

5  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CONVERGENCIA DEL BANCO INTERNACIONAL  
DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO Y NACIONAL  
FINANCIERA EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA  
OBTENCION DE FINANCIAMIENTO: EL CASO  
DE LOS PROYECTOS DE INVERSION.

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
ENRIQUE ALVA GONZALEZ



ASESOR DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.,

1984

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIA

En un momento de reflexión en mi vida diaria y activa, me gustaría expresar con las siguientes líneas un agradecimiento a todas aquellas personas que colaboraron con su esfuerzo para la elaboración del presente trabajo y en especial:

A mis padres: que me brindaron dedicación y los medios necesarios para mi formación profesional.

A mi esposa: por su apoyo y comprensión para la terminación del documento final.

A mi asesor: por su paciencia y dedicación profesional.

A mis amigos: del área internacional que me brindaron su apoyo y a Nacional Financiera.

## CONTENIDO

### PAGINAS

	PROEMIO.	
A	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO.....	1
B	NACIONAL FINANCIERA, SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO.....	7
C	FASES DE LOS PROYECTOS DE INVERSION.....	13
D	METODOLOGIA APLICADA EN UN ESTUDIO DE CASO: DEL PROYECTO DE IRRIGACION RIO FUERTE / RIO SINALOA. PRESTAMO 1706-ME.....	35
	CONCLUSIONES.....	39
	BIBLIOGRAFIA.	

## PROEMIO

El presente trabajo explica el procedimiento por el cual se adquiere el financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para ser canalizado a proyectos de inversión que ejecuta la Administración Pública centralizada y paraestatal, que requieren de recursos adicionales para ejecutar sus proyectos y atender áreas prioritarias a fin de mejorar el desarrollo social y económico de nuestro país y cumplir con los compromisos que adquiere el ejecutivo federal con la sociedad civil.

Se explica por eso la relación entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Nacional Financiera desde la identificación de un proyecto hasta su conclusión.

Para fines de exposición, la tesina se organiza de la siguiente manera:

En el primer apartado se explica lo que es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; sus antecedentes, objetivos, políticas y organización que constituyen a este organismo internacional.

En el apartado B se hace mención a los antecedentes, objetivos, funciones y organización de Nacional Financiera como el agente financiero principal del Gobierno Federal y su colaboración

estrecha con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el logro de proyectos susceptibles de financiamiento.

En el apartado C se explica las fases de los proyectos de inversión financiados por el Banco las cuales son: identificación, preparación, evaluación ex-ante, negociación y contratación, ejecución y supervisión y evaluación expost.

En el apartado D, se presenta la evaluación del Proyecto de Irrigación Río Furte/ Río Sinaloa financiado bajo el Préstamo 1706-ME, en la que se mencionan sus antecedentes y objetivos del Proyecto.

Finalmente se formulan las conclusiones.

## A. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO

### ANTECEDENTES

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento surge debido a la situación financiera internacional provocada por la Segunda Guerra Mundial y de la necesidad de movilizar recursos para financiar la reconstrucción de los medios de producción destruidos por la guerra en los países afectados, así como incrementar la productividad y elevar el nivel de vida, particularmente en los países subdesarrollados.

"A mediados de 1944 se convoca una Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, donde se reunieron los representantes de 44 países, ..."<sup>1</sup> siendo la solución más satisfactoria para este problema la creación de un nuevo tipo de institución internacional de inversiones, facultada para conceder o garantizar préstamos destinados a proyectos productivos de reconstrucción y fomento, mediante la aportación de capital de los países miembros fundadores, donde los riesgos de esas inversiones fueran compartidas por todos los países en proporción que reflejara la situación económica de cada uno.

Es así, como el Banco Internacional de Reconstrucción y

---

<sup>1</sup> Nacional Financiera, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1983, p. 1

Fomento es conocido también como "Banco Mundial".<sup>2</sup> Es constituido junto con el Fondo Monetario Internacional en "... la conferencia de Bretton Woods, celebrada en julio de 1944. El convenio Constitutivo entró en vigor el 27 de diciembre de 1945, contando con 38 miembros y sus operaciones iniciaron el 25 de junio de 1946 ..."<sup>3</sup> en la ciudad de Washington Distrito de Columbia.

En los primeros años sus recursos son destinados a países europeos fundamentalmente, sin embargo, "... demostró carecer de la capacidad financiera suficiente para hacer frente a las necesidades de reconstrucción europea, ..." <sup>4</sup> la cual quedo cubierta con el Plan Marshall o Plan de Reconstrucción Europea financiado por los Estados Unidos y es así, que el Banco reorienta sus objetivos hacia el financiamiento de proyectos de desarrollo que contribuyen al crecimiento económico de sus países miembros menos desarrollados.

A partir de entonces, el mundo subdesarrollado absorbe gran parte de los préstamos otorgados por este organismo internacional,

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que la expresión "Banco Mundial" (B.M.) se refiere en algunos casos al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y a su afiliada, la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El BIRF tiene otras dos afiliadas la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). El BIRF, AIF, CFI y OMGI se les conoce como el Grupo del Banco Mundial. Vid. Banco Mundial, Informe Anual 1992, p. 7.

<sup>3</sup> Ediciones Planeta, Diccionario Enciclopédico, Tomo 1, p. 428, 1980.

<sup>4</sup> Ibid., p. 429.

los cuales fueron destinados a energía eléctrica, carreteras, ferrocarriles, puertos, gasoductos, telecomunicaciones, agricultura, industria, abastecimiento de agua, educación, planificación de la familia, desarrollo urbano, turismo y de protección del medio ambiente, que constituyen los cimientos del crecimiento económico.

#### **OBJETIVOS**

De acuerdo a su Convenio Constitutivo por el cual se rigen sus operaciones, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tiene como objetivo otorgar préstamos para fines productivos, para estimular el desarrollo de los territorios de los países miembros de manera que se aborden proyectos prioritarios, a fin de aumentar la productividad, elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo, fomentar el desarrollo de los medios y recursos de producción en sus territorios menos desarrollados, tomando en cuenta su capacidad de reembolso y la garantía del gobierno respectivo.

#### **POLITICAS**

El Banco solo puede operar "... a través de sus tesorerías, bancos centrales, fondos de estabilización u otras agencias fiscales similares".<sup>5</sup> También debe utilizar "... los recursos y servicios

---

<sup>5</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, 1989, p. 6

... exclusivamente en beneficio de los miembros".<sup>6</sup> Para garantizar o conceder un préstamo, el Banco debe estar "... convencido que ... el prestatario no podría obtener el préstamo ..." <sup>7</sup> de otras fuentes.

El prestatario puede ser indistintamente un gobierno miembro, una subdivisión política de éste, o una empresa comercial, industrial o agrícola, ubicada en su territorio.<sup>8</sup> El préstamo deberá estar garantizado por el gobierno miembro en cuyo territorio esté situado el proyecto.<sup>9</sup>

El Banco otorga préstamos a largo plazo a países con una capacidad crediticia satisfactoria y a tasas preferenciales, además "... no podrá imponer condiciones que obliguen a utilizar el importe de un préstamo en el territorio ..." <sup>10</sup> de ningún país miembro.

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid., p. 7.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que el Prestatario en el caso de México son los Agentes Financieros del Gobierno Federal y el Organismo Ejecutor la Administración Pública centralizada y paraestatal responsables de llevar a cabo la ejecución de un Proyecto. Sin embargo en los documentos del BIRF se refiere al Organismo Ejecutor como el Prestatario.

<sup>9</sup> Cabe aclarar que el Garante es el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>10</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, 1989, p. 8.

En sus decisiones el Banco ha de tomar en cuenta solamente factores de orden económico "... sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro",<sup>11</sup> por lo que no debe dejarse influir por las características políticas del país miembro en cuestión.

Todos los recursos y servicios financiados por el préstamo se deben utilizar exclusivamente en beneficio de sus países miembros con especial atención a proyectos de fomento y de reconstrucción.

El Banco goza de "... plena personalidad jurídica con ... capacidad de celebrar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles, disponer de ello, ..." <sup>12</sup> demandar y ser demandado en juicios.

"Los archivos del Banco serán inviolables",<sup>13</sup> sus bienes y activos no están sujetos a embargo sin previa sentencia firme.

"El Banco, sus activos, sus bienes, sus ingresos, sus operaciones y transacciones, ..." <sup>14</sup> están exentos de toda clase de impuestos y derechos aduaneros.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 15.

<sup>12</sup> Ibid., p. 25.

<sup>13</sup> Ibid., p. 26.

<sup>14</sup> Ibid., p. 27.

Cada vez que se reduzca o se deprecie el valor cambiario de la moneda de un miembro, éste "... deberá pagar al Banco, dentro de un plazo razonable, un monto adicional de su propia moneda que fuere suficiente para mantener el valor ..." <sup>15</sup> de la moneda a la fecha de la suscripción. En caso de que el valor de la moneda aumente, el Banco devolverá a ese miembro el excedente que resulte de la diferencia cambiaria.

#### **ORGANIZACION**

Todos los poderes del Banco están investidos en la junta de gobernadores integrada por un gobernador y un suplente nombrado por cada país miembro. "La junta de gobernadores podrá delegar en los Directores Ejecutivos el ejercicio de cualquiera algunos de sus poderes, ..." <sup>16</sup> quienes serán responsables de la conducción de las operaciones del Banco.

Los miembros fundadores del Banco son aquellos miembros del Fondo Monetario Internacional que se adhirieron al Banco antes de "... 31 de diciembre de 1945, después de ésta fecha el Convenio quedo abierto para ..." <sup>17</sup> los demás miembros de dicho fondo que quieran ser miembros del Banco, serán en las fechas y bajo las circunstancias que el propio Banco determine. Actualmente el Banco

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 5.

<sup>16</sup> Ibid., p. 15.

<sup>17</sup> Ibid., p. 31.

es propiedad de los gobiernos de "160"<sup>18</sup> países.

Cada país miembro deberá suscribir acciones del capital del Banco, las acciones de los países miembros fundadores fue de un monto total de "9'100,000,000.00"<sup>19</sup> dólares. "La cantidad mínima de acciones que deberán suscribir los demás países que ingresen como miembros ..."<sup>20</sup> será determinada por el Banco.

#### B. NACIONAL FINANCIERA, SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO

##### ANTECEDENTES

Nacional Financiera surge con el propósito de fortalecer el incipiente sistema financiero mexicano, con "... la Ley del 24 de abril de 1934"<sup>21</sup> se crea a Nacional Financiera, S. A. con el carácter de Institución Nacional de Crédito. La cual "... inició sus actividades el 2 de julio de 1934, ..."<sup>22</sup> dentro de sus funciones se destaca para este trabajo la actuación como Agente Financiero del Gobierno Federal en lo relativo a negociación, contratación y manejo de créditos del exterior cuyo objetivo es fomentar el desarrollo económico.

---

<sup>18</sup> Banco Mundial, Informe Anual 1993, p. 17.

<sup>19</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, 1989, Anexo A, p. 33.

<sup>20</sup> Ibid., p. 3.

<sup>21</sup> Nacional Financiera, Nacional Financiera Legislación Constitutiva y Leyes Orgánicas 1934-1986, 1987, p. 8.

<sup>22</sup> Ibid., p. 10.

"Con la Reforma a su Ley Orgánica del 30 de diciembre de 1947, se fortaleció la posición de Nacional Financiera, ..." <sup>23</sup> la cual se encarga de todo lo relativo con la obtención y manejo de recursos financieros de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

"El 10. de septiembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que establece la nacionalización de la banca privada ... y el 12 de julio de 1985" <sup>24</sup> se publican los decretos en el que se establece que las instituciones nacionales de crédito, de sociedades anónimas pasan a ser sociedades nacionales de crédito, como instituciones de banca de desarrollo.

#### **OBJETIVOS**

El propósito fundamental de esta Institución financiera es coadyuvar a elevar la productividad y eficiencia del sistema bancario, para alcanzar un nivel de competencia internacional y evitar que queden marginadas del financiamiento áreas importantes para el desarrollo con el apoyo a proyectos de mayor riesgo. Desde su creación en 1934 ha apoyado numerosos proyectos de gran envergadura para el desarrollo económico del país para que los recursos procedentes de financiamientos constituidos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos de inversión que apoyen a los planes de desarrollo económico y social.

---

<sup>23</sup> Ibid., p. 11.

<sup>24</sup> Ibid., p. 12,13.

**FUNCIONES**

Nacional Financiera desde que inició sus actividades en los años treinta ha actuado como Agente Financiero del Gobierno Federal, función que le fue confirmada en la reforma de su Ley Orgánica el 30 de diciembre de 1947 y que le confiere facultades para obtener y manejar créditos del exterior, a fin de contribuir al financiamiento de inversiones productivas.

Así, esta institución se encarga de lo relativo a la negociación, contratación y administración de créditos con instituciones extranjeras, privadas, gubernamentales e intergubernamentales, cuando como requisito de dichos créditos se exija la garantía del Gobierno Federal.

Por varias décadas Nacional Financiera ha sido principal Agente Financiero del Gobierno Federal, ha participado activamente en la contratación de préstamos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento desde 1949, hasta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y al Banco Nacional de Comercio Exterior, a actuar a partir de 1976 y 1983 respectivamente, como agentes financieros del Gobierno Federal en el exterior.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> International Bank for Reconstruction and Development, Detail Statement of Loans, December 31, 1992, p. 1,20,35. Cabe mencionar que con base a la información en el documento, se obtuvieron las fechas señaladas.

Nacional Financiera como Banco de Fomento y Agente Financiero tiene entre sus funciones apoyar a los requerimientos financieros del sector público y obtener recursos para el cumplimiento de sus propios programas. Por tal motivo, ha participado en la captación de recursos externos para atender los diferentes sectores de la sociedad.

Para 1993 Nacional Financiera ha contratado los siguientes préstamos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, lo que representa el 62.84% de lo financiado al país.<sup>26</sup>

SECTOR	NO. DE PRESTAMOS	MONTO EN MILLONES DE DOLARES
Agropecuario	39	5,371.4
Industrial	26	3,870.3
Servicios	36	3,821.6
Total	101	13,328.3

En el sector agropecuario ha financiado programas de apoyo a la agricultura, ganadería, pesca, desarrollo rural, forestal, irrigación y drenaje; en el Sector Industrial, apoyando a la micro, pequeña y mediana industria, fertilizantes, siderurgia, minería,

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 57. Cabe mencionar que con base en la información detallada en el documento, se obtuvo la información señalada.

bienes de capital, desarrollo tecnológico, fomento a la exportación y mejoramiento del medio ambiente; y en el Sector Servicios en la electricidad, carreteras, ferrocarriles, turismo, educación, salud y capacitación de mano de obra.

Nacional Financiera tiene estrecha relación con la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual como área normativa, participa conjuntamente desde la identificación de un proyecto hasta la fase de terminación del mismo. Compete a esta Dirección "... designar en coordinación con la Dirección General de Deuda Pública y en su caso con la Dirección General de Banca de Desarrollo los agentes financieros para la contratación y el ejercicio de créditos con el Banco Internacional de Reconstrucción Y Fomento ...",<sup>27</sup> proponer las normas y criterios de negociación para la contratación de préstamos con base en las políticas sobre financiamiento externo, evaluar y programar los proyectos factibles de financiamiento, concentrar y seleccionar la información procedente del Banco, ejercer las facultades de la Dirección General de Crédito Público en materia de coordinación y negociación de las operaciones financieras con el Banco, ejercer los derechos del Gobierno Federal derivados de la participación accionaria con el Banco.

Durante el mes de agosto de cada año Nacional Financiera participa en el Comité Técnico de Inversión Pública junto con la

---

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Federación, 1993, p. 9.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la revisión de los recursos que debe destinar las dependencias y entidades de la Administración Pública anualmente, para satisfacer los compromisos derivados de la contratación de financiamiento externo en la ejecución de los proyectos a fin de que se incluyan en el presupuesto de egresos de la federación.

#### **ORGANIZACION**

Para la operación de proyectos con financiamiento externo de los Organismos Financieros Multilaterales y en este caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Nacional Financiera cuenta con tres gerencias las cuales son:

La Gerencia de Financiamientos Multilaterales la cual se encarga de apoyar a la identificación de proyectos susceptibles de financiamiento externo y participa conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde las misiones de identificación hasta la terminación de proyectos, así como principalmente en la fase de negociación y contratación en la cual se asigna a esta Gerencia la responsabilidad de representar a Nacional Financiera como el Agente Financiero del Gobierno Federal.

La Gerencia de Operación de Financiamientos Especiales se encarga de revisar y llevar a cabo el control y la documentación que se presenta al Banco para el retiro de fondos, tanto de proyectos de inversión, como programas de crédito. Asimismo, apoya

a las dependencias y entidades en lo que se refiere al cumplimiento de la normatividad establecida por el propio Banco en materia de adquisición de bienes, contratación de obra civil, y servicios de consultoría, efectuando los trámites correspondientes y cuando se requiera, el pago directo a proveedores y contratistas.

La Gerencia de Operación de Financiamientos Multilaterales se encarga de tramitar los desembolsos y reembolsos, así como la apertura y operación de las cuentas especiales de los proyectos financiados por el Banco.<sup>28</sup> Así mismo, se encarga del cumplimiento de los pagos correspondientes al servicio de la deuda contratada por cuenta del Gobierno Federal y de los registros contables de la elaboración de las estadísticas correspondientes a la operación de los préstamos.

### **C. FASES DE LOS PROYECTOS DE INVERSION**

Los proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tienen un ciclo de vida que comprende las siguientes fases: identificación, preparación, evaluación ex-ante, negociación y contratación,

---

<sup>28</sup> Se entiende por cuenta especial a la cuenta en dólares que mantiene Nacional Financiera en Banco de México con objeto de depositar alrededor del 10% del monto de los préstamos contratados con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y las entidades y dependencias realicen los retiros a través del Agente Financiero del Gobierno Federal. Dicha cuenta tiene la función de fondo revolvente.

ejecución y supervisión y evaluación ex-post. A continuación se explica en que consiste cada una de ellas.<sup>29</sup>

#### IDENTIFICACION

Esta primera fase del ciclo se refiere a la identificación de proyectos susceptibles de financiamiento externo, que tienen una elevada prioridad económica. En esta fase el Banco cuenta con un documento denominado Resumen de Identificación de Proyectos ('Summary Identification Projects') en donde se describen brevemente los objetivos y contenidos generales de proyectos a ser financiados.

El gobierno federal define la prioridad de los proyectos de acuerdo con los objetivos y metas contenidas en sus planes y programas. Es decir, en una primera instancia las dependencias y entidades definen las prioridades de sus proyectos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en última instancia prioriza los proyectos de inversión que son necesarios para el desarrollo económico y social nuestro país.

---

<sup>29</sup> "...se entenderá por proyecto de inversión el conjunto de obras e inversiones que incorporen recursos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, necesarios para alcanzar los objetivos y metas en un programa o subprograma de inversión, tendientes a la creación, ampliación o conservación de una o más unidades productivas." Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se establecen las normas que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la realización de Proyectos de inversión, Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de junio de 1993, p. 5.

En esta fase se recopila información acerca de los recursos materiales y humanos con que se cuenta para evaluar las posibilidades de éxito de los proyectos. La experiencia de Nacional Financiera en la contratación de financiamientos externos ha demostrado que es más conveniente que el país interesado se encargue de realizar estos estudios y no el Banco. Dichos proyectos son sometidos a un estudio de pre-factibilidad, a efecto de encontrar soluciones técnicas e institucionales a costos adecuados a los beneficios esperados.<sup>30</sup> Una vez identificados se incorporan a un programa de préstamos que constituye la cartera de proyectos a largo plazo a ser factibles de financiamiento externo.

El Banco realiza dos misiones de programación al año donde se discuten los posibles proyectos susceptibles de financiamiento externo que puedan ser incorporados en los siguientes años.

Nacional Financiera propone, con base en el desarrollo de los proyectos, iniciativas de inversión tales como nuevas etapas a los préstamos concedidos y programas complementarios a los que se encuentren en operación.

A partir de entonces se inicia una Misión de Identificación de

---

<sup>30</sup> Cabe aclarar que el estudio de prefactibilidad esta enfocado a llevar la investigación en aquellos aspectos que son tratados muy superficialmente en análisis de la idea, como los antecedentes del Proyecto, los aspectos institucionales, técnicos, financieros y organizacionales, así como la evaluación del proyecto. Guillermo Hernández Charraga, Ciclo de vida de los proyectos de inversión, 1992, p. 29.

un proyecto específico.

Nacional Financiera, a través de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, formaliza entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades, y el Banco, la Ayuda Memoria<sup>31</sup> correspondiente, y los compromisos derivados de ella.

Así mismo, "mantiene informada a la Unidad de Evaluación de Proyectos de Inversión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el diseño del proyecto, sus características, objetivos componentes y costos, ..." <sup>32</sup> con el objeto de que se le asigne la prioridad para su financiamiento.

Coordina y da seguimiento con las dependencias y entidades correspondientes, a fin de cumplir oportunamente con los compromisos establecidos en la Ayuda Memoria.

Además, dicha Gerencia asesora a las dependencias y entidades en la información que solicita el Banco, tomando en cuenta la experiencia en la negociación de préstamos contratados, así como las políticas y procedimientos del Banco.

---

<sup>31</sup> Cabe mencionar que la Ayuda Memoria es un documento de apoyo técnico mediante el cual se especifican los avances y compromisos establecidos entre el Banco y el Gobierno Federal.

<sup>32</sup> Nacional Financiera, Procedimiento de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993, p. 3

**PREPARACION**

La preparación del proyecto comienza una vez que es incorporado al programa de préstamos. Así se inicia un período de colaboración entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades y Nacional Financiera. En este caso, el Agente Financiero colabora con estos organismos sin ser designado todavía por la Secretaría de Hacienda, pero que sin embargo en la mayoría de los casos se entiende que se le es asignado.

Resulta difícil establecer el tiempo que toma la fase de preparación, en virtud de que depende de la naturaleza del proyecto, la experiencia y capacidad de las dependencias y entidades, las fuentes y disponibilidad de financiamiento para la preparación del mismo y las relaciones entre el Banco y el gobierno.

Durante esta fase se describen los objetivos del proyecto y la disponibilidad de recursos financieros para llevar a cabo esta etapa y las siguientes, se identifican los componentes que se apoyan y se establece el calendario para su posterior tramitación.

La responsabilidad de la preparación es de las dependencias y entidades. La preparación debe abarcar toda gama de condiciones técnicas, institucionales, económicas y financieras necesarios para alcanzar los objetivos del proyecto, por lo que se requiere llevar

a cabo estudios de factibilidad.<sup>33</sup> Dichos estudios deben preparar "... diseños preliminares de las opciones técnicas e institucionales ..., se comparen los costos y beneficios ..., y se investiguen en más detalle las opciones más prometedoras ..."<sup>34</sup> con el fin de obtener la mejor solución técnica, la organización apropiada y prever los obstáculos que impidan el desarrollo de los objetivos perseguidos.

En esta fase, el Banco ofrece asistencia técnica y financiera para la preparación de estos proyectos. Por lo que el Banco puede otorgar préstamos especiales para asistencia técnica o estudio técnico, hacer anticipos o reembolsos a las dependencias y entidades en relación con el préstamo por trabajos preparatorios hechos con anterioridad, o autorizar fondos para ese fin en un préstamo para otro proyecto en el mismo sector. En el caso de México no es muy común utilizar estos apoyos.

Al finalizar esta fase las dependencias y entidades entregan al Banco un documento de trabajo que contiene un avance más preciso sobre la definición y los costos de cada componente que son incluidos en el proyecto.

---

<sup>33</sup> Cabe aclarar que el estudio de factibilidad es la etapa de análisis del estudio de prefactibilidad abordando los mismos aspectos pero con mayor profundidad. (Ver pie página no. 30). Guillermo Hernández Charraga, Ciclo de vida de los proyectos de inversión, 1992, p. 31,32.

<sup>34</sup> Warren C. Baum, Ciclo de los proyectos, 1988, p. 11.

Durante esta fase la Gerencia de Financiamientos Multilaterales solicita la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "... con respecto al proyecto ... para que cuente con la gestión y asignación presupuestal correspondiente, ... su designación de Agente Financiero del Gobierno Federal a efecto de contratar ..." <sup>35</sup> un préstamo con el Banco para financiar parcialmente un programa prioritario para el Gobierno.

Dicha gerencia participa en las misiones de preparación realizada por el Banco con las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De éstas derivan ayudas de memorias que se revisan y negocian, y "... en algunos casos una etapa prenegociación, en la cual se realizan consultas e intercambio de opiniones previas entre ..." <sup>36</sup> las dependencias y entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco con respecto al proyecto.

#### **EVALUACION EX-ANTE**

En esta fase se contempla una revisión integral de todos los aspectos del proyecto y es responsabilidad exclusiva del Banco. La evaluación considera los principales aspectos del proyecto los cuales son:

---

<sup>35</sup> Nacional Financiera, Procedimiento de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993, p. 5.

<sup>36</sup> Ibid., p. 6.

- a) Técnicos. - "La misión de evaluación examina las opciones técnicas consideradas, las soluciones propuestas y los resultados esperados".<sup>37</sup> Es muy importante el examen de las estimaciones de costos y de los datos técnicos a fin de determinar si son exactos, dentro de un margen de error aceptable. Se examinan también los procedimientos propuestos en relación con las adquisiciones. Asimismo, se estiman los costos de funcionamiento de instalaciones y servicios del proyecto y la disponibilidad de materias primas, y se analiza el posible impacto del proyecto en el medio humano y físico.
- b) Institucionales. - Se analiza la capacidad de las dependencias y entidades para llevar a cabo el proyecto, " la experiencia indica que prestar insuficiente atención a los aspectos institucionales de un proyecto conduce a problemas".<sup>38</sup> Por lo que se lleva a cabo una evaluación de su organización, de su administración, de su personal, de sus políticas gubernamentales, con el fin de definir los aspectos que deban fortalecerse. Si la entidad está organizada adecuadamente y su administración es apropiada para la tarea que debe cumplir, la evaluación institucional la considera capaz de llevar a cabo diversos proyectos relacionados con el sector.
- c) Económicos. - "Mediante el análisis de costos-beneficios de los

---

<sup>37</sup> Warren C. Baum, Ciclo de los proyectos, 1988, p. 12.

<sup>38</sup> Ibid., p. 13.

distintos diseños posibles de un proyecto se puede seleccionar aquel que mejor contribuya a los objetivos de desarrollo del país.<sup>39</sup> El proyecto se estudia en su marco sectorial, se somete a examen en el programa de inversiones para el sector, considerando los puntos fuertes y débiles de las instituciones sectoriales públicas y las políticas clave del gobierno. Así mismo, se lleva a cabo un análisis detallado de sus costos y beneficios para el país, cuyo resultado se suele expresar con una rendimiento económico. Ciertos elementos de los costos y beneficios de un proyecto pueden resistirse a la cuantificación como proyectos para abatir la contaminación, los niveles de desnutrición o el rezago educativo, pero ya sea cuantitativo, el análisis económico siempre aspira a valorar la contribución del proyecto a los objetivos de desarrollo del país.

- d) Financieros.— La evaluación financiera tiene la finalidad de "... asegurar que haya suficientes fondos para cubrir los costos de la ejecución del proyecto ..." <sup>40</sup> en el tiempo previsto.

También se incluye un análisis de su viabilidad financiera con el fin de que las dependencias y entidades puedan hacer frente al servicio de la deuda contraída, cuando este no esta apoyado con

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 14.

<sup>40</sup> Ibid., p. 15.

recursos fiscales. Asimismo, se ocupa del aspecto de la recuperación de los costos de inversión y operación de los beneficiarios del proyecto.

En esta fase el Banco envía dos misiones a nuestro país, una de pre-evaluación donde se analizan los costos y el detalle de cada componente del Proyecto, elabora un Documento de Evaluación del Proyecto ('Staff Appraisal Report'). Posteriormente se envía una misión de evaluación donde se culminan todos los detalles del proyecto pendientes de la misión anterior, los cuales se incluyen en dicho documento de evaluación y se envía al departamento legal, de desembolsos, de adquisiciones y otros, para su revisión y comentarios.

Una vez que se cuenta con todas las observaciones de los departamentos del Banco, son incorporados al documento de evaluación y es entregado al Vicepresidente del Banco para su aprobación. Una vez aprobado se elaboran los documentos legales Contrato de Préstamo y de Garantía, y de Proyecto en el caso de que el organismo ejecutor sea una entidad de la Administración Pública y posteriormente se hace una invitación al gobierno mexicano a negociar.

La Gerencia de Financiamientos Multilaterales "... da seguimiento al procedimiento Programación-Presupuestación para que el proyecto cuente con los recursos suficientes de contrapartida o

fiscales para su ejecución, ..."41 en virtud de que los préstamos del Banco se justifican contra gasto realizado.

Consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre la definición de la forma en la que las dependencias y entidades deben asumir "... el pago del capital, intereses, comisiones de compromiso y comisiones de intermediación ...",42 para proceder a la elaboración del convenio de derivación de fondos.

"Participa en las misiones de evaluación, a fin de determinar el entorno económico, características, componentes, beneficios, riesgos, categorías de inversión, porcentajes de financiamiento, costos, procedimientos de licitación, consultoría, desembolso y compromisos de política del proyecto".43 Así mismo, participa en las visitas de campo junto con los técnicos del Banco en la zona del proyecto, con el objeto de recopilar información que permita definir los parámetros esenciales para su negociación.

En este sentido "revisa la ayuda de memoria y el documento preliminar de evaluación respectivos, para dar a conocer los

---

41 Nacional Financiera, Procedimiento de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993, p. 7.

42 Ibid., p. 7.

43 Ibid.

compromisos pendientes ..."44 a las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Participa con la Unidad de Evaluación de Proyectos de Inversión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el diseño del proyecto, tanto en sus características y objetivos como en los componentes y costos"45 a fin de obtener la autorización correspondiente de financiamiento externo.

Solicita al Banco el Informe de Evaluación "... 'Staff Appraisal Report' ... para revisarlo y darlo a conocer oficialmente ..."46 ante las dependencias y entidades, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de preparar la estrategia de negociación.

Apoya a las dependencias y entidades "... en la definición de los esquemas para contratación de obra y adquisición de equipos, servicios de consultoría ..."47 que deberán llevar a cabo durante la ejecución del Proyecto.

#### NEGOCIACION y CONTRATACION

En esta fase la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza

---

44 Ibid.

45 Ibid., p. 8.

46 Ibid.

47 Ibid.

a Nacional Financiera como el Agente Financiero del Gobierno Federal para la negociación y contratación de un préstamo con el Banco y se lleven a cabo los objetivos para lo cual se diseñó el proyecto.

Las negociaciones se hacen en la ciudad de Washington en la sede de este organismo internacional y donde el Banco, Nacional Financiera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias y entidades "... tratan de llegar a un acuerdo sobre las medidas necesarias para asegurar el éxito del proyecto."<sup>48</sup> Por lo que se analizan los términos y condiciones financieras del proyecto y esto queda plasmado en los documentos legales en forma de obligaciones contractuales.

Es aquí donde la participación de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales de Nacional Financiera tiene mayor importancia, ya que como gestor del préstamo coordina las actividades de la negociación. A lo largo de más de cuatro décadas como principal agente financiero del gobierno federal, esta institución ha acumulado una vasta experiencia que ha servido para lograr las mejores condiciones en los financiamientos.

Dicha Gerencia solicita al Banco para su revisión los borradores de los documentos legales ( Contrato de Préstamo, de

---

<sup>48</sup> Warren C. Baum, Ciclo de los proyectos, 1988, p. 18.

Garantía y en su caso de proyecto si el organismo executor es una entidad de la Administración Pública y Cartas Colaterales ), sujetos a negociación.

Realiza reuniones con las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "... para revisar los documentos legales y definir los términos, estrategias de negociación y los miembros de la delegación mexicana que participa en la misma",<sup>49</sup> a fin de contar con la estrategia adecuada para iniciar negociaciones.

Derivado de lo anterior, preside la negociación en la sede de este organismo internacional de los documentos legales, con el Banco y la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias y entidades involucradas.

Una vez llevadas las negociaciones "... revisa y suscribe las Minutas de Negociación ... para la presentación del préstamo al Directorio Ejecutivo ..."<sup>50</sup> del Banco y se obtenga la autorización correspondiente para su posterior contratación.

"Da seguimiento a la designación de Agente Financiero y gestión de financiamiento externo ... revisa los documentos legales

---

<sup>49</sup> Nacional Financiera, Procedimiento de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993, p. 9.

<sup>50</sup> Ibid.

correspondientes, Minutas de Negociación y otros documentos que sean necesarios para la suscripción del préstamo".<sup>51</sup> Por lo que realiza reuniones previas a la firma de los contratos con las dependencias y entidades y representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cumplir con aquellos documentos de trabajo que se hayan acordado durante la negociación, y que tenga que representarse antes de la firma de los contratos.

Derivado de lo anterior "formaliza los requisitos previos a la firma de los contratos, tales como:

- Designación de Agente Financiero.
- Gestión de financiamiento externo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Autorización del Consejo Directivo de Nacional Financiera para la contratación de un préstamo correspondiente. ...

Prepara la carpeta de firma, que incluye:

- Descripción del proyecto ...
- Términos y condiciones financieras del préstamo ...
- Comunicado de Prensa ...
- Nota para el mercado de valores ...
- Discurso correspondiente a la firma de los contratos ...

---

<sup>51</sup> Ibid., p. 10,11.

- Principales compromisos contractuales".<sup>52</sup>

Posteriormente a las negociaciones el Banco incorpora en su informe de evaluación ('Staff Appraisal Report') los acuerdos alcanzados durante las negociaciones siendo este el documento definitivo. Dicho documento lo envía al Directorio del Banco, junto con los Contratos de Préstamo, de Garantía y de Proyecto para su aprobación. Una vez autorizados son enviados a Nacional Financiera los documentos legales debidamente suscritos por el Banco para su formalización con el gobierno de México.

Posteriormente se suscribe el Contrato de Préstamo entre el Banco y Nacional Financiera, el de Garantía entre el Banco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su caso el de Proyecto entre el Banco y la Entidad de la Administración Pública y en su caso la Carta Colateral entre el Banco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **EJECUCION Y SUPERVISION**

Para que se lleve a cabo la ejecución del proyecto es necesario cumplir con ciertas condiciones para obtener el reembolso correspondiente, por lo que la Gerencia de Financiamientos Multilaterales analiza y da cumplimiento a todas las obligaciones estipuladas en el contrato de préstamo, referente a los requisitos generales y especiales para la efectividad de esta operación y

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 11,12.

hacer uso de los recursos del Banco, para lo cual:

- a) Solicita las opiniones legales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias y entidades
- b) Gestiona ante la Gerencia Jurídica de Nacional Financiera la opinión legal de esa Institución.
- c) Elabora conjuntamente con la Subdirección Consultiva y de Servicios Legales de Nacional Financiera el Contrato de Derivación de Fondos.
- d) Solicita a las dependencias y entidades los compromisos establecidos en el Contrato de Préstamo adicionales a los anteriormente señalados, para concluir y formalizar con el Banco la declaración de la efectividad del préstamo.

Dicha gerencia recibe la confirmación de efectividad del Préstamo e informa a la Gerencia de Operación Financiamientos Multilaterales para el uso de los recursos externos y da a conocer formalmente la declaración de efectividad del préstamo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las dependencias y entidades de la Administración Pública .

"Coordina e imparte los seminarios a las dependencias y entidades, para dar a conocer:

- Características y componentes del proyecto.
- Términos y condiciones financieras del préstamo.

- Principales compromisos contractuales.
- Procedimientos a seguir para la autorización de contratos de adquisición de bienes, construcción de obra y servicios de consultoría.
- Asesora a los organismos ejecutores para la presentación de gastos retroactivos.
- Procedimiento para la presentación de solicitudes de desembolso.
- Diseño de controles para el ejercicio del préstamo".<sup>53</sup>

Es así, que en esta fase la utilización de los recursos externos para la ejecución del Proyecto, inicia una vez que se cumplen los compromisos de efectividad contenidos en el Contrato de Préstamo, siendo entre otros, el Contrato de Derivación de Fondos las Opiniones Legales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Nacional Financiera.

El desarrollo del proyecto es responsabilidad de las dependencias y entidades las cuales se apegan a las obligaciones por la cual se suscribe el contrato, por tanto, el Banco lleva a cabo misiones de supervisión (dos veces al año) por proyecto durante la etapa de ejecución. Sin embargo, Nacional Financiera en su calidad de agente financiero, no sólo lleva a cabo la operación del préstamo, sino que supervisa el cumplimiento de los compromisos contractuales a través de la Gerencia de

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 14, 15.

Financiamientos Multilaterales conjuntamente con el Banco.

Durante la ejecución del proyecto intervienen dos gerencias: la de Operación de Financiamientos Especiales y de Operación de Financiamientos Multilaterales.

En el caso de la Gerencia de Operación de Financiamientos Especiales, se encarga de apoyar y verificar los procedimientos de las dependencias y entidades para la adquisición de bienes y construcción de obras, así como también para la contratación de consultores con base a las políticas del Banco.

Por lo que concierne a la Gerencia de Operación de Financiamientos Multilaterales, se encarga de llevar a cabo el control y la administración del desembolso de las dependencias y entidades de los recursos externos, así como vigilar el cumplimiento de las auditorías externas y el servicio de la deuda.

Respecto a la supervisión, el principal propósito del Banco es "... asegurar que el producto de un préstamo se destine únicamente a los fines para los cuales fue concebido",<sup>54</sup> y en particular, colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades y Nacional Financiera para identificar y abordar los problemas que surjan durante la ejecución. Así la supervisión es ante todo un ejercicio de

---

<sup>54</sup> Warren C. Baum, Ciclo de los proyectos, 1988, p. 21.

resolución colectiva de problemas y como tal, es una de las maneras más eficaces de que disponen los organismos para proveer asistencia técnica a sus países miembros.

Con los años ha surgido otro objetivo central de la supervisión: recolectar la experiencia acumulada para enriquecer el diseño y preparación de futuros proyectos y, en su caso, disponer de elementos para modificar las políticas y procedimientos aplicables.

La Gerencia de Financiamientos Multilaterales negocia con el Banco, a petición de las dependencias y entidades "... y cuando el caso lo amerite, modificaciones a las cláusulas contractuales",<sup>55</sup> que por lo general, se solicitan prórrogas al cumplimiento de obligaciones contractuales y transferencia de recursos entre las categorías del préstamo.

Coordina y participa en las misiones de supervisión realizadas por el Banco, con las dependencias y entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de éstas se derivan ayudas de memoria que se revisan y se negocian con los técnicos del Banco.

Formaliza con las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "... la ayuda de memoria

---

<sup>55</sup> Nacional Financiera, Procedimiento de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993, p. 16.

correspondiente y los compromisos derivados de ella y se genera una matriz de compromisos a fin de dar un adecuado seguimiento a dichos compromisos".<sup>56</sup> Por lo que mantiene una estrecha coordinación y seguimiento con las dependencias y entidades correspondientes y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de cumplir oportunamente con los compromisos establecidos en la ayuda memoria.

Promueve reuniones de trabajo para establecer los programas de actividades de las misiones de supervisión, informa sobre el cumplimiento de compromisos establecidos en la ayuda memoria, da a conocer la situación actual del proyecto y del préstamo, y promueve propuestas de acción que coadyuvan a una mejor ejecución del proyecto.

#### **EVALUACION EX-POST**

Una vez que ha sido finalizada la etapa de ejecución y desembolsados completamente los recursos del préstamo se procede a la verificación ex-post del proyecto.

Si bien los proyectos están sometidos a un proceso de vigilancia continua, la necesidad de llevar a cabo un análisis sobre la evaluación de la ejecución del proyecto y sus resultados, es algo que se ha hecho manifiesto que da lugar a un documento sobre la terminación del proyecto ('Project Completion Report') y constituye un elemento importante para la consideración de futuras

---

<sup>56</sup> Ibid., p. 17.

operaciones en los distintos sectores que requieren un segundo financiamiento por parte del Banco y del Gobierno Federal.

En esta fase se realiza una evaluación del proyecto en alcance al cumplimiento de los objetivos por el cual fue diseñado. "Sin embargo, ... no se puede hacer un juicio definitivo sobre el éxito o fracaso de ciertos proyectos cuya vida económica, ... se prolonga mucho más allá de la terminación del período de desembolso".<sup>57</sup> Por lo que se tendría que llevar a cabo una posterior evaluación para satisfacer esta necesidad, por lo menos cinco años después.

En esta fase se preparara un Informe de Terminación del Proyecto ('Project Completion Report') constituido en tres partes, la primera corresponde al Banco, la segunda a las dependencias y entidades y la tercera son anexos estadísticos.

La Gerencia de Financiamientos Multilaterales notifica a las dependencias y entidades sobre la misión de evaluación ex-post del proyecto por parte del Banco y da a conocer el procedimiento para la elaboración del documento de terminación de proyecto y solicita la información requerida. Asimismo, coordina y participa en la misión conjuntamente con las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Participa en la definición de contenido del documento de

---

<sup>57</sup> Warren C. Baum, Ciclo de los proyectos, 1988, p. 24.

terminación de proyecto donde se refleja el punto de vista ..."<sup>58</sup> de las dependencias y entidades, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Nacional Financiera.

**D. METODOLOGIA APLICADA EN UN ESTUDIO DE CASO: DEL PROYECTO DE IRRIGACION RIO FUERTE / RIO SINALOA, PRESTAMO 1706-ME.**

**ANTECEDENTES**

El Proyecto se contempló por el Gobierno Federal "... a través de Nacional Financiera ... como Agente Financiero, mediante la contratación del préstamo 1706-ME, otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, ..." para los Distritos de Riego: Río Fuerte y Sinaloa, con objeto rehabilitar, construir y ampliar las redes de drenaje y distribución, así como la desalinización de los suelos.<sup>59</sup>

Este "... proyecto formó parte de la estrategia gubernamental de los años setenta, dirigida a recuperar los niveles de crecimiento de la agricultura obtenidos en décadas anteriores".<sup>60</sup>

Por lo que respecta al "... Distrito de Riego No. 75 Río Fuerte fue creado mediante decreto del ejecutivo federal en 1951

---

<sup>58</sup> Nacional Financiera, Procedimiento de la Gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993, p. 18.

<sup>59</sup> Comisión Nacional del Agua, Evaluación Ex-post del Proyecto Río Fuerte-Río Sinaloa (Préstamo 1706-ME), 1993, p. 1.

<sup>60</sup> Ibid.

...<sup>61</sup> y tuvo deterioros en los sistemas de distribución y de drenaje a finales de los años cincuenta, por lo que se tomarían acciones de rehabilitación.

En cuanto al "... Distrito de Riego No. 63 Sinaloa fue legalmente constituido en 1976 mediante acuerdo del ejecutivo federal ..."<sup>62</sup> y se contempló la construcción de las presas Bacurato y Sinaloa de Leyva. Sin embargo, por problemas presupuestales atribuidos a la inestabilidad económica de esos años, se retrasó la construcción de las obras, por lo que se llevó a cabo una segunda etapa para la terminación del proyecto original.

Por eso "el Préstamo 1706-ME fue firmado el 30 de julio de 1979 ... y entró en ejecución el 5 de octubre de 1979, estableciéndose como fecha de terminación el 31 de diciembre de 1985 y de cierre el 30 de junio de 1986".<sup>63</sup> La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue la responsable directa de la ejecución del proyecto y posteriormente la Comisión Nacional del Agua.

En este sentido "el financiamiento del Banco fue por 92 millones de dólares sobre un programa total de inversión estimado en 249.7 millones. En agosto de 1988 se realizó una enmienda del

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid., p. 4.

contrato del préstamo, reduciendo 10.2 millones de dólares del monto original de 81.8 millones".<sup>64</sup>

El financiamiento del proyecto dependía en mayor proporción del gobierno federal, debido a los problemas financieros en los años ochenta, impactaron en la disminución de los fondos de la contraparte y provocó un importante retraso en la terminación del proyecto.

Como consecuencia de lo anterior "la fecha de terminación y cierre definitivas se extendieron hasta el 30 de junio de 1991 y del componente más importante del proyecto, obras civiles, se estima su conclusión para diciembre de 1996 para Río Fuerte y diciembre de 1994 para Río Sinaloa, con recursos provenientes del Proyecto Sectorial de Irrigación y Drenaje, ..." <sup>65</sup> que actualmente se tiene contratado con el Banco.

Sin embargo "los desembolsos frente a los compromisos fueron hechos hasta el 31 de diciembre de 1990, quedando un remanente de \$583 mil dólares." <sup>66</sup>

#### OBJETIVOS

El proyecto consiste en mejorar la producción agrícola de la zona,

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 3.

<sup>65</sup> Ibid., p. 4.

<sup>66</sup> Ibid., p. 6.

a través de incrementar el ingreso de los pequeños productores agrícolas y la generación de empleo, con el desarrollo de dos subproyectos: Río Sinaloa, para la construcción del sistema de irrigación y drenaje; y Río Fuerte, que tenía por objetivos la recuperación de suelos salinos y la rehabilitación de otras unidades de riego.

Se esperaba que con la ejecución del proyecto se incremente el área cultivada de la zona, beneficiando a familias de productores, clasificados como pequeños agricultores.

El proyecto se integra de la manera siguiente:

- 1.- Distrito Río Fuerte: Rehabilitación de los canales principales revestidos y no revestidos, de canales laterales no revestidos y drenes abiertos. Construcción de canales laterales revestidos, drenes abiertos y caminos. Recuperación de suelos salino-sódicos.
- 2.- Distrito Río Sinaloa: Construcción de los canales principales revestidos, laterales revestidos y sin revestir, drenes abiertos y caminos alimentadores.
- 3.- Nivelación de suelos y desmonte.
- 4.- Instalación se sistema telefónico, construcción de

edificaciones y casas para servicios de apoyo, adquisición de maquinaria y equipo para operación y mantenimiento de la infraestructura.

- 5.- Programas de extensionismo agrícola e investigación y, estudios sobre riego y drenaje en la cuencas de los ríos Sinaloa y Fuerte.

#### CONCLUSIONES.

##### I

Los proyectos que financia el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento contribuyen al desarrollo económico y social de nuestro país, son prioritarios dentro de los planes y programas que lleva a cabo la administración pública y responden a las necesidades de la sociedad civil.

Para que un proyecto de inversión se lleve a cabo, debe de llevar consigo un beneficio. Por lo que el Banco considera realizar para cada proyecto una evaluación, con el objeto de determinar si es viable o no.

El financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se canaliza hacia proyectos macroeconómicos que implican una larga maduración para obtener a mediano o largo plazo, la recuperación de la inversión, ya sea en forma cualitativa o cuantitativa, como podría ser un proyecto de educación o un sistema

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de riego.

Dichos proyectos se consolidan a través de planes y programas, de políticas y de cambios estructurales necesarios para llevar a cabo la preparación y ejecución de un proyecto a fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Considerando las características de este tipo de proyectos, así como la experiencia del Banco financiando grandes proyectos de diversa índole y magnitud, la extensa rama de especialistas con que cuenta, así como las experiencias aprendidas en otros países, permite al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento brindar la asistencia técnica necesaria para apoyar a México en la preparación de proyectos.

Por otro lado, aporta recursos financieros necesarios para llevar a cabo la ejecución de un proyecto, por lo que considera dentro de sus plazos de recuperación de capital, un período de gracia que permite el éxito de los proyectos en los primeros años de su ejecución, considerándose de esta forma un crédito sano para el país.

## II

La participación de Nacional Financiera con su experiencia de 45 años de vida como agente financiero del Gobierno Federal ha demostrado ser un apoyo fundamental en la preparación y ejecución

de proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública; permitiéndole a ésta, operar como único modelo a diferencia de los demás países miembros. Obteniendo con ello, llevar a cabo negociaciones homogéneas\* a los contratos legales, aceptar compromisos de acuerdo a su experiencia, dar seguimiento a los proyectos a fin de solventar sus problemas y agilizar los desembolsos; establecer procedimientos uniformes para la adquisición de obra y contratación de bienes y servicios, llevar a cabo pagos a proveedores en las diferentes regiones del país y en el extranjero; revisar los gastos elegibles de financiamiento; llevar un adecuado control del servicio de la deuda y brindar la información estadística de los proyectos.

### III

Con la colaboración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la participación de Nacional Financiera se apoyo al proyecto Río Fuerte y Río Sinaloa a cargo de la Comisión Nacional del Agua, dadas las características de la región a beneficiar. Asimismo, se toman en cuenta las condiciones de la población rural a atender, la cual depende de las actividades agropecuarias de la zona; de no llevarse a cabo el proyecto, se agudizarían los problemas de desempleo, se incrementaría la inmigración y esto condicionaría al deterioro de los niveles de bienestar de la

-----  
\* Se entiende por negociaciones homogéneas a todas las negociaciones que lleva a cabo el agente financiero, en este caso Nacional Financiera. A diferencia de los demás países, donde el Banco negocia directamente con los responsables de la ejecución del proyecto.

población.

La ejecución del proyecto contribuyó a incrementar la producción agrícola, la generación de empleo; elevar el ingreso familiar, atender la demanda de productos agrícolas.

Finalmente los proyectos Río Fuerte y Río Sinaloa cumplieron los objetivos específicamente en cuanto obras de infraestructura, trabajos de recuperación y nivelación de suelos. Cabe mencionar que en el caso del proyecto Río Fuerte, no se logró plenamente la rehabilitación que permitiera la recuperación total de los suelos afectados por las sales; sin embargo, las acciones efectuadas contribuyeron a sostener e incrementar los niveles de producción.

En suma, la evaluación de los proyectos señalados es satisfactoria y acredita que el tipo de financiamiento analizado en la tesina, es un medio para promover y estimular de desarrollo de proyectos regionales que el país necesita para conseguir un mejor crecimiento económico y una más justa distribución de la justicia social.

## BIBLIOGRAFIA

1. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo, 1989.
2. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Informe Anual, 1993.
3. Comisión Nacional del Agua, Evaluación Ex-post del Proyecto Río Fuerte-Río Sinaloa (préstamo 1706-ME), 1993.
4. Ediciones Planeta, Diccionario Enciclopédico, Tomo 1, 1980.
5. Hernández Charraga, Guillermo, Ciclo de vida de los Proyectos de Inversión, Nacional Financiera, 1992.
6. International Bank for Reconstruction and Development, Detail Statement of Loans, 1992.
7. Nacional Financiera, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Documento Interno, 1983.
8. Nacional Financiera, Nacional Financiera Legislación Consultiva y Leyes Orgánicas 1934-1986, 1987.
9. Nacional Financiera, Procedimiento de la gerencia de Financiamientos Multilaterales, 1993.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se establecen las normas que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la realización de proyectos de inversión, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio 1988.
11. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 1993.
12. C. Baum, Warren, Ciclo de los proyectos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1988.