecto deben ser claramente establecidas, cuantificadas si es posible, realísticamente alcanzables y consistentes con las prioridades del país y estrategias de desarrollo que se traten en el informe de país o Sector preparado por el Departamento de Desarrollo Económico y Social. Los objetivos del proyecto son también esenciales para la evaluación expost.

ANEXO III

<p>Manual de políticas operativas OP-302 Marzo 1981. Políticas de Préstamo. Preparación y evaluación de proyectos <i>Evaluación institucional</i></p>	<p>Manual de operaciones de procesamiento. Ciclo del Proyecto. Fase de Análisis. PR-1105 <i>Evaluación Institucional. PR-1105-4</i></p>
<p style="text-align: center;">Objetivos</p> <p>La evaluación institucional tiene como finalidad la verificación de la capacidad de una entidad para desarrollar sus actividades en cumplimiento de sus metas y objetivos, incluyendo el proyecto a ser financiado por el Banco. La evaluación institucional, por su naturaleza de proceso dinámico, se inicia con los primeros contactos del Banco con el eventual prestatario y continúa durante el ciclo operativo, siendo su objetivo específico la identificación y formulación de recomendaciones y condiciones del eventual préstamo.</p>	<p style="text-align: center;">Propósito</p> <p>El banco debe asegurarse que el proyecto responde a una demanda o a una necesidad específica, que este es técnicamente viable, financieramente solvente y económicamente justificado ante de cualquier financiamiento potencial. Este debe asegurarse de que las entidades institucionales que estarán involucradas en la implementación del proyecto son “institucionalmente viables” para llevar a cabo el proyecto efectivamente y eficientemente.</p> <p>La valoración institucional consiste en el estudio de la viabilidad institucional de el proyecto, también conocido como a análisis administrativo o de gerencia, y a través de este se puede observar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Si la entidad esta debidamente organizada y si su administración es apropiada para las tareas que esta llevará a cabo. b) Si esta hace un uso efectivo de la capacidad e iniciativas locales c) Silos cambios institucionales o cambios de política fuera de la entidad son requeridos para cumplir efectivamente con los objetivos del proyecto.
<p style="text-align: center;">Alcance</p> <p>La evaluación institucional incluye un análisis de los propósitos, objetivos y metas específicas de la institución, del inventario y del uso de los recursos humanos, financieros y físicos dentro de la estructura organizativa, y del marco institucional dentro del cual la entidad opera. La evaluación institucional toma en consideración los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Examen del proceso de identificación de objetivos y metas específicas tanto en sus aspectos formales como en la percepción de los diferentes niveles gerenciales, verificando la integración del proyecto dentro de los planes de la institución. b) Análisis del grado de organización de la entidad, su estructura interna, niveles de decisión, acción y coordinación, equilibrios de funciones, responsabilidades y autoridad; sistemas de información y control gerencial y todas aquellas políticas, manuales, procedimientos que rigen las actividades para poder producir satisfactoriamente los 	

<p>bienes y servicios correspondientes y para poder ejecutar el proyecto y garantizar su operación y mantenimiento futuro.</p> <p>c) Análisis de los recursos humanos de la entidad con especial énfasis en los niveles gerenciales, identificando sus habilidades para planear, organizar, desarrollar y controlar adecuadamente la totalidad de recursos disponibles.</p> <p>d) Análisis de los recursos financieros a disposición de la entidad, revisando los mecanismos de obtención de los mismos, con énfasis en el aporte local requerido para el proyecto, así como de los mecanismos de decisión sobre la asignación e inversión de recursos y de los sistemas de control contable y auditoría.</p> <p>e) Análisis de los recursos físicos e informacionales asegurando que los canales externos e internos de comunicación de la entidad funcionen adecuadamente en apoyo de la función gerencial y garantizando la disponibilidad de recursos físicos necesarios para el cumplimiento de metas específicas de la institución y del proyecto bajo análisis.</p> <p>f) Revisión del marco institucional en que se desenvuelva la entidad, su relación operativa con autoridades gubernamentales, su capacidad de reacción a las fuerzas del mercado, lo adecuado y oportuno de las regulaciones que restrinjan y/o incentiven la acción de la institución.</p>	
--	--

<p>Manual de políticas operativas OP-302 Marzo 1981 Políticas de Préstamo. Preparación y evaluación de proyectos <i>Evaluación técnica</i></p>	<p>Manual de operaciones de procesamiento. Ciclo del Proyecto. Fase de Análisis. PR-1105 <i>Evaluación técnica. PR-1105-3</i></p>
<p>Objetivos</p>	<p>Propósito</p>
<p>La evaluación técnica de proyectos de desarrollo tiene las siguientes finalidades: (i) Verificar la factibilidad técnica general del proyecto, (ii) determinar que el proyecto y su impacto potencial estén satisfactoriamente definidos, que sean adecuados a su localización y oportunidad de realización, y que incluyan todos los elementos técnicos apropiados que asegurarán un grado óptimo de efectividad y economía tanto en la ejecución como en la operación y mantenimiento posteriores., (iii) efectuar comprobaciones de los requisitos de financiamiento y formular recomendaciones sobre el plan de ejecución del proyecto y las condiciones de financiamiento necesario para llevar a cabo el proyecto.</p>	<p>El Banco debe asegurar que los proyectos estén bien concebidos, que su diseño técnico es apropiado y que están conformes a parámetros generalmente aceptados. La valoración técnica examina cualquier aspecto relevante al proceso de obtención de los resultados esperados. En este sentido, el proyecto</p> <p>a) El diseño del proyecto: el producto, su escala, localización, características físicas y otras especificaciones relativas a su naturaleza y funcionamiento.</p> <p>b) Las tecnologías que serán utilizadas, incluyendo los tipos de equipo y procedimientos y el grado en el cual</p>

	<p>éstos han sido adaptados a las condiciones locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> c) El criterio que será seguido para la entrega de servicios d) Las tareas necesarias, su secuencia y tiempo establecido, incluyendo si los tiempos de ejecución y la probabilidad de alcanzar los niveles de producción esperados son realistas. e) Los recursos necesarios y sus costos. f) Una parte muy importante de la valoración técnica es examinar los costos estimados con la finalidad de determinar si ellos son satisfactorios, dentro de un margen de error aceptable y si las asignaciones para excesos de cantidades físicas y alzas de precios durante la ejecución son apropiadas. g) La valoración técnica también revisa la propuesta de los procedimientos de adquisición, así como también los procedimientos para contratar ingenieros, arquitectos y otros servicios profesionales, para asegurar que ellos cumplan con los requerimientos del Banco. Además, la evaluación técnica se ocupa de estimar los costos de funcionamiento de las instalaciones y servicios del proyecto y la disponibilidad de materias primas u otros insumos necesarios. Se analiza también el impacto social del proyecto, a fin de verificar que cualquier efecto adverso se controlará o se reducirá al mínimo. Debido a estas interrelaciones, las consideraciones técnicas están frecuentemente combinadas con los análisis financiero, ambiental, institucional y económico.
Consideraciones Generales	
<p>La evaluación técnica incluye un análisis de los propósitos, objetivos y metas específicas del proyecto, considerando los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> g) Examen de la planificación a largo plazo del sector y de los estudios de prefactabilidad y factibilidad que culminan en la selección y localización del proyecto. h) Análisis profundo de la dimensión y alcance del proyecto revisando la justificación y magnitud específicas propuestas. i) Análisis de los aspectos de diseño considerando las normas, criterios y especificaciones aplicadas, los estudios realizados, las alternativas examinadas, las posibilidades de modificación de las 	

<p>soluciones propuestas en función de los resultados de estudios finales, eventuales cambios de metas físicas y maximización de beneficios sociales como la generación de empleo.</p> <p>j) Estudio de las especificaciones técnicas y sistema de adquisición de los bienes y servicios componentes del proyecto.</p> <p>k) Revisión de los estimados de costos y factores que influyen en el escalamiento e imprevistos. Determinación de las categorías de inversión y las monedas que se utilizarán para los bienes y servicios a ser adquiridos.</p> <p>l) Elaboración de un plan de ejecución del proyecto que establezca los plazos de los principales actividades identificadas, las interrelaciones entre ellas y de énfasis adecuado de aquellas actividades de cuyo plazo depende el plazo del proyecto. El análisis del plan de ejecución está ligado al número de metas específicas, a sus dificultades y contingencias, a los métodos de construcción previstos y a la capacidad técnica y gerencial del prestatario y del organismo ejecutor.</p> <p>m) El estudio de las condiciones de ejecución es la fase mas compleja de todo el proceso de análisis, ya que una magnitud optima, tanto técnica como económica dentro de un plazo básicamente adecuado, son premisas que de por si no aseguran la factibilidad de realización. El análisis de este aspecto demanda una apreciación final de las posibles contingencias físicas, financieras e institucionales, de la disponibilidad y capacidad de consultores, contratistas y proveedores, y de la experiencia previa del Banco y del prestatario en el financiamiento y ejecución de proyectos similares.</p> <p>n) La evaluación, finalmente, incluye las recomendaciones apropiadas sobre condiciones técnicas de ejecución y de operación y mantenimiento posterior que deben incorporar al contrato de préstamo.</p>	
--	--

<p>Manual de políticas operativas OP-302 Marzo 1981 Políticas de Préstamo. Preparación y evaluación de proyectos Evaluación Financiera</p>	<p>Manual de operaciones de procesamiento. Ciclo del Proyecto. Fase de Análisis. PR-1105 Evaluación financiera. PR-1105-1</p>
<p>Objetivos</p>	<p>Propósito</p>
<p>Generalmente el Banco solamente financia, y únicamente en calida de préstamo, una parte del costo de cada proyecto. Por ello, es importante que el Banco se asegure que los recursos adicionales a los de su</p>	<p>Aplicabilidad: estas guías son aplicables a los préstamos de inversión (incluyendo préstamos pequeños) y operaciones de préstamo de crédito</p>

<p>préstamo que sean necesarios para completar el costo del proyecto durante su ejecución estén disponibles en condiciones razonables y en tiempo oportuno. Además es necesario determinar si la capacidad financiera del prestatario es adecuada, para responder a los compromisos financieros que contraiga como consecuencia de la ejecución del proyecto, y que una vez ejecutado, el proyecto, opere sobre bases auto-financiables.</p>	<p>globales.</p> <p>El propósito de la evaluación de gestión financiera es: 1) valorar la capacidad de gestión financiero del prestatario y/o de la agencia ejecutora y proponer cualquier actividad de construcción de capacidad de gerencia financiera; 2) evaluar la capacidad del prestatario y/o de la agencia ejecutora de mantener una gestión adecuada de los recursos financieros, contabilidad, control interno y sistemas de auditoria interna; y 3) establecer un proceso de revisión para los desembolsos.</p>
<p>Guías Generales</p>	<p>Responsabilidad</p>
<p>A fin de determinar estos aspectos financieros, el Banco confecciona en cada caso un análisis financiero. Por lo general el tipo de análisis financiero dependerá de la naturaleza del proyecto y la fuente o fuentes de recursos que se utilizarán para proporcionar los aportes de contrapartida requeridos por dicho proyecto.</p> <p>En el caso de proyectos en los cuales la contrapartida al préstamo del Banco para financiar el costo del mismo, el servicio de préstamo, los gastos de operación y de mantenimiento del proyecto, provengan exclusivamente de recursos presupuestarios; el análisis financiero incluye un análisis histórico del presupuesto y la confección de una proyección del mismo, incorporando todos los compromisos presentes y futuros, con el fin de evaluar el efecto que tendría la ejecución del proyecto sobre el presupuesto del prestatario, y de esta manera determinar la factibilidad financiera de su ejecución.</p> <p>En aquellos otros casos en los que el plan para financiar un proyecto requiera contar con fuentes de recursos de generación propias, aportes de capital, financiamiento paralelo u otro tipo de financiamiento suministrado por terceros, el análisis financiero será más detallado.</p> <p>Cuando el solicitante sea una entidad ya existente se efectuará un estudio del comportamiento financiero de dicha entidad con el objeto de poder arribar a conclusiones sobre su situación financiera. En todos los casos ya sea una entidad existente o por crearse, se preparará una proyección financiera que cubra el período de ejecución del proyecto y como mínimo seis años de operación normal.</p> <p>Con esta información se llegará a una conclusión sobre la factibilidad financiera del proyecto, y las cláusulas de tipo financiero que deberán ser incluidas como parte del contrato de préstamo, para proteger al Banco, asegurar hasta donde sea posible la terminación satisfactoria del proyecto con el menor riesgo posible.</p>	<p>El líder de proyecto y el respectivo representante de país son responsables de la evaluación de la gestión financiera de la agencia ejecutora para la preparación de proyectos. Normalmente, el miembro del proyecto de la oficina de representación lleva a cabo esta valoración. Los resultados de esta evaluación podrían ser incluidos en la documentación del proyecto. Las oficinas de representación son responsables de la evaluación de la gestión financiera de los proyectos en ejecución.</p>

ANEXO IV^{78 79}

Nombre del Documento	Características de la muestra analizada				Principales Conclusiones
	Año de aprobación	Tamaño de la muestra	Instrumento de financiamiento	Sector Económico	
The Economic Analysis of IDB Financed Projects	1998	46	Préstamos de inversión		Apenas un 25% del total de proyectos evaluados presentaba un análisis bueno o aceptable del impacto previsto del proyecto, concluyendo que “no se hacía un esfuerzo sistemático por proveer un uso más uniforme del análisis económico para apoyar el diseño, evaluación ex ante y ex post de proyectos a nivel de todo el Banco”
Instrumentos de desarrollo: una evaluación de las modalidades de operaciones del préstamos del BID (RE-300)	(1997-2000)	190	Préstamos de inversión		Apenas un 37% del total de proyectos evaluados contenía algún cálculo formal de la rentabilidad financiera del préstamo antes de su aprobación, bien sea a través del cálculo de la tasa interna de retorno o del valor presente neto de la inversión. Además, resulto imposible evaluar la calidad técnica de estos informes, ya que los archivos de soporte para el cálculo de estos indicadores de rentabilidad no se encuentran disponibles
Análisis de la evaluabilidad de los proyectos, 2001 (RE-275)	2001	90	Préstamos de inversión (77%); PBLs (16%); Préstamos al sector privado	Inversión social (42%); Reforma del Estado (27%); Producción e Infraestructura (30%)	Los documentos de préstamos exhiben una precaria identificación de los riesgos así como de las estrategias para prevenirlos y mitigarlos (82% de los proyectos resultaron insatisfactorios). Igualmente se identifico que la mayoría de los proyectos carecían de indicadores de resultados que hicieran medible el impacto de estos sobre las variables objetivo (84% insatisfactorio). Además muchos de ellos no

⁷⁸ Es importante tomar en consideración, que las conclusiones que se desprenden de los estudios a los cuales se ha hecho referencia están soportados en criterios de evaluación distintos debido a que cada uno ha utilizado como base de análisis un soporte teórico y analítico diferente. Por lo tanto, el que los estudios existentes no utilicen una herramienta de análisis común, no permite que sus resultados sean plenamente comparables, toda vez que las características evaluadas al interior de cada modulo de análisis difieren entre si. Además, la calidad de las muestras varía considerablemente, por lo que las conclusiones que se desprenden de estas evaluaciones deben corregirse según la estructura temporal, sectorial, regional y por instrumento de financiamiento.

⁷⁹ Sin embargo, vale la pena destacar que a pesar de dichos estudios utilizan distintas metodologías y criterios de evaluación, todos comparten la conclusión de que la calidad del Análisis Económico de los proyectos aprobados no cumplen con los estándares establecidos por las mejores prácticas internacionales.

Nombre del Documento	Características de la muestra analizada				Principales Conclusiones
	Año de aprobación	Tamaño de la muestra	Instrumento de financiamiento	Sector Económico	
			(7%)		mostraban líneas de base que permitieran identificar la magnitud de los beneficios generados por el proyecto (93% insatisfactorio)
Evaluación del Programa del BID en el Sector Agropecuario (1990-2001) (RE-291)	(1990-2001)	78 proyectos (2/3 de los recursos invertidos por el Banco en este sector)			Solo un 25% de los proyectos analizados disponían de análisis de Costo-Beneficio ex ante. Por otra parte, estos proyectos encaraban una débil o ninguna precisión en la anticipación de riesgos y de las medidas remediales necesarias para mitigarlos. Los índices de evaluabilidad de los proyectos seleccionados del sector agropecuario, muestran que aun se requiere adecuar la estructura y contenido de los proyectos para facilitar el monitoreo y la evaluación de su desempeño
Evaluability 2005	2005	83	Prestamos de inversión (85%); PBLs (8%); Prestamos al sector privado (7%)		El 38% de los proyectos examinados muestran problemas severos en la definición de los supuestos y riesgos. Los riesgos a los cuales están expuestos los proyectos aparecen escasamente sustentados con datos y generalmente no valorados. Las intervenciones se basan en supuestos que no están explícitos en los documentos de proyectos o cuya validez no aparece respaldada empíricamente. Las medidas de mitigación aparecen por lo general como insuficientes y carecen de mecanismos de seguimiento. Además se destaca que los documentos de préstamo que recogen definiciones satisfactorias de sus riesgos (6%), provienen en su mayoría de la ventanilla del sector privado (PRI).
An Evaluation of the Methodology, Quality and Relevance of Ex Ante Socio Economic Evaluation of IDB Projects in Guyana (1992-2004)	(1992-2004)	9			Concluye que los procedimientos de evaluación utilizados y la información y documentación empleadas, no se encuentran estandarizados. Se destaca también la ausencia de análisis costo beneficio completos, tanto desde el punto de vista económico como financiero y la falta de estudios de riesgo apropiados
Estado de la	(2003-2005)	42			Concluye que a) la información económica presentada a las esferas

Nombre del Documento	Características de la muestra analizada				Principales Conclusiones
	Año de aprobación	Tamaño de la muestra	Instrumento de financiamiento	Sector Económico	
evaluación económica de los proyectos de inversión realizados por el BID (DEV)					decisorias es limitada; b) la documentación que soporta el análisis usualmente provee una base inadecuada para determinar la efectividad (en términos de desarrollo) de las inversiones financiadas por el Banco (ya sean ex ante o ex post); c) El análisis económico tiende a estar centrado en la presentación de una tasa de rendimiento económica; siendo ésta de muy poca utilidad para los hacedores de política y d) Los Comités Gerenciales prestan poca atención al análisis económico presentado
Quality at Entry	Agosto y diciembre del año 2002		Préstamos de inversión (73.3%); PBLs (3.3%) ⁸⁰ ; Préstamos al sector privado (23.3%)		Se concluyo que el Banco esta realizando una labor satisfactoria en comprobar que el proyecto este bien conducido en términos técnicos, económicos y ambientales, en la presentación de pruebas de los arreglos hechos para la gestión financiera del proyecto y para la administración de las adquisiciones y en la definición sobre los productos básicos generados, productos esperados e indicadores verificables de avance. Sin embargo, presentan debilidades en la definición de datos básicos que describan la condición que se propone mejorar con el proyecto, en los efectos directos deseados e indicadores verificables de avance hacia la consecución de dichos efectos. Así como en la evaluación de todos los riesgos significativos que puedan incidir en la capacidad del proyecto para generar resultados y en la identificación de estrategias acertadamente diseñadas para atenuar dichos riesgos durante la ejecución del proyecto.
Análisis de Calidad Inicial de los préstamos en apoyo de reformas de políticas aprobados	2003	10	PBLs		El análisis de la Calidad Inicial indico que siete de los diez préstamos en apoyo de reformas de políticas aprobados en 2003 recibieron una clasificación general totalmente satisfactoria y los restantes una clasificación no totalmente satisfactoria. Sin embargo en el aspecto específico de identificación y gestión de riesgos, los

⁸⁰ No se realizo ningún análisis de los préstamos de apoyo a políticas porque, en el conjunto de proyectos a analizar, figuraba una sola de estas operaciones.

Nombre del Documento	Características de la muestra analizada				Principales Conclusiones
	Año de aprobación	Tamaño de la muestra	Instrumento de financiamiento	Sector Económico	
en el año 2003					panelistas observaron que a menudo, no había una definición lo suficientemente clara de los riesgos para los préstamos en apoyo a reformas de políticas, ni una determinación de su importancia relativa. Además, en la documentación de algunos préstamos no había un análisis de importantes riesgos macroeconómicos. A menudo se comprobó que las medidas propuestas para la gestión de los riesgos relacionados con la capacidad política e institucional eran inadecuadas. En cuanto al logical framework, se detectó la necesidad de cuantificar los productos y resultados de los préstamos para apoyo y reformas de políticas, con medias intermedias y finales, así como una clara identificación de los resultados previstos.
Revisión de la Calidad Inicial de los proyectos de inversión aprobados en el año 2004	2004	27	Prestamos de inversión	Medio ambiente, agricultura, infraestructura, modernización del estado e inversión social	Casi un 40% de los proyectos no realizaron un análisis de tasa interna de retorno, o un análisis de costo efectividad. Tanto los proyectos de Modernización del Estado, como los proyectos de inversión social, con frecuencia solo ofrecen una discusión cualitativa de los beneficios. Algunas otras deficiencias encontradas con menor frecuencia fueron inadecuados análisis de sensibilidad, estimaciones insuficientes de los beneficios, escaso soporte de los supuestos sobre los cuales se estimaron los costos y los beneficios, la subestimación de los costos. Cerca de un tercio de los proyectos susceptibles de llevar a cabo análisis financiero mostraron deficiencias. En relación al marco lógico: aproximadamente un 30% de los proyectos recibieron una clasificación no satisfactoria. El problema principal estuvo en la especificación cuantitativa de los outputs y outcomes, líneas de base e indicadores intermedios. En los casos en los cuales tales indicadores fueron incluidos, ellos no fueron lo suficientemente bien definidos para lograr hacer medible su progreso.
Análisis de Calidad Inicial de ocho proyectos de	(2004-2005)	8		Infraestructura	Con frecuencia el análisis económico no hizo un aporte significativo a las decisiones de inversión. Para la mayoría de los proyectos, el producto principal del análisis económico era la tasa interna de

Nombre del Documento	Características de la muestra analizada				Principales Conclusiones
	Año de aprobación	Tamaño de la muestra	Instrumento de financiamiento	Sector Económico	
infraestructura sin garantía soberana, aprobados en 2004 y 2005, para prestatarios del sector privado.					rentabilidad económica. Además los supuestos hechos en el análisis rara vez se incluyeron en los documentos de préstamos. En varios casos se uso un modelo de "caja negra", que dio lugar a una amplia gama de TIR, con sus respectivas probabilidades, sin ninguna explicación apropiada sobre la manera en como se habían calculado. En cuanto a los aspectos financieros, tenemos que el 50% de los proyectos recibieron una clasificación no totalmente satisfactoria. La razón que explica dicha clasificación, es que en las propuestas de préstamo no se divulgaron de manera sistemática las normas contables ni tampoco si la información financiera proporcionada estuvo sujeta a auditoria.
Análisis de Calidad Inicial de los prestamos en apoyo de reformas de políticas aprobadas en 2005	2005	6	PBLs	Infraestructura y sector financiero, modernización del Estado y sector social	50% de los PBLs analizados carecían de un marco de resultados adecuado, siendo las principales deficiencias al respecto la ausencia de un vinculo claro entre los indicadores de productos, los indicadores de resultados y las metas establecidas, en base a los cuales (junto con las líneas de base) nos permite hacer un seguimiento y valorar los alcances del proyecto. En el 50% de los proyectos analizados la identificación de los riesgos era incompleta. La mayor parte de ellos carecían de un análisis adecuado de los riesgos relacionados con el tipo de cambio y las tasas de interés, además de los riesgos políticos e institucionales inherentes. Los análisis no contemplaban una referencia clara de la importancia relativa de los riesgos identificados. El 67% de los PBLs analizados no incluían elementos para la gestión de los principales riesgos, o solo plantearon medidas limitadas para mitigarlos (en especial, los riesgos relacionados con las deficiencias de la capacidad institucional, las elevadas tasas de rotación del personal necesario para la ejecución del PBLs y los riesgos políticos).
An Evaluation of the Methodology, Quality and	(1992-2004)	9			Concluye que los procedimientos de evaluación utilizados y la información y documentación empleadas, no se encuentran estandarizados. Se destaca también la ausencia de análisis Costo-

Nombre del Documento	Características de la muestra analizada				Principales Conclusiones
	Año de aprobación	Tamaño de la muestra	Instrumento de financiamiento	Sector Económico	
Relevance of Ex Ante Socio Economic Evaluation of IDB Projects in Guyana (1992-2004)					Beneficio completos, tanto desde el punto de vista económico como financiero, así como la falta de estudios de riesgo satisfactorios.
Estado de la evaluación económica de los proyectos de inversión realizados por el BID (DEV)	(2003-2005)	42			Concluye que a) la información económica presentada a las esferas decisorias es limitada; b) la documentación que soporta el análisis usualmente provee una base inadecuada para determinar la efectividad (en términos de desarrollo) de las inversiones financiadas por el Banco (ya sean ex ante o ex post); c) El análisis económico tiende a estar centrado en la presentación de una tasa de rendimiento económica; siendo ésta de muy poca utilidad para los hacedores de política y d) Los Comités Gerenciales prestan poca atención al análisis económico presentado.

ANEXO V

Instrumento de Evaluación de la Existencia del Análisis Económico

1. Relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico
1.1 Relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico
4. Se presenta una definición medible de los objetivos. Existe una relación directa entre estos y los beneficios del proyecto, que han sido cuantificados en el análisis costo-beneficio o costo-efectividad.
3. Se presenta una definición medible de los objetivos. Existe una relación directa entre estos y los beneficios del proyecto. Sin embargo, estos no fueron cuantificados en el análisis costo-beneficio o costo-efectividad.
2. Se presenta una definición medible de los objetivos. No existe una relación directa entre estos y los beneficios del proyecto, ni estos se cuantificaron en el análisis costo-beneficio o costo-efectividad.
1. No se presenta una definición medible de los objetivos.
2. Consideración y evaluación de alternativas
2.1 Escenario contrafactual
4. Se consideró un escenario sin proyecto, en la cual se mencionan y sustentan (con una descripción detallada y presentación de flujos) los beneficios y costos asociados a esta opción.
3. Se consideró un escenario sin proyecto, en la cual se mencionan los beneficios y costos asociados a esta opción.
2. Solo se mencionó la existencia de un escenario contrafactual, sin explicación de los beneficios y costos de esta opción.
1. No se mencionó la existencia de un escenario contrafactual.
2.2 Identificación y evaluación de alternativas
4. Se consideró un set de alternativas distintas a la realización del proyecto, en la cual se mencionan y sustentan (con una descripción detallada y presentación de flujos) sus beneficios y costos.
3. Se explicó en qué consistía cada alternativa, describiendo los beneficios y costos asociados. Sin embargo, estos no se explicitan de forma detallada.
2. Se mencionó la existencia de alternativas al proyecto, pero no se explicaron los beneficios y costos de estas, ni en qué consistían.
1. No se considero ningún curso de acción alternativo al definido por el proyecto evaluado.
3. Análisis financiero
3.1 Estimación de los flujos financieros
4. Los flujos financieros de ingresos y costos (de diseño, ejecución y operación) generados por cada una de las alternativas evaluadas se presentaron de forma detallada.
3. De la totalidad de los flujos financieros de ingresos y costos (de diseño, ejecución y operación) generados por cada una de las alternativas evaluadas, solo una parte presentó los flujos de forma detallada.
2. Los flujos financieros de ingresos y costos (de diseño, ejecución y operación) generados por cada una de las alternativas evaluadas no se presentaron de forma detallada.
1. No fueron presentados los ingresos y costos (de diseño, ejecución y operación) de cada una de las alternativas evaluadas.
3.2 Capacidad de endeudamiento
4. Se evaluó el historial crediticio de la entidad con el Banco u otras instituciones, su clasificación crediticia, sus estados financieros y la composición, estructura y servicio de su deuda. Adicionalmente, para los préstamos al sector público se presentó un análisis de las cuentas fiscales (presupuesto, ingreso, gastos, resultado económico).
3. Se evaluaron los estados financieros de la entidad y la composición, estructura y servicio de su deuda. Adicionalmente, para los préstamos al sector público, se elaboró un análisis de las cuentas fiscales.
2. Se evaluaron los estados financieros de la entidad. Adicionalmente, para los préstamos al sector público se elaboró un análisis de las cuentas fiscales.
1. No se hace ninguna mención en el análisis a la capacidad del prestatario de honrar sus compromisos con la institución.
4. Análisis costo-efectividad o costo-beneficio
4.1 Análisis costo-efectividad

4. En el caso en que los beneficios no pudieron ser valorados, se aplicó el análisis de costo mínimo, costo-efectividad o costo-efectividad ponderado, presentándose la ratio costo-efectividad de cada una de las alternativas evaluadas. Cuando se trabajó con el análisis costo-efectividad, se sustentó que los indicadores utilizados fueran confiables (una medida de efectividad es confiable si rinde los mismos resultados cuando es aplicada en repetidas ocasiones sobre los mismos individuos) y válidos (una medida de efectividad es válida si refleja una estrecha relación con el concepto subyacente).
3. En el caso en que los beneficios no pudieron ser valorados, se aplicó el análisis de costo mínimo, costo-efectividad o costo-efectividad ponderado, presentándose la ratio costo-efectividad de cada una de las alternativas evaluadas. Cuando se trabajó con el análisis costo-efectividad, no se sustentó que los indicadores utilizados fueran confiables (una medida de efectividad es confiable si rinde los mismos resultados cuando es aplicada en repetidas ocasiones sobre los mismos individuos), ni válidos (una medida de efectividad es válida si refleja una estrecha relación con el concepto subyacente).
2. En el caso en que los beneficios no pudieron ser valorados se aplicó el análisis de costo mínimo, costo-efectividad o costo-efectividad ponderado. Sin embargo, no se presentó la ratio costo-efectividad para cada una de las alternativas evaluadas, a pesar de que esto pudo ser hecho.
1. No se realizó un análisis costo-efectividad.
4.2 Análisis costo-beneficio
4. En el caso en que los beneficios podían ser valorados se realizó un análisis costo-beneficio. Se expuso de manera detallada (además de la TIR, el VPN y los flujos del proyecto). Este análisis se realizó para cada una de las alternativas evaluadas.
3. En el caso en que los beneficios podían ser valorados, se realizó un análisis costo-beneficio. Se expuso de manera detallada (además de la TIR, el VPN y los flujos del proyecto). Este análisis se realizó solo para el proyecto evaluado y no para cada una de las alternativas consideradas.
2. En el caso en que los beneficios podían ser valorados, se realizó un análisis costo-beneficio. Solo se presentó la TIR, pero no presentó el VPN y el detalle de los flujos del proyecto. Este análisis se realizó solo para el proyecto evaluado y no para cada una de las alternativas consideradas.
1. No se realizó un análisis de costo-beneficio para comparar los beneficios netos de las alternativas consideradas, a pesar de que este pudo ser hecho.
5. Impacto fiscal
5.1 Identificación del impacto fiscal sobre agentes del proyecto
4. Se identificaron quiénes eran los agentes que recibían o aquellos que pagaban los impuestos, subsidios y transferencias, reconociendo, de esta forma, a los agentes beneficiados y perjudicados con el proyecto. Se cuantificaron las ganancias y pérdidas de los agentes involucrados.
3. Se identificaron quiénes eran los agentes que recibían o aquellos que pagaban los impuestos, subsidios y transferencias, reconociendo, de esta forma, los agentes beneficiados y perjudicados con el proyecto. No se cuantificaron las ganancias y pérdidas de los agentes involucrados.
2. Solo se identificó algunos de los agentes beneficiados o perjudicados por el proyecto, realizando una vaga descripción de las implicancias.
1. No se realizó un análisis del impacto fiscal.
6. Impacto ambiental
6.1 Consideración del impacto ambiental del proyecto
2. Los costos ambientales derivados del estudio de impacto, así como el costo de las medidas de mitigación propuestas, se incorporaron en el análisis costo-beneficio.
1. Los costos ambientales derivados del estudio de impacto, así como el costo de las medidas de mitigación propuestas, no se incorporaron en el análisis costo-beneficio.
7. Análisis de riesgos
7.1 Análisis de sensibilidad
4. Se realizó un análisis de sensibilidad con el objeto de evaluar la variación a la cual están sometidos los flujos de beneficios netos ante modificaciones en los parámetros sobre los cuales se establecen los supuestos del análisis (vector de precios, retardo promedio de ejecución, demanda promedio del bien y estabilidad institucional, entre otros). El nivel de <i>stress</i> al cual fue sujeta cada alternativa responde a la variabilidad propia de los parámetros involucrados, es decir, no es un cambio arbitrario sobre los beneficios y costos del proyecto.

3. Se realizó un análisis de sensibilidad para evaluar la variación a la cual están sometidos los flujos de beneficios netos ante modificaciones en los parámetros sobre los cuales se establecen los supuestos del análisis (vector de precios, retardo promedio de ejecución, demanda promedio del bien y estabilidad institucional, entre otros). Sin embargo, el nivel de <i>stress</i> al cual fue sujeta cada alternativa no responde a la variabilidad propia de los parámetros involucrados, sino que, por el contrario, se utilizó un valor de variación escogido arbitrariamente.
2. Se realizó un análisis de sensibilidad variando los flujos de beneficios, costos e inversión (por un determinado factor escogido de forma arbitraria), en lugar de establecer variaciones sobre sus factores determinantes (parámetros).
1. No se realizó un análisis de sensibilidad, no tomándose previsión de las posibles fluctuaciones a las cuales está sometido el proyecto.
7.2 Análisis de <i>switching value</i> por supuesto y probabilidad asociada
4. Se realizó un análisis de <i>switching value</i> para cada uno de los parámetros identificados que fueron utilizados en el análisis de sensibilidad. Además, se corroboró, través de un análisis de su distribución, que los valores de los parámetros —para los cuales el VPN se anula o la TIR se ubica debajo del umbral establecido por el Banco— tienen poca probabilidad de ocurrencia.
3. Se realizó un análisis de <i>switching value</i> para cada uno de los parámetros. Sin embargo, no se explicitó la probabilidad de ocurrencia de aquellos valores para los cuales el VPN se anula o la TIR se ubica debajo del umbral establecido por el Banco.
2. Se realizó un análisis de <i>switching value</i> sobre los flujos de beneficios y costos en lugar de realizarlo sobre sus factores determinantes (parámetros).
1. No se realizó análisis de <i>switching value</i> .
7.3 Variables a ser monitoreadas y medidas de mitigación
4. Se propuso el monitoreo periódico de las variables que sensibilizan en mayor medida el flujo de beneficios netos esperados del proyecto a partir de los dos análisis previos (sensibilidad y <i>switching value</i>). Se indican las medidas de mitigación correspondientes en caso de fluctuaciones, así como su impacto y costo asociado.
3. Se propuso el monitoreo periódico de las variables que sensibilizan en mayor medida el flujo de beneficios netos esperados del proyecto a partir de los dos análisis previos (sensibilidad y <i>switching value</i>). Se indican las medidas de mitigación correspondientes en caso de fluctuaciones, pero no se calcula su impacto y costo asociado.
2. Se propuso el monitoreo periódico de las variables que sensibilizan en mayor medida el flujo de beneficios netos esperados del proyecto a partir de los dos análisis previos (sensibilidad y <i>switching value</i>). No se indican las medidas de mitigación correspondientes en caso de fluctuaciones, ni se ha calculado su impacto y costo asociado.
1. No se identificaron las variables que habían de ser monitoreadas, ni las medidas de mitigación durante el proceso de ejecución del proyecto.
8. Análisis institucional
8.1 Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos
4. Se elaboró una matriz institucional en la que se identifican cada uno de los <i>stakeholders</i> afectados por el proyecto, explicando de forma detallada la relación que guarda cada uno con el proceso de cambios que se adelanta, en términos de insumos, productos y resultados. Además, se exponen de manera detallada las preferencias e incentivos de cada uno de los <i>stakeholders</i> identificados.
3. Se elaboró una matriz institucional, en la que se identifican solo los <i>stakeholders</i> más relevantes que son afectados por el proyecto, explicando de forma detallada la relación que guarda cada uno con el proceso de cambios que se adelanta, en términos de insumos, productos y resultados. Además, se exponen de manera detallada las preferencias e incentivos de cada uno de los <i>stakeholders</i> identificados.
2. Se elaboró una matriz institucional, en la que se identifican solo los <i>stakeholders</i> más relevantes afectados por el proyecto, explicando de forma detallada la relación que guarda cada uno con el proceso de cambios que se adelanta, en términos de insumos, productos y resultados. Sin embargo, no se exponen de manera detallada las preferencias e incentivos de cada uno de los <i>stakeholders</i> identificados.
1. No hay análisis institucional.
8.2 Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación
4. Se han identificado y detallado las debilidades de las instituciones participantes para que las actividades requeridas por el proyecto tenga una implementación exitosa; así mismo, se propusieron las medidas de mitigación correspondientes a las debilidades identificadas.

- | |
|---|
| 3. Se han identificado y detallado las debilidades de las instituciones participantes para que las actividades requeridas por el proyecto tenga una implementación exitosa. |
| 2. Se han identificado las debilidades de las instituciones participantes para que las actividades requeridas por el proyecto tengan una implementación exitosa. |
| 1. No se identifican las debilidades de las instituciones participantes de la implementación del proyecto. |

ANEXO VI

Aplicación del instrumento para una muestra de PBL

Como se remarcó previamente, esta sección es de carácter referencial por cuanto el instrumento de la calidad del análisis económico no se diseñó para analizar los préstamos en apoyo de reformas de políticas y emergencia (PBL por sus siglas en inglés). Los resultados presentados en la tabla adjunta evidencian una muy baja calidad en la evaluación económica de este tipo de préstamos, dado que ningún proyecto se calificó como bueno en ningún criterio del instrumento. Además, los resultados son claramente peores a los presentados por los préstamos de inversión y los préstamos al sector privado.

La totalidad de proyectos dentro de las dimensiones de objetivos y análisis económico, alternativas, impacto ambiental y análisis de riesgos fue calificada como pobre. Con respecto a la dimensión de análisis financiero, ningún proyecto presentó una estimación de los flujos financieros y solo un 16,7% de los proyectos identificó en cierto grado la capacidad de endeudamiento del prestatario. Este último resultado llama la atención, en gran medida porque que se esperaría que el Banco realizara un análisis más detallado de la sostenibilidad de la deuda del país, en los casos en los que otorga un préstamo de libre disponibilidad condicionado a la ejecución de una serie de reformas de carácter institucional. Este sería el procedimiento, al menos para garantizar que la institución conoce los potenciales riesgos que asume como prestamista y como organismo promotor de la sostenibilidad macroeconómica de sus países miembros.

Tabla 7. Distribución de proyectos según dimensiones analizadas y calificación promedio recibida

Dimensión del Análisis Económico (AE)	Criterio	Bueno	Aceptable	Regular	Pobre	Puntaje promedio (rango del 1 al 4, donde 4 es el mejor puntaje)
		<i>(en porcentaje)</i>				
Objetivos y AE	Relación entre los objetivos del proyecto y el análisis económico	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
Alternativas	Escenario contrafactual	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
	Identificación y evaluación de alternativas	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
Análisis financiero	Estimación de los flujos financieros	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
	Capacidad de endeudamiento	0.0	4.2	12.5	83.3	1.250
Análisis CE o CB	Análisis costo-efectividad (CE)	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
	Análisis costo-beneficio (CB)	0.0	4.2	0.0	95.8	1.083
Impacto fiscal	Identificación del impacto fiscal sobre agentes del proyecto	0.0	8.3	45.8	45.8	1.625
Impacto ambiental	Consideración del impacto ambiental del proyecto	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
Análisis de riesgos	Análisis de sensibilidad	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
	Análisis de switching value por supuesto y probabilidad asociada	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
	Variables a ser monitoreadas y medidas de mitigación	0.0	0.0	0.0	100.0	1.000
Análisis institucional	Stakeholders y su comportamiento, preferencias e incentivos	0.0	0.0	70.8	29.2	1.708
	Debilidad de instituciones involucradas y medidas de mitigación	0.0	4.2	33.3	62.5	1.417

Así, se observa que ninguno de los proyectos —tal y como era de esperarse dada la naturaleza de estos préstamos de Reforma— realizó un análisis costo-efectividad y solo un 4,2% de los proyectos recibió una calificación de aceptable por realizar un análisis costo-beneficio para el proyecto. Este último se refiere al programa de empresas de servicios públicos en Colombia (CO-0270), que tiene como objetivo apoyar al gobierno de Colombia en la implementación de una serie de reformas para asegurar la electricidad pública, las telecomunicaciones y los servicios de agua y sanidad; ayudar a lograr sus

objetivos de equidad, eficiencia, calidad, sostenibilidad; y promover un mejor clima para la inversión privada. La evaluación costo-beneficio de este programa recibió la calificación de aceptable, ya que muestra el VPN para el impacto fiscal de las reformas; identifica los beneficios y costos del proyecto; e incluye costos o beneficios en términos ambientales, así como por cada *stakeholder* implicado.

Por otra parte, la dimensión de impacto fiscal tuvo una mejor calificación, ya que más del 50% recibió una calificación aceptable o regular. Así mismo, la dimensión de análisis institucional también presentó calificaciones más elevadas: un 70,8% de los proyectos identificó a los *stakeholders*, mientras que un 37,5% identificó, en cierto grado, la debilidad de las instituciones involucradas y las medidas de mitigación. A pesar de las mejores calificaciones, resalta el hecho de que estas sean menores que las de los proyectos de inversión, considerando que se esperaría que el análisis institucional de un préstamo de reforma se encontrara mejor sustentado dada la naturaleza institucional del préstamo.

ANEXO VII

Resultados Encuesta Calidad del Análisis Económico				
1) En retrospectiva y a la luz de estas experiencias de éxito y de fracaso identificadas, ¿cuán importantes consideraría los siguientes factores para el éxito de los proyectos?				
	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
La Calidad del análisis económico del proyecto	27%	54%	16%	3%
La calidad institucional del país prestatario	50%	41%	7%	2%
La calidad de la entidad ejecutora del proyecto	82%	15%	2%	1%
La calidad de la supervisión del proyecto	62%	33%	3%	2%
La calidad de la estrategia país y de los estudios sectoriales	14%	48%	30%	8%
2) A la luz de su experiencia en los proyectos identificados, ¿cuán importante considera usted un análisis económico de calidad en cada una de las etapas del ciclo de proyecto?				
	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
En la etapa de Identificación	25%	45%	25%	5%
En la etapa de Preparación	44%	40%	14%	2%
En la etapa de Análisis	55%	29%	14%	2%
En la etapa de Supervisión y Ejecución	23%	43%	27%	7%
3) A la luz de su experiencia en los proyectos identificados, ¿cuán importantes considera que son los siguientes factores restrictivos de la calidad del análisis económico?				
	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
Los incentivos internos que favorecen una cultura de aprobación con énfasis en la cantidad de proyectos aprobados por encima de su calidad	48%	35%	15%	2%
El mayor número de préstamos en el sector de Reforma y Modernización del Estado en detrimento de sectores tradicionales como Infraestructura	17%	18%	48%	17%

y Energía. La alta carga de trabajo sobre los recursos humanos especializados al interior del Banco	29%	48%	20%	3%
La falta de normas internas claras y de mecanismos de control que exijan el cumplimiento de los lineamientos generales de evaluación económica	25%	47%	25%	3%
Las restricciones que impone la capacidad institucional en los clientes del Banco	30%	38%	28%	4%

4) Cuando el Banco hizo uso de algún tipo de análisis económico en los proyectos en los cuales usted ha participado, ¿para que propósito principal lo utilizó?

	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
Para optimizar el diseño del proyecto	20%	54%	18%	8%
Para cumplir con un requisito en los procedimientos de aprobación	23%	42%	24%	11%
Para descartar propuestas de proyectos inviábiles	15%	34%	29%	22%
Para priorizar proyectos susceptibles de financiamiento	12%	35%	33%	20%
Para definir un portafolio objetivo de proyectos en la fase de programación	5%	23%	37%	35%
Para supervisar o evaluar los resultados del proyecto	10%	43%	35%	12%

5) No todos los proyectos se originan de la misma manera. A la luz de su experiencia en los proyectos identificados, ¿cómo se originan los proyectos que financia el Banco?

	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
Los proyectos son diseñados enteramente por los gobiernos y luego exponen al Banco sus necesidades de financiamiento para poder ejecutarlos	4%	9%	69%	18%
Los proyectos son diseñados parcial y preliminarmente por los gobiernos y luego el Banco transforma estas ideas de política en proyectos y programas específicos susceptibles de financiamiento y ejecución.	19%	43%	35%	3%
Los proyectos son diseñados en conjunto entre el Banco y el país prestatario desde el inicio.	22%	48%	30%	0%
Los proyectos son diseñados enteramente por el Banco y luego promovidos entre las autoridades del país prestatario.	5%	18%	52%	25%

6) A la luz de su experiencia en los proyectos identificados, ¿cuán importantes son los siguientes factores para dificultar la aprobación de un proyecto por parte de las instancias de decisión del Banco?

	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
La baja calidad de los análisis económicos presentados	9%	31%	52%	8%
La baja calidad en el diseño y lógica del proyecto	23%	56%	18%	3%
Su escasa inserción dentro del marco de la estrategia definida por el Banco para el país prestatario	5%	38%	48%	9%
La escasa evidencia de los retornos sociales	10%	42%	40%	8%
La dificultad de obtener los permisos (waivers) necesarios en caso de que se incumplan algunas de las políticas del Banco	8%	44%	42%	6%
La escasa evidencia de la buena gestión y capacidad institucional del ente ejecutor.	12%	48%	36%	4%

7) A la luz de su experiencia, ¿de los siguientes indicadores, cuáles utiliza actualmente el Banco para propósitos de reconocimiento al trabajo, promociones y/o incrementos salariales de los jefes y de los miembros de los equipos de proyecto?

	Muy Importante	Importante	Poco Importante	Nada Importante
El volumen de préstamos aprobados	50%	40%	9%	1%
La rapidez y eficacia con que se gestiona la aprobación de proyectos	35%	47%	16%	2%
El cumplimiento de los objetivos de desarrollo previstos en los proyectos	1%	12%	70%	17%
La calidad en el diseño de los proyectos	3%	26%	62%	9%
La mejora en la calidad del dialogo y en la relación con los países prestatarios	8%	35%	49%	8%
La Calidad del análisis económico de los proyectos presentados	0%	5%	69%	26%
El grado de cumplimiento del cronograma de desembolsos de los proyectos aprobados.	16%	26%	44%	14%

8) A la luz de su experiencia en los proyectos identificados, ¿cuál es el impacto que tiene la elaboración de un análisis económico de calidad en el logro satisfactorio de los objetivos del proyecto?⁸¹

- Projects that include high quality economic analysis are far more successful in setting appropriate targets.

⁸¹ Solo se presentan algunos de los comentarios expresados por los encuestados.

- En teoría debería ser alto, actualmente dada la poca importancia (y la baja calidad) que se le da al análisis económico el impacto es mínimo.
- El impacto es y debe ser importante. Lamentablemente el análisis económico no es frecuente en el diseño, preparación, ejecución y evaluación de los proyectos que el Banco financia
- El análisis tiene impacto si el economista decide por razones personales incorporar el análisis en el diseño del proyecto. De lo contrario, tan solo alguna vez alguien pregunta si se hizo análisis económico y prácticamente nunca se discute su resultado.
- Escaso debido a que los incentivos están centrados en el cumplimiento de procedimientos más de tipo administrativo que de contenidos técnicos
- Un apropiado análisis económico, básicamente permitiría seleccionar indicadores reales y medibles que a su vez coadyuvarían a tener un mejor seguimiento y a lograr efectivamente los objetivos de desarrollo del proyecto
- Tem grande impacto, mas a qualidade da análise econômica ex-ante não garante que o projeto consiga ser executado sem grandes aumentos de custos e sem gerar os benefícios originalmente previstos.
- En 15 años en el Banco viendo proyectos en 6 países y la Sede NUNCA he visto análisis económico de los proyectos. Inclusive le hemos preguntado a oficiales de rango en el Banco que no entendemos el proceso de programación, que no analiza la rentabilidad económica de los proyectos, para fijar las prioridades. Entonces, para que la hemos promovido como herramienta en los países?
- En los proyectos de los que participe, el principal valor agregado del análisis económico ha sido que nos ha ayudado a todos (Banco y País) a pensar mejor las cosas y a obtener líneas de base e indicadores para medir el impacto del proyecto
- Define con claridad el entorno del programa a diseñar, no solo en cuanto a su vinculación a la estrategia de país y de la capacidad institucional de los eventuales ejecutores, sino que permite monitorear el impacto de las inversiones en cuanto al cumplimiento de las metas y los objetivos.
- El Banco indica que apoya a los países, pero en realidad apoya a los Gobiernos de turno, la cultura del "aprobómetro" a tomado mas vigencia y la calidad de los proyectos a disminuido
- Mejora la definición, identificación y seguimiento de línea base, indicadores y cumplimiento de objetivos, focalizando mejor el diseño y la consecuente ejecución
- Permite identificar adecuadamente los riesgos del proyecto, su viabilidad económica, política e institucional y anticipar posibles problemas en la ejecución.
- El análisis económico es importante y tiene que entrar en suficiente detalle para las inversiones previstas (nivel de factibilidad). Sin embargo, aún con el mejor análisis económico, este análisis es menos importante que un buen análisis institucional para lograr los objetivos de los proyectos
- Depende de la calidad de la información, normalmente esta no está disponible o es de muy mala calidad, así que la evaluación esta basada en supuestos, lo que evidentemente hace que la evaluación económica sea más para cumplir con las políticas, que para evaluar objetivamente los beneficios económicos y sociales de los proyectos.
- De gran importancia, porque el análisis económico hace posible una correcta asignación de los recursos, una identificación de la tecnología a utilizar, una definición concreta de las metas atribuibles a tales recursos y su combinación.
- De acuerdo a la definición entregada, es importante para precisar los resultados del proyecto en términos del efecto más directo sobre los beneficiarios del proyecto y para orientar la factibilidad de ejecución. Sin embargo, debiera acotarse a una situación con proyecto y sin proyecto, porque la posibilidad de opciones es muy restringida en el ámbito de políticas públicas y la economía política del proceso a veces más importante que un análisis económico de calidad.
- Mi experiencia no es en proyecto de inversión en obras, por lo tanto este no ha sido un factor determinante.
- El análisis técnico bien hecho asegura una inversión inteligente, dimensionada adecuadamente, estudiada en cuanto a las alternativas para el uso de recursos y de sus impactos. No hay buen proyecto sin esto.
- El análisis económico permite hacer que el proyecto logre sus objetivos de manera eficiente.

- Es esencial para garantizar un buen uso de los recursos públicos.
- Es importante. Tiene que haber un conocimiento mas que todo del mercado de los servicios que se van a prestar. Diría que es más importante que la factibilidad económica. El Banco no acostumbra analizar el "mercado" de servicios o bienes. A veces mucho se enfatiza en el análisis económico. Pero no se toma en cuenta el mercado.
- El análisis económico cuando hecho durante la preparación del proyecto, ayuda a identificar los productos más relevantes para la sociedad y consecuentemente de más impacto para el proyecto. Sin embargo, mi gustaría enfatizar que el análisis financiera también es de suma importancia para cuantificar los beneficios para el Estado en términos de más ingresos y ahorros.
- Correlación ambigua. Impacto sobre proyectos grandes suele verse afectado por el marco institucional-político prevaleciente y por cambios súbitos e importantes en las condiciones externas.
- Es crucial. Lamentablemente el Banco utiliza el AE sólo como un requisito formal para diseñar y aprobar un proyecto y no cómo una base para la gestión de desempeño, riesgos y resultados de los proyectos.
- En proyectos de capacidad institucional y gestión pública es difícil medir los beneficios (distinto de infraestructura y social) por lo tanto, muchas veces se hace un análisis costo beneficio burocrático y que poco contribuye al logro de los objetivos del proyecto. La construcción de consensos y de liderazgo institucional, y la capacidad de ejecución en el gobierno, son mucho más importantes para el logro de los objetivos del proyecto.
- El impacto está en los efectos esperados de la operación. Si no se conocen los beneficios que se generan vis a vis sus costos, entonces no se puede evaluar la contribución al desarrollo de dicha iniciativa.
- Debería ser muy importante, sin embargo, las definiciones para la aprobación de los Programas está sujeta a un componente político muy fuerte, sumado a que éstos son solicitados por el Gobierno de turno en función a sus prioridades y el Banco debe satisfacer al cliente. Se corre el riesgo de no realizar análisis económicos de calidad con tal de que tal o cual proyecto sean aprobados.
- Ampliamente definido, como lo hicieron al inicio de esta encuesta, ese análisis es esencial dado que permite anticipar los problemas, identificando riesgos y su posible mitigación, y estableciendo expectativas razonables en cuanto a los resultados esperados. Establecer como norma la necesidad de tal análisis y estandarizar la calidad requerida, sino la metodología a seguir (en algunos sectores, un estricto análisis Costo-Beneficio no es siempre ni factible ni necesario para establecer la viabilidad económica del proyecto), es imprescindible para mejorar la calidad de la cartera en cuanto a efectividad, y permitir el traslado de nuestro enfoque desde procesos hacia resultados.
- El impacto es muy alto, pero la mayoría de los proyectos en que he evaluado, no hay un análisis económico riguroso. Depende de los Team Leaders si se hace o no.
- Un análisis económico de calidad debería ayudar a identificar los verdaderos impactos y efectos de la inversión, utilizando en algunas ocasiones algún grado de libertad que permita apartarse de los conceptos tradicionales, sobre todo en áreas remotas donde la inversión tendrá fuerte impacto social no necesariamente evaluable en términos numéricos y monetarios
- garantizar la confiabilidad de la inversión y evitar que los países se endeuden innecesariamente.
- **El análisis económico es un importante justificador para el proyecto, pero en poco contribuye para la ejecución, que opera bajo 4 condicionantes fundamentales: existencia de un project champion; movilización institucional alrededor del proyecto; prioridad política y visibilidad en la media.
- Es solamente una herramienta útil pero en muchas instancias terminan acomodando los datos para justificar una factibilidad. No es una ciencia exacta. El problema no es tanto el análisis económico pues la capacidad y experiencia de los equipos de proyecto puede suplir deficiencias en ese sentido. El problema son las presiones políticas y los incentivos perversos para agilizar aprobación de proyectos que no están maduros o no cuentan con suficientes elementos que permitan verificar su efectividad. Si a eso se suma que los nuevos

procedimientos de aprobación dejan mucho que desear en términos de peer review y quality assurance, es probable que la calidad y operatividad de futuros proyectos no mejore. Hace falta mayor trabajo en conocimiento de los sectores en que se trabaja para identificar proyectos que tengan un valor agregado (si eso es lo que el Banco desea).

- Un análisis económico de calidad debe de tener gran claridad de cuáles son los parámetros que el proyecto pretende modificar (línea de base) y dar realismo a las hipótesis de trabajo del proyecto (análisis institucional, de riesgos y demás). El impacto debería de ser muy alto si, además de haber sido diseñado de forma realista, es supervisado con rigor.
- Apoya a mejorar sustantivamente el manejo de objetivos viables, permite inferir supuestos y riesgos de ejecución; facilita el dialogo con la contraparte sobre la toma de decisiones; sumamente importante para aclarar los tipos de intervención en proyectos que incluyen obras de infraestructura y programas productivos. En los programas sociales, establece relaciones de contraste con el logro de objetivos y benchmarks de eficiencia sectorial (costo/beneficio) de las intervenciones.
- Los proyectos en que he participado no han tenido análisis económico.
- En los últimos años el valor es bajo. El análisis económico ya no se toma en cuenta como un factor de decisión importante.
- Diseños de mínimo costo. Inversiones en obras en los tiempos en que se requieren (muchas veces hemos retrasado obras para futuras etapas debido a falta de demanda. Estos dos implican eficiencia en el gasto público.
2. Proyectos apropiados a las necesidades y a la capacidad de pago de los usuarios, lo que implica una sostenibilidad en el largo plazo. Los proyectos que quieren los gobernantes muchas veces no los quieren o pueden pagar los usuarios.
3. Diseños de tarifas de tal forma que los usuarios pobres tengan acceso a los servicios.
- Si es un proyecto de infraestructura, el análisis económico es relevante para descartar las alternativas no deseables. En los proyectos sociales, tal análisis tiende a ser mas complicado y de alguna manera con una cantidad mayor de supuestos, que al final lo puede hacer inútil, para propósitos prácticos.
- El análisis económico se lo hace únicamente para decidir si el banco lo financia o no. Rara vez el logro de los objetivos del proyecto tiene que ver con que si la TIR fue de 12%, 14% ó 20%
- El análisis económico es importante en la medida que el ejecutor comprenda su implicancia y se consideren no solo impactos cuantificables, sino también intangibles y efectos de derrame, etc. En la práctica, en general solo se consideran impactos económicos muy puntuales cercanos a los efectos del proyecto